



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA POLITICA EXTERIOR DE MEXICO HACIA CENTROAMERICA EN LA DECADA DE LOS 90'S

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
WILLIAM SEBASTIAN CASTILLO ULIN

ASESOR: DR. JOSE GERMAN CABRA YBARRA

300444





Universidad Nacional
Autónoma de México

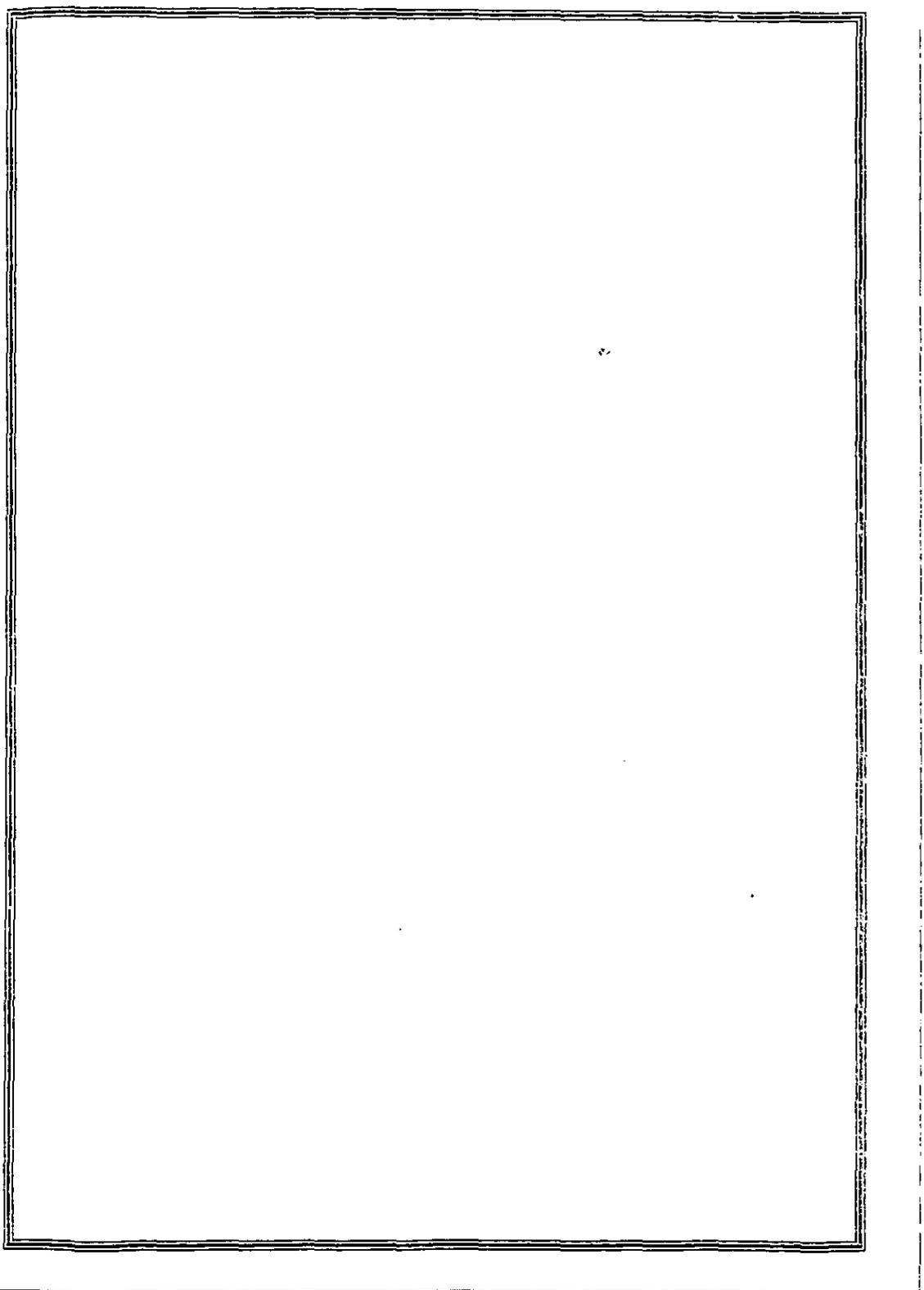


UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está 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.



INDICE

INDICE	2
INTRODUCCIÓN.....	4
I. LAS RELACIONES MEXICO – CENTROAMERICA DURANTE LA DECADA DE LOS 70'S.....	11
1.1. Indicadores generales de la situación de la subregión.....	11
1.1.1. De orden económico.....	12
1.1.2. De orden político.....	19
1.1.3. De orden social.....	22
1.2. Las relaciones con México a partir de los 60's.....	29
1.2.1. Políticas.....	33
1.2.2. Comerciales y económicas.....	38
1.2.3. Culturales.....	45
1.3. Factores inter y extra subregionales que inciden en la relación a partir de 1976.....	46
1.3.1. Factores económicos.....	48
1.3.2. Factores políticos.....	51
1.4. La política exterior mexicana hacia Centroamérica durante la década.....	54
1.4.1. Objetivos.....	58
1.4.1.1. Generales.....	58
1.4.1.2. Específicos.....	58
1.4.2. Acciones.....	60
1.4.2.1 Intercambio comercial.....	60
1.4.2.2 Cooperación y asistencia.....	61
1.4.2.3 Políticas.....	63
1.5. Evaluación del periodo desde la perspectiva mexicana.....	65
II. LAS RELACIONES MEXICO – CENTROAMERICA DURANTE LA DECADA DE LOS 80'S.....	70
2.1 Al inicio de la década.....	70
2.1.1. La incidencia de fenómenos externos en la subregión.....	70
2.1.1.1. De carácter subregional.....	71
2.1.1.2. De carácter regional.....	79
2.1.1.3. De carácter general.....	86
2.1.2. - Las perspectivas de las relaciones.....	98
2.1.2.1. Los esquemas.....	99
2.1.2.2. Las principales áreas de interés.....	100
2.1.2.3. Los obstáculos.....	102
2.1.2.4. Las alternativas.....	104
2.1.3. Las actitudes de México frente a la situación en Centroamérica.....	106
2.1.3.1. Consideraciones sobre el área.....	106
2.1.3.2. La concepción de las relaciones.....	110
2.1.3.3. Los objetivos.....	112
2.1.3.4. Las estrategias de política exterior.....	113
2.2. Durante el transcurso de la década.....	127
2.2.1. Las instituciones.....	134

2.2.2. Los mecanismos.....	139
2.2.3. Las instancias.....	148
2.2.4. Los problemas.....	152
2.3. La política mexicana en la práctica.....	164
2.3.1. Las decisiones más importantes.....	166
2.3.2. Las acciones consecuentes.....	175
2.3.3. La nueva visión de las relaciones.....	179
2.3.4. Los resultados.....	185

III. MEXICO Y CENTROAMERICA EN LA DECADA DE LOS 90'S..... 190

3.1. La política exterior de México frente al cambio.....	190
3.1.1. Los agentes del cambio.....	192
3.1.2. La agenda internacional de los 90's.....	203
3.1.3. Las nuevas actitudes.....	205
3.2. Una mirada hacia nuestros vecinos del sur.....	212
3.2.1. Las consideraciones.....	219
3.2.2. Los propósitos.....	221
3.2.3. La práctica.....	223
3.1.2.1. Migraciones.....	230
3.1.2.2. Narcotráfico.....	238
3.1.2.3. Cooperación.....	247
3.1.2.4. Libre Comercio.....	255
3.2.4. Los resultados.....	259
3.3. Balance y perspectivas desde la óptica mexicana.....	263

IV. LOS RETOS DE LA RELACION MEXICO—CENTROAMERICA DE CARA AL SIGLO XXI 267

4.1. De orden político.....	273
4.1.1. Estabilidad.....	273
4.1.2. Derechos Humanos.....	278
4.1.3. Democracia.....	283
4.1.4. Los conflictos políticos.....	287
4.1.5. La cooperación.....	294
4.2. De orden social.....	296
4.2.1. Los movimientos migratorios.....	297
4.2.2. Los problemas agrarios.....	301
4.2.3. La educación.....	308
4.2.4. El empleo.....	312
4.2.5. La cooperación.....	325
4.3. De orden económico.....	330
4.3.1. La inversión pública y privada.....	331
4.3.2. La asistencia económica y financiera.....	334
4.3.3. El desarrollo tecnológico.....	339
4.3.4. El libre comercio.....	342
4.3.5. La cooperación.....	346

CONCLUSIONES..... 352

BIBLIOGRAFÍA..... 361

INTRODUCCIÓN

La gran característica de nuestro tiempo es, sin duda, la de los grandes cambios y transformaciones que se han venido dando tanto al interior del país como al exterior. Por decirlo de un modo, nos encontramos en una etapa de transición.

Hacia el interior, México enfrenta una nueva realidad política: la alternancia en el gobierno federal. Después de más de 7 décadas consecutivas de estar gobernando el país, el Partido Revolucionario Institucional perdió la Presidencia de la República y el primer presidente de México del nuevo siglo proviene del opositor Partido Acción Nacional. Ello significa que nuevos y diversos actores, con una concepción y explicación propias del clima imperante en las relaciones internacionales, serán los encargados de formular la política exterior de nuestro país de cara al nuevo milenio.

En el ámbito internacional, el viejo orden mundial de la guerra fría va quedando atrás y nos adentramos hacia el orden del siglo XXI. Esta circunstancia registra, en algunos casos, nuevas formas, nuevos mecanismos, nuevos procedimientos y nuevas reglamentaciones que son producto del esfuerzo común de los Estados por adaptar su conducta a las situaciones que han venido afrontando, con el fin de aprovechar los beneficios derivados de sus relaciones con otros Estados y transformarlos en esquemas modernos, ágiles y flexibles. En otros casos, existe la percepción del imperativo hacia los cambios, sin llegar aún a formas definidas que los comprendan.

Por tanto, algunas de las respuestas planteadas permanecen sujetas a comprobar la eficiencia en su funcionalidad específica y en el tiempo; en tanto que otras, son objeto de incesante búsqueda.

Dicha labor, como puede apreciarse por demás amplia y compleja, ha de alternarse de manera simultánea con la aportación de soluciones a problemas concretos que, desde sus particulares dimensiones, naturaleza y efectos, vienen amenazando la paz, la estabilidad y el progreso compartido entre las naciones. Cabría, entre estos, citar los conflictos interétnicos, el deterioro del medio ambiente, el narcotráfico, el incremento de los movimientos migratorios, el resurgimiento del principio de las nacionalidades, el fin de ciertas ideologías dominantes en áreas determinadas del planeta, el ensanchamiento de la brecha entre países ricos y pobres, así como el monopolio en la utilización y aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos que, hoy por hoy, marcan las pautas del progreso en casi todos los aspectos de la vida humana.

Lo anterior nos obliga a pensar en un mundo más difícil, con problemas cuya solución escapa de las fronteras estatales. Nos encontramos, para decirlo de otra manera, frente a un reto histórico para los Estados en la prospectiva de sus acciones externas a corto, mediano y largo plazo; el cual resulta impostergable e insoslayable en el espectro de dos grandes vertientes: una, la de compartir la responsabilidad de construir un nuevo esquema amplio que encauce los cambios y su dinámica; otra, la de la organización e implementación de nuevos comportamientos en espacios más restringidos, donde las afinidades de diversa índole, la continuidad geográfica, la similitud de necesidades y capacidades y, finalmente, las diferencias en las potencialidades no avasallen, sino que favorezcan la consecución de beneficios compartidos.

En mayor o menor medida todos los países y todas las regiones del mundo se encuentran inmersos en esta dinámica, México no es la excepción; nuestra posición geoestratégica, nuestra tradición diplomática y nuestras necesidades de desarrollo nos obligan a encarar los retos políticos, económicos y sociales derivados de las transformaciones que vive hoy el Sistema Internacional. De la manera cómo enfrentemos dichos retos y del beneficio que nuestro país obtenga

de ello para la satisfacción de su interés y propósitos nacionales dependerá el éxito o fracaso de nuestra política exterior en esta etapa de transición.

La transición supone la aparición de nuevas propuestas, nuevos proyectos, nuevos mecanismos de vinculación, en este contexto, el 30 de noviembre de 2000 el Presidente Electo de México propuso a los Presidentes de los países del Istmo Centroamericano y al Primer Ministro de Belice promover un plan de desarrollo regional desde Panamá hasta Puebla, que cubriese nueve estados en el sureste de México y los siete países del Istmo Centroamericano.

Lo anterior, puso de manifiesto la intención del nuevo gobierno de México de adoptar fórmulas innovadoras de entendimiento político y de integración económica con Centroamérica, que constituye el área natural de convivencia internacional para nuestro país. No obstante, consideramos que el espíritu innovador presente en el nuevo equipo gubernamental, no debe descuidar la historia de las relaciones internacionales entre México y Centroamérica, a fin de poder distinguir lo que necesita ser transformado, y mantener y fortalecer lo que se ha hecho bien.

A la luz de esta reflexión, y considerando que Centroamérica ha sido y es una zona íntimamente ligada a nuestro país, no sólo por compartir una contigüidad geográfica, sino porque además, con esta subregión, compartimos una comunidad lingüística, cultural e histórica, que hace de nuestra frontera sur un horizonte a partir del cual se amplían las oportunidades y se consolidan las relaciones; el presente trabajo de investigación pretende examinar las características que enmarcaron la política exterior de México hacia Centroamérica durante el decenio que acaba de concluir. Ello, con ánimo dispuesto en la identificación puntual de las potencialidades, las necesidades y disposiciones de ambas partes de cara al siglo que apenas comienza.

Cabría señalar aquí que Centroamérica es una región sumamente importante para México, no sólo por los vínculos históricos y culturales a los que hemos hecho alusión anteriormente, sino porque la situación política y económica del área repercute directamente en México como consecuencia de su inmediatez con el país.

Como producto de todas las anteriores consideraciones, reiteradamente hemos escuchado en el discurso oficial que México se siente íntimamente enlazado con la región vecina de Centroamérica, *ya que compartimos el mismo orgullo de nuestra cultura, la firme tenacidad para solucionar nuestros problemas y una amistad sincera que se ha arraigado en la historia de nuestras relaciones*. De acuerdo con esto, Centroamérica representa un espacio prioritario para nuestra política exterior.

Pese a ello, si de manera oficial históricamente se puede hablar de una vocación centroamericanista de México; la realidad histórica nos demuestra que no se puede afirmar que haya habido una preocupación constante por Centroamérica. Por el contrario, durante largos periodos de la historia de México podría afirmarse que nuestro país no tuvo intereses explícitos en la región y, por tanto, su relación con ella no fue considerada prioritaria en el marco de su política exterior. Con todo lo curioso que pueda parecer, hasta principios de la década del 70 México fue país de una sola frontera, la norte, y con vecinos prácticamente ignorados y aun desconocidos hacia el sur.

Conscientes de ello, en la presente investigación se pretende interpretar la dinámica del fenómeno de las relaciones México-Centroamérica desde el momento político en el que México hubo de optar por una posición activa en su política exterior hacia Centroamérica y otorgar su apoyo a los procesos de cambio social que irrumpieron en el Istmo a finales de los años setenta.

Las causas y consecuencias que originaron esa situación, constituyen el punto de partida de nuestro análisis para, desde ahí, poder evaluar cual es el estado que, a principios del siglo XXI, guarda la relación México-Centroamérica.

Lo anterior en función de que, si bien el ciclo iniciado a finales de la década del 70 actualmente parece estar clausurado, más allá de los análisis coyunturales se impone una evaluación global que nos permita hacer un balance de las últimas tres décadas de la política exterior mexicana y enumerar los retos que las dos partes tienen frente a los cambios en la conformación geopolítica mundial y en el contexto de la nueva realidad internacional que impera en el mundo del siglo XXI, del comienzo del nuevo milenio.

Dicho de otra forma, si tenemos en cuenta los retos y desafíos que impone la Sociedad Internacional de hoy en día, resulta imperativo valorar la política exterior mexicana hacia Centroamérica partiendo de los criterios originales que, en su momento, dieron lugar al establecimiento de metas concretas.

De tal manera, coincidiendo con el principio según el cual la política exterior no es algo que surja como producto de la generación espontánea, sino como consecuencia de un cambio en lo interno o en lo externo que afecta la condición del Estado; a lo largo del presente trabajo se precisan, en primer término, los factores que en uno u otro ámbito motivaron el interés de México por la subregión Centroamericana.

Enseguida, conscientes de que toda acción política en este ámbito conlleva la satisfacción de un interés y que éste se plasma en metas concretas que el Estado formula, se precisan aquellas que la política exterior mexicana se propuso originalmente, así como su evolución o cambio debido tanto a la dinámica de su propio accionar, como por el efecto transformador del medio internacional.

El estudio de las condiciones imperantes en aquel espacio hacia el cual se proyectan las acciones de la política exterior mexicana, constituye la parte subsecuente en el proceso de nuestro análisis, a fin de determinar no únicamente congruencia, sino también las posibilidades de alcanzar las expectativas planteadas por el gobierno mexicano, a lo largo de nuestro período de análisis.

Estimando que todo lo anterior ineludiblemente desemboca en propuestas y proyectos concretos, el presente trabajo cierra con los alcances de los mismos para las partes que en ellos intervienen, sus logros y perspectivas.

Todo ello, se plasma a lo largo de cuatro capítulos que conforman el marco del análisis de la política exterior de México hacia Centroamérica.

En el primer capítulo y tomando en cuenta que la política exterior no es un proceso de generación espontánea, se hace un balance del comportamiento de la política exterior de México hacia Centroamérica hasta finales de la década del 70, determinando los factores que dieron lugar al surgimiento de metas concretas por parte del Estado mexicano hacia la subregión y evaluando los resultados alcanzados.

En el segundo capítulo, motivados por la inquietud de valorar el impacto de los cambios internos y externos en la elaboración y ejecución de la política exterior, se realiza un balance del papel desempeñado por México en Centroamérica a lo largo de la década de los 80's, tomando en consideración que la política exterior mexicana hacia Centroamérica abandonó, a principios de los ochenta, los protagonismos inesperados de la diplomacia de los setenta y estableció líneas más claras y previsibles para la acción de México en el área. Cabe adelantar que, en dicha década, la diplomacia mexicana se propuso impulsar, básicamente, una intensa actividad multilateral como producto del análisis de la situación prevaleciente en lo interno, en lo regional y en lo internacional.

A lo largo del tercer capítulo se analiza, en forma general, el conjunto de actitudes, decisiones y acciones que México adoptó en su relación hacia Centroamérica a lo largo de la década de los 90's, a fin de realizar un balance que nos permita identificar las características principales que enmarcaron dicha relación y dar cuenta del cambio que se ha gestado con respecto a las consideraciones iniciales como consecuencia del impacto que los factores de situación, tanto internos como externos, tuvieron en la formulación de nuestra política exterior durante la década que acaba de concluir.

Finalmente, en el cuarto capítulo, teniendo en cuenta el dinamismo de los cambios presentes en la Sociedad Internacional y su repercusión en la política exterior de cualquier Estado, se enumeran los retos que enfrenta la relación entre ambas partes en el nuevo siglo, con el propósito de ver cuales son los imperativos que el medio internacional contemporáneo nos impone al inicio del tercer milenio.

Todo ello nos permite, en las conclusiones, ver cual ha sido la evolución de las relaciones México-Centroamérica a lo largo de las últimas tres décadas para, desde esta perspectiva, evaluar si el camino que a éstas se les intenta imprimir desde la visión del nuevo equipo gubernamental es el más adecuado de cara a los retos del nuevo siglo o, si bien, es necesario replantear el esquema que se propone retomando algunas de las consideraciones iniciales que, en su momento, permitieron a México involucrarse más activamente en los problemas de la subregión centroamericana.

I. LAS RELACIONES MEXICO – CENTROAMERICA DURANTE LA DECADA DE LOS 70'S

1.1. Indicadores generales de la situación de la subregión

Para determinar los procesos que caracterizan la política exterior de México hacia Centroamérica, comenzaremos por definir la subregión centroamericana¹; ya que al determinar los elementos básicos que identifican a esta subregión es posible comprender las razones de ciertos enfoques del gobierno mexicano prevalecientes en determinadas coyunturas centroamericanas, pues “cada Estado, al trazar su política exterior, ha de tomar en cuenta necesariamente los factores presentes en el medio al que se dirige, a fin de tomar la mejor decisión y emprender las acciones consecuentes, que contribuyan al logro de sus propósitos y la defensa de sus intereses nacionales”.²

Para realizar el estudio de los factores económicos, políticos y sociales que caracterizan a esta zona, nos apoyaremos en el desarrollo de su proceso histórico. Sin embargo, considerando que nuestro objetivo es la explicación de las relaciones mexicano—centroamericanas, a continuación se desarrolla un esfuerzo sintético que nos permita encontrar los elementos indispensables para lograrlo.

¹ Para efectos de este trabajo, consideramos que el istmo centroamericano está conformado por cinco países (Costa Rica, Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala) atendiendo a una concepción geopolítica. Panamá rechaza su inclusión por motivos históricos, que vienen de la época en que era parte de la Gran Colombia; la ex-colonia británica de Belice, anglófona, tampoco se considera parte de esa región. No obstante, con todo ello, no se pretende ignorar que la dinámica de los problemas centroamericanos en el transcurso del decenio de los setenta y ochenta afectó necesariamente a los dos países aludidos, como lo demostraron la invasión estadounidense a Panamá el 20 de diciembre de 1989 y el enorme flujo de refugiados de países vecinos que Belice se vio compelido a recibir. Asimismo, es de resaltarse que, actualmente, los dos países autoexcluidos, participan en programas regionales de cooperación.

² Cabra Ybarra, José Germán. *Apuntes del Seminario de Política Exterior de México*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales – UNAM, Mimeo, México, 1996.

1.1.1. De orden económico

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el modelo de “desarrollo de crecimiento hacia fuera”, que habían adoptado las naciones centroamericanas desde su independencia hasta la gran depresión, sufrió una transformación importante. Tal transformación acaeció gracias a un factor vital para las dependientes economías centroamericanas: la transformación de la economía internacional como consecuencia del conflicto bélico, el cual obligó a estas naciones incrementar sus importaciones de manufacturas, materias primas y alimentos que provenían del mundo subdesarrollado. Esto trajo consigo la aparición de nuevas realidades y oportunidades que incidieron de manera determinante en los procesos de despegue que, con sus características peculiares en cada país o subregión tuvieron lugar, durante esos años, en toda América Latina.

Un impulso para tomar la decisión de introducir modificaciones en el modelo de crecimiento desarrollado hasta ahora lo brindó, sin lugar a dudas, la “intervención” de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) la cual, mediante su *Estudio Económico* publicado en 1949, criticó al viejo modelo de crecimiento “primario-exportador” y sus cimientos teóricos, señalando que era imperativo dinamizar el desarrollo de Latinoamérica orientándolo a sistemas más diversificados y con posibilidades “autónomas” de desarrollo.

Así, entre 1945 y 1960 se crean en Centroamérica las bases para el desarrollo de un nuevo modelo de crecimiento, mismo que alcanzaría su clímax en la década de los sesenta. Durante esta etapa, el sistema económico pareció desdoblarse para dar paso, sobre el viejo modelo agrario exportador de “crecimiento hacia fuera”, a

uno que impulsaba el "desarrollo hacia dentro".³ Entre las transformaciones más notables del período cabe mencionar el desarrollo, con apoyo del Estado, de un importante esfuerzo por la transformación agrícola y la industrialización sustitutiva de importaciones, al mismo tiempo que se apuntaló, en el ámbito regional, un proyecto de integración económica destinado a constituir un mercado común para el istmo centroamericano.

A partir de la década de los cincuenta, la organización agrícola centroamericana destinada al comercio exterior cambió aceleradamente de fisonomía: por un lado, se modernizó la explotación de los cultivos tradicionales de exportación; por otro, se pasó del monocultivo primario a la práctica de actividades más complejas.

Estas medidas, en conjunto, permitieron lograr una disminución, en la relación de dependencia del auge de las economías centroamericanas, al éxito o fracaso de un solo producto de exportación. Según datos de la CEPAL, en 1960 el café y el plátano representaban casi 80% de las exportaciones regionales, mientras que la carne y el azúcar, en conjunto, solamente 4.3%; para 1970, gracias a la diversificación del sector agroexportador, el café y el plátano disminuyeron a 70%, el azúcar y la carne ascendieron a 11.55% y el algodón aumentó del 8.8% al 12.3%.⁴

La expansión de la industria, a principios de los cincuenta, fue otro fenómeno que ofreció buenas perspectivas para las naciones centroamericanas. Hasta entonces, dicha actividad se había circunscrito, fundamentalmente, al procesamiento de productos agrícolas. Puesto que estos productos eran similares en toda la región, cada país tendía a apoyar el mismo tipo de industrias no competitivas en

³ Cfr. Torres-Rivas, Edelberto. "Notas para comprender la crisis política centroamericana", en Labastida, Jaime. Centroamérica: Crisis y política internacional, Siglo XXI, México, 1982, p. 46.

⁴ CEPAL. Centroamérica: evolución económica desde la posguerra, Comisión Económica para América Latina, México, 1980, p. 61.

mercados nacionales protegidos. Con estas condiciones no podía lograrse ninguna industrialización significativa.

Sin embargo, el impulso de la Segunda Guerra Mundial y la política de transformación agrícola pusieron a la disposición de los países centroamericanos un considerable excedente para la inversión industrial. Así, al disponerse de divisas crecientes, éstas fueron destinadas a la importación de bienes de capital, productos intermedios y otros.⁵

Como resultado, el sector industrial se convirtió, rápidamente, en el segundo foco dinámico de la economía regional: casi tres cuartas partes de las industrias del papel, el 56% de las de productos de consumo, la mitad de las de los productos químicos intermedios y de productos minerales no metálicos, y casi el 79% de las metálicas comenzaron a operar precisamente en esta época.

Gracias a ello, las tasas de crecimiento en el sector secundario superaron con amplitud a la media centroamericana. En el decenio 1960-70 el promedio de crecimiento del PIB industrial fue de 8.5%, mientras que en el decenio 1950-60 había alcanzado sólo el 6.4%.⁶ Asimismo, la participación de la industria en el PIB aumentó de manera significativa en todos los países, según se desprende de las cifras presentadas en el siguiente cuadro:

⁵ *Ibid.*, p. 105.

⁶ Mayorga Quirós, Román. El crecimiento desigual en Centroamérica, El Colegio de México, México, 1983, p. 39.

Participación de la Industria en el Producto Interno Bruto

	1960	1970
Costa Rica	14.2	18.6
El Salvador	14.5	18.3
Guatemala	12.9	15.8
Honduras	12.0	14.2
Nicaragua	15.6	23.0
Latinoamérica	21.7	24.6

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo.

De igual manera, el llamado "grado de industrialización" alcanzó 17.9% hacia 1970, que comparado con el 11.55% promedio, de mediados de la década de los cincuenta, representa sin duda un indicador del despegue industrial que, sin embargo, era "fuertemente dependiente de insumos importados, intensiva en capital y tecnología, y orientada hacia mercados estrechos, - por lo cual - tuvo poca capacidad de generación de empleos".⁷

El proceso de industrialización se vio reforzado por la integración regional iniciada a partir de 1960 con la creación del Mercado Común Centroamericano (MCCA) pues, como señala Ramón Medina Luna: "uno de los objetivos principales para los que fue creado el MCCA consistió en establecer las condiciones necesarias para lograr un rápido desarrollo industrial".⁸

La idea de la integración del Istmo tiene detrás de sí una larga historia que "expresa en su frustración los avatares del paso de una situación colonial a la consolidación de un Estado nacional que surgía sin fuerzas sociales internas, ni

⁷ Vilas, Carlos M. Mercado, Estados y Revoluciones. Centroamérica 1950-1990, CIIH/UNAM, México, 1994, p. 74.

⁸ Medina Luna, Ramón. "Proyección de México sobre Centroamérica" en Foro Internacional XIV-4, El Colegio de México, México, abril - junio de 1974, p. 467.

suficiente autonomía para construir una autoridad sólida".⁹ Durante el siglo XIX, esta idea dio origen al intento fallido de la Federación Centroamericana, cuyo epitafio se escribió en 1838. En el siglo XX - y particularmente después de 1950 - el sueño integracionista cobró nuevamente auge, si bien con sentido más económico que político, y más orientado a satisfacer los intereses de las élites que los de las mayorías.

La integración centroamericana encontró, en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, un entorno internacional que atravesaba por una etapa de prosperidad.¹⁰ Esto permitió un "efecto de locomotora", gracias al cual el auge en los países centrales trajo consigo una dinamización de las áreas periféricas al aumentar la demanda de productos básicos y manufacturados producidos en ellas.

La creación del MCCA acarreó una corriente de energía y optimismo por toda la región, pues los efectos iniciales de la integración fueron impresionantes: antes de la integración, entre 1952 y 1958, el comercio intrazonal había registrado tasas de crecimiento de 12% aproximadamente; después de la firma del Tratado General de Integración, entre 1961 y 1968, el comercio intracentroamericano aumentó a una tasa de 29% anual, es decir, 2.5 veces más que en los cincuenta.¹¹ Por su parte, las exportaciones pasaron de 6% en 1960 a 24% en 1970.¹²

Como consecuencia de lo anterior, las economías centroamericanas crecieron a un ritmo sumamente favorable: entre 1962 y 1968 el crecimiento del PIB fue de 6.5%. Las inversiones en la región aumentaron de 389 millones de dólares en

⁹ González Camino, Fernando. *Alta es la noche: Centroamérica ayer, hoy y mañana*. Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1990, p. 47.

¹⁰ Según la CEPAL, en aquel lapso, los países industrializados crecieron a una tasa acumulativa anual del 5.0% mientras el volumen del comercio mundial se expandía al 9.0%.

¹¹ Medina Luna, *Op. Cit.*, p. 440.

¹² Wynia, *Op. Cit.*, p. 85.

1959 a 677 millones en 1977, pues muchas de las corporaciones que previamente exportaban a Centroamérica empezaron a operar allí para evitar las altas tarifas externas del Mercado Común, adquiriendo los bienes de compañías locales cuando esto era posible o comenzando nuevas operaciones donde era necesario.¹³ Las exportaciones de esos países se dispararon de 759 millones de dólares en 1965 a 972 millones en 1969, mientras que las importaciones aumentaron de 890 a 1 070 millones de dólares durante el mismo periodo. En términos absolutos, el PIB de Centroamérica alcanzó los 8 mil 260 millones de dólares en 1978, frente a los mil 995 millones en 1950. El comercio internacional se constituyó en catalizador del citado auge económico de las naciones centroamericanas en la posguerra, al registrar tasas de crecimiento del 9% anual.

Sin embargo, el proceso de la integración centroamericana, en la década de los setenta, entró en un período de agotamiento debido, entre otros factores, al déficit de la cuenta corriente centroamericana¹⁴ y, sumándose a ello, las consecuencias de la crisis de los energéticos de 1973 y 1978. De tal manera, los desequilibrios inherentes a este modelo de crecimiento se hicieron manifiestos y, finalmente, condujeron a la crisis centroamericana de los ochenta. Tales desequilibrios fueron:

- a) La política de integración basada principalmente en el libre comercio intrarregional, el arancel externo común y los incentivos fiscales generó una industria protegida y no competitiva.
- b) La aplicación de tecnología intensiva en capital y no en trabajo hizo desaparecer rápidamente las expectativas de que la industria absorbería el desempleo agrícola.
- c) El sector industrial no desplazó al sector primario agroexportador como principal motor de las economías.

¹³ ibidem

¹⁴ En 1980 el déficit alcanzó los 1 200 millones de dólares, cifra similar a la mitad del presupuesto para ese año.

- d) El peso de la inversión extranjera fue determinante en el esfuerzo industrializante, con lo cual las decisiones sobre el proceso productivo recaían en agentes no locales.
- e) La distribución de los beneficios acentuó las tendencias concentradoras y marginadoras del crecimiento económico global.

Por otro lado, en la segunda mitad de la década en cuestión, los conflictos sociales y políticos se agudizaron, debido a que "una estructura productiva de este tipo se inclina, por sus propias características, a generar regímenes políticos autoritarios y gobiernos represivos".¹⁵ Así, desde 1977-78, el crecimiento económico se desaceleró y, en 1979, comenzaron a registrarse señales de estancamiento; la contracción de la economía se reflejó en la reducción de la inversión pública y privada y en el desplazamiento de la crisis a la esfera socio-política:

Con la agudización de la crisis como consecuencia del súbito y repetido aumento en el precio del petróleo, la aceleración del proceso inflacionario y el estímulo exterior a las fuerzas democráticas generado por la política de defensa de los derechos humanos del presidente Cáster, las tensiones sociales se agudizaron; las reivindicaciones laborales fueron más numerosas; la represión mayor, y las luchas de las organizaciones populares desbordaron el ámbito laboral y fueron trasladándose al político, rompiendo el marco jurídico vigente, el cual se hizo, entonces, incapaz de permitir una solución al conflicto. Dicho conflicto, por ello, se trasladó del campo meramente económico y corporativo, al de la organización del poder.¹⁶

¹⁵ Vilas, *Op. Cit.*, p. 92.

¹⁶ Jiménez Vega, Danilo, en Labastida, Jaime. *Centroamérica: crisis y política internacional*, Siglo XXI, México, 1984, p 84.

1.1.2. De orden político

A partir de su separación de México en 1824, Centroamérica vivió, en el terreno político, una etapa convulsionada donde las fuerzas liberales denominadas por sus adversarios "Fiebres" y las conservadoras llamadas "Serviles" se disputaron el derecho a delinear los derroteros políticos por los que había de transitar la zona en el futuro. En este contexto, se plantearía el proceso integracionista que dio origen a la Federación de América Central,¹⁷ la cual reunió en una sola República a los Estados centroamericanos.

Sin embargo, desde su nacimiento, la Federación tuvo que enfrentar tres retos importantes: 1) definir una identidad propia, en un contexto donde ni siquiera estaban bien definidos los contornos del territorio nacional; 2) conservar la unión frente a fuertes tendencias centrífugas que apostaban por la separación, y; 3) encarar las hostilidades que provenían del exterior como consecuencia de la estratégica ubicación geopolítica, tan atractiva para los individuos, como para que las grandes potencias internacionales manifestaran su intervencionismo.¹⁸ La imposibilidad de afrontar exitosamente esos desafíos condujo a la desintegración de la Federación de América Central en 1838. Una vez divididos, los cinco países enfrentaron presiones externas y conflictos internos que condujeron a una debilidad crónica del Estado.

A fines del siglo XIX, la ideología liberal se constituyó en el medio para consolidar el poder de las oligarquías locales gracias al establecimiento de una relación simbiótica entre grupos económicos dominantes -agroexportadores y comerciantes- y gobiernos, al tiempo que los sectores populares veían frustradas sus aspiraciones de participación política y de mejoría de sus condiciones de vida.

¹⁷ El nombre oficial del nuevo Estado fue el de "Provincias Unidas del Centro de América".

¹⁸ Kames, Thomas L. *"El legado histórico y el fracaso de la Unión"*, en Wiarda, Howard J. *Conflicto y Revolución. La crisis en América Central*, Buenos Aires, Tres Tiempos, 1986, p. 109.

Ya en el siglo XX, a principios de la década de los 30's, se impusieron regímenes militares para aplastar las manifestaciones de agitación social con el fin de preservar los privilegios de la clase dominante.¹⁹ Desde entonces, la mayoría de las naciones centroamericanas estuvieron dominadas por gobiernos militares, autoritarios y proestadounidenses, que ejercían su poder en medio de sociedades predominantemente rurales.

El autoritarismo surgía como una solución que respondía a las reacciones del pueblo ante los problemas económicos. No obstante, casi al finalizar la Segunda Guerra Mundial, esta forma de ejercer el poder fue cuestionada:

La inquietud social asfixiada bajo formas políticas autoritarias, se vio estimulada por un clima internacional de victorias antifascistas y la acumulación de tensiones y problemas superaron en ese momento el cada vez más precario equilibrio del poder hasta despojarlo de toda representatividad. La eclosión social revistió la forma de movimientos populares.²⁰

Durante la etapa posterior a la caída de las dictaduras (excepto el somocismo en Nicaragua), se dio paso al surgimiento de nuevos gobiernos con cierta disposición democrática, como el que se estableció en Guatemala con la revolución de octubre (1944-1954), o como el que logró triunfar y sobre todo afianzarse en Costa Rica después de 1948.²¹ En general, estos gobiernos elegidos entre 1945 y 1964, promulgaron reformas que enarbolaban un sentido del interés general: impulsaron

¹⁹ Son los casos de Guatemala, con Jorge Ubico (1931-1944); El Salvador, con Maximiliano Hernández (1935-1944); Honduras, con Tiburcio Carías Andino (1931-1949) y Nicaragua, con los Somoza (instaurado a fines de los treinta, el somocismo rigió los destinos de Nicaragua durante 45 años).

²⁰ Torres-Rivas, Op. Cit., p. 166.

²¹ Los gobiernos que surgieron de la revolución de 1948 pondrían en práctica la nacionalización de la banca, la abolición del ejército y la creación de una considerable red de Estado de Bienestar. Cfr. Bulmer-Thomas, Víctor. The Political Economy of Central America since 1920. Cambridge University Press, Cambridge, 1987, p. 150.

programas de seguro social, de salud pública y de reforma política. En la mayoría de los casos, lamentablemente, tales experiencias fueron cuantitativamente cortas y cualitativamente superficiales, pues carecían de organización política adecuada para poder influir en las decisiones.

A partir de los años sesenta emerge el militarismo institucional; el control del aparato estatal lo asumirán las fuerzas armadas.²² Esta tendencia militarista no pudo ser erradicada, ya que "los militares venían a llenar el vacío de poder que quedaba por la incapacidad del sistema político tradicional para resolver los problemas planteados por la modernización. Los militares no protegían a los oligarcas, sino a sus propios intereses (...) Pero, a diferencia de las dictaduras de los años treinta (...) las de los años sesenta no fueron personales".²³ La ausencia de opciones políticas y una creciente polarización de las fuerzas dieron origen a movimientos rebeldes en varios países del Istmo. De esta forma, a principios de los 70's surgen alternativas radicales de carácter guerrillero en Guatemala, Nicaragua y El Salvador. En respuesta, los regímenes dictatoriales se reafirman, relegando el Estado de Derecho y las garantías individuales: la violencia es la nota característica de la relación del Estado con los grupos opositores.²⁴

Bajo este contexto, durante los setenta, la falta de correspondencia entre la modernización económica y el cambio político derivó en un deterioro de las estructuras de poder (y de su legitimación). Esto condujo a la creación y desarrollo de canales propios de reivindicación popular: los organismos de la sociedad civil - tan difusa, fragmentada e incompleta anteriormente- se convierten en instancias encargadas de articular las demandas económico-sociales y traducirlas políticamente.

²² Los golpes de El Salvador en 1961, de Guatemala en 1963 y de Honduras en el mismo año, son un ejemplo de esta situación.

²³ Pastor, Rodolfo. Historia de Centroamérica, El Colegio de México, México, 1988, p. 232-233.

²⁴ Se calcula que entre 1954 y 1981, al menos 100, 000 guatemaltecos fueron víctimas directas de la represión.

1.1.3. De orden social.

El ingreso a la vida independiente trajo consigo una fragmentación política pero prácticamente nada nuevo desde el punto de vista de las instituciones y de las prácticas sociales de tres siglos de colonialismo.²⁵ Con el advenimiento de la república liberal surgen modificaciones profundas sobre la estructura social: supuso el declive de la vieja oligarquía criolla, que en parte fue sustituida por una élite ladina. Ello significó la aparición de ciertas transformaciones en las tradicionales relaciones de clase: eliminación de la Iglesia como factor de poder y sometimiento de las oligarquías locales al Estado Nacional. En general, los rasgos de la estructura social generada durante este período se pueden enumerar como sigue:

1. Predominio y gran concentración de poder a favor de los terratenientes.
2. Tendencia a la descampesinización, imponiendo un ordenamiento de la propiedad territorial que las masas rurales jamás aceptaron como legítimo.
3. Una elevada dosis de violencia exigida por el propio funcionamiento de las instituciones económicas y políticas.
4. Fuerte polarización de clases, con debilidad estructural en los sectores medios emergentes.²⁶

La persistencia y profundización de estas características dieron origen a la aparición de un peculiar modelo de desarrollo social en Centroamérica que la CEPAL ha denominado excluyente (en el sentido que sustrajo a una buena parte

²⁵ Durante este período, los conquistadores españoles impusieron sobre la población nativa un sistema feudal basado en latifundios agrícolas y en la explotación de la mano de obra india. Como consecuencia de ello, la sociedad istmeña se conformó, esencialmente, de sólo dos clases sociales muy diferenciadas: los conquistadores y los conquistados.

²⁶ González Camino, Fernando. *Op. Cit.*, p. 62.

de la población de las oportunidades de mejora) y concentrador (en la medida que tendió a centralizar la riqueza en pocas manos).²⁷

La presencia de un modelo de desarrollo social de tales características favoreció la formación de latifundios y la polarización social: para la década de los 30's, el 2% de la población de cuatro de los cinco países centroamericanos controlaba la tierra y, por tanto, la vida del 98% restante.²⁸ Ello se tradujo en una estructura social bloqueada, con escaso margen de transformación.

Sin embargo, el crecimiento y fortalecimiento paulatino de las clases medias que surgieron en la región desde principios del siglo XX, estimuló en el Istmo la formación de una enorme cantidad de organizaciones políticas y sociales dedicadas a articular las demandas de la población en la búsqueda de ordenamientos sociales más justos. Con el paso del tiempo estas organizaciones fueron aumentando sus presiones hasta alcanzar el grado de luchar y conseguir el poder político en Guatemala y El Salvador en 1944, en Costa Rica en 1948 y en Honduras en 1957.

El ascenso al poder de las clases medias significó un cambio importante en el modelo de desarrollo social centroamericano, pues los sistemas políticos históricamente orientados tan sólo a proporcionar beneficios a las élites se vieron obligados a distribuir tales beneficios entre la población. Con todo, este tipo de regímenes resultaron, a la postre, sumamente breves debido a la reacción de los poderes oligárquicos y/o a que las economías de estas naciones eran débiles y su capacidad distributiva estaba por lo tanto limitada. Con ello, el modelo de desarrollo social excluyente se consolidó de nueva cuenta en Centroamérica y las situaciones de injusticia e insatisfacción social siguieron estando presentes en las sociedades del Istmo durante los años posteriores.

²⁷ CEPAL, *Op. Cit.*, p. 60.

²⁸ González Camino, Fernando, *Op. Cit.*, p. 117.

Durante ese lapso, y como consecuencia del crecimiento económico, las naciones centroamericanas experimentaron un rápido aumento en la urbanización que “conllevó un cambio en el estilo de vida; permitió que, cada vez más, las mujeres dieran a luz en hospitales y obligó a los obreros a preocuparse más de los ciclos y tendencias mercantiles que de las condiciones climatológicas”.²⁹ La urbanización estuvo acompañada de un notable desarrollo de la infraestructura física: se construyeron nuevas carreteras e infraestructuras portuarias, se expandieron las redes eléctrica y telefónica; aumentó el acceso a medios masivos de comunicación, principalmente radio y televisión; asimismo, se registraron diversos progresos en los campos de la educación y la salubridad.³⁰

Otro fenómeno que experimentó un fuerte crecimiento durante esta época fue el demográfico: la tasa promedio anual fue de 4%, con lo que la calidad de vida no tuvo una mejora sensible.³¹ De tal manera, a pesar del dinamismo económico, los países centroamericanos no fueron capaces de mejorar significativamente la distribución del ingreso; el siguiente cuadro muestra la distribución de la población según sus ingresos, en 1980:

²⁹ Pastor, *Op. Cit.*, p. 228.

³⁰ Entre 1958 y 1975 las carreteras pavimentadas crecieron de 3 391 a 8 900 km. La capacidad portuaria aumentó de 3 758 a 10 811 Tm. Entre 1950 y 1975 la generación de energía eléctrica creció de 390.2 Ghw. a 5 692.9. El porcentaje de población con acceso a agua potable aumentó de 21.9% a 46.4% en el mismo periodo.

³¹ En 1980, el 63.7% de la población, de un total de 13.2 millones de habitantes, vivía en estado de pobreza.

Distribución del Ingreso y Niveles de Ingreso por habitante, por países (1980)
(Dólares de 1970)

Estratos	Costa Rica		El Salvador		Guatemala		Honduras		Nicaragua	
	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio	%	Ingreso promedio
20% más pobre	44.0	1176.7	22.0	446.5	55.3	1111.0	44.3	880.7	33.0	661.9
30% bajo la mediana	117.0	5500.8	110.0	1155.1	114.5	2202.7	112.7	1140.0	113.0	1178.2
30% sobre la mediana	330.0	8883.0	222.0	3341.2	226.1	3364.3	223.7	2254.6	226.0	3350.2
20% más rico	449.0	11165.2	666.0	1535.5	554.1	1133.6	559.3	7796.3	558.0	15199.8

Fuente: CEPAL. Revista de la Cepal, N° 22, abril de 1984, p. 60.

Esta desigual distribución de la riqueza se fue expresando de manera concreta y negativa en las diversas variables de desarrollo social: nutrición, salud, educación, vivienda y empleo.

En materia de salud se dieron ciertas mejoras derivadas de la aplicación de políticas de salud pero, con todo, los avances fueron cortos en relación con los requerimientos: una muestra es la persistencia de las enfermedades conocidas como "de la pobreza": diarreas, infecciones intestinales, etc.³²

En el ámbito educativo se lograron algunos progresos: el porcentaje del PIB destinado a la educación aumentó del 2.4 en 1960 al 3.8 en 1980; asimismo, el porcentaje de población analfabeta decreció del 62% al 42.9% de la población

³² La Organización Mundial de la Salud consideraba que, en 1978, únicamente una tercera parte de la población tenía acceso a una atención suficiente.

adulta. Sin embargo, el número de personas analfabetas pasó de 2.6% a 4.5% entre 1950 y 1978, es decir, en términos absolutos no hubo avance.³³

En cuanto a la vivienda, hacia 1980 el déficit habitacional se calculaba en más o menos 3.5 millones de viviendas, con lo que se estimaba en alrededor de 12 millones el número de personas que carecían de este servicio. Sumada a esta carencia, las deficiencias en los servicios agravaban las condiciones de vida: en 1978 solamente el 35% de las viviendas de Guatemala, El Salvador y Nicaragua estaban dotadas de agua potable y electricidad.

El empleo, campo donde se expresa la viabilidad social o la insuficiencia de un modelo económico, demostró la insuficiencia del modelo aplicado para permitir la creación de empleos bien remunerados. La población económicamente activa en 1960 era de 51%, mientras que para 1980 sólo aumentó a 52.6%, lo cual es un indicador de la incapacidad estructural para generar empleos. Los índices de desempleo en los países centroamericanos pueden apreciarse en el siguiente cuadro:

Nivel de desempleo en Centroamérica
(Porcentaje con relación a la Población Económicamente Activa)

	Total	Agrícola	Urbano
Guatemala (1973)	15.0	37.0	18.0
El Salvador (1971)	13.1	47.0	17.5
Honduras (1961)	12.0	37.0	16.5
Nicaragua (1971)	18.7	20.0	17.6
Costa Rica (1973)	7.1	18.0	11.5

Fuente: Castillo Rivas, Donald. *Acumulación de Capital y empresas transnacionales en Centroamérica*, Siglo XXI, México, 1980, p. 135.

³³ Mayorga Quirós, *Op. Cit.*, p. 16.

Si bien, como consecuencia de la conjunción de todo lo enunciado con anterioridad se produjo en Centroamérica una crisis económica, política y social de considerables dimensiones, es necesario destacar que, durante los primeros años del "milagro centroamericano" las cosas parecían apuntar en otra dirección.

En términos generales podemos señalar que, para mediados de la década de los sesenta, Centroamérica experimentaba una etapa de cambios y transformaciones favorables, a saber:

Las economías centroamericanas mostraban un crecimiento del 6.5 %, esto gracias a la adopción de nuevas estrategias basadas en la transformación agrícola, la industrialización y la integración económica. Esta reordenación trajo consigo un mayor aprovechamiento de la capacidad de producción. Parecía que el programa económico rendía los frutos esperados y que el tan anhelado despegue económico era inminente.

En el aspecto político cada uno de los países centroamericanos mostraban, en menor o mayor grado, un proceso de cambio hacia sistemas políticos más abiertos. Si bien, esto no llegaría a significar la consolidación de regímenes políticos más democráticos, representaba un avance significativo para el desarrollo y consolidación política de la clase media insignificante hasta entonces.

En lo que toca al bienestar social, se aprecia un acelerado proceso de urbanización y modernización que intensifica el crecimiento de algunos servicios básicos como la educación y la salud, la amplitud de esta modernización se refleja en la infraestructura física particularmente energía, transportes y comunicaciones. Esta situación favorable engendra en la población un anhelo por mejores niveles de bienestar. Sin embargo, el proceso de crecimiento dio también lugar al

surgimiento de nuevos grupos y estratos socioeconómicos que demandaban, cada vez más, mayor participación en parcelas de poder limitadas.

Casi de manera paralela, Estados Unidos intensifica su apoyo a Centroamérica realizando una serie de programas económicos, sociales y culturales que estimulan el desarrollo económico y tecnológico a través de la inversión estadounidense.

Lo anterior hacía que Centroamérica ofreciera perspectivas alentadoras de prosperidad y progreso: crecimiento económico sostenido, oportunidades de inversión y comercio, virtual apertura política, urbanización y modernización, entre otros; mismas que alentaron una oleada de energía y optimismo por toda la zona. Esto provocó que varios países, haciendo a un lado las latentes contradicciones estructurales de Centroamérica, voltearan sus ojos hacia la zona en busca de un mayor acercamiento. Tal fue el caso de México.

1.2. Las relaciones con México a partir de los 60's.

A partir del comienzo del decenio de los años sesenta, los cambios operados en los países centroamericanos despertaron en México el interés por incrementar sus relaciones con el Istmo. Esto significó un cambio, cualitativa y cuantitativamente importante en la trayectoria que tradicionalmente había seguido la relación entre ambas zonas. Para poder comprender las razones y la magnitud de este cambio, a continuación se presenta un rápido esbozo de la evolución histórica de las relaciones México-Centroamérica.

México y los países centroamericanos por mucho tiempo han mantenido un lazo, geográfico e histórico, que los une. Ambos formaron parte del imperio colonial español e incluso Centroamérica perteneció al territorio mexicano durante el imperio de Iturbide. Asimismo comparten la religión, el idioma, las tradiciones, muchas de sus costumbres y una cultura semejante.

Sin embargo, la mayor parte de las relaciones diplomáticas bilaterales que han existido entre nuestro país y los países del Istmo, "desde el siglo pasado y la primera mitad de este siglo, han sido meros asuntos de rutina,³⁴ exceptuando los casos en que han existido conflictos en la historia centroamericana, en los cuales el interés de nuestro país hacia la subregión se ha vuelto más explícito. Por tanto, no podemos hablar de una preocupación prioritaria o constante de México por Centroamérica.

Algunas causas que explican esta actitud son: la política de aislamiento deliberadamente fomentada por los gobiernos de México como consecuencia de las trágicas pérdidas de territorio nacional e intervencionismo extranjero sufridos

³⁴ Herrera, René y Mario Ojeda. "La política de México en la región de Centroamérica", en Foro Internacional XXIII-4. El Colegio de México, México, abril/junio de 1983, p 423.

durante el siglo XIX. Estas experiencias dieron pie al surgimiento de la autodeterminación y la no-intervención como los principios básicos de la política exterior que, en la práctica, operaron como un elemento moderador y, a veces, inhibidor de todo tipo de iniciativas. Es decir, la experiencia histórica de México con respecto a la intervención extranjera llevó a confundir a la no-intervención con el aislamiento, tal vez pensando que la mejor forma de evitar intervenciones del exterior era reducir al mínimo la necesidad de mezclarse en asuntos extranjeros. Además, nuestro país hubo de concentrar su atención y capacidades en lo interno para ser menos vulnerable frente a las continuas asechanzas del exterior.

Luciano Tomassini considera que con esta actitud, particularmente observada desde la revolución mexicana iniciada en 1910, México, a pesar de ser un país de importancia en la región latinoamericana, deliberadamente devaluó su imagen internacional.³⁵ De tal manera, al considerar México que involucrándose en problemas externos se distraería de su esfuerzo interno,³⁶ centró sus esfuerzos en la estabilidad y el desarrollo internos, dejando a un lado cualquier tipo de protagonismo regional.

Otro elemento, es el excesivo bilateralismo de la relación de México con Estados Unidos, particularmente a partir de la década de 1920: "asegurada su victoria la élite revolucionaria concentró sus esfuerzos en la búsqueda de un *modus vivendi* con Estados Unidos"³⁷ para lograr "un buen entendimiento con ese país en el que se concentraban las relaciones bilaterales, tanto desde el punto de vista económico como político".³⁸

³⁵ Cfr. Tomassini, Luciano. Relaciones Internacionales de América Latina, FCE, México, 1981, pp. 377-379.

³⁶ Ojeda Gómez, Mario. "*México: su ascenso a protagonista regional*" en Ojeda Gómez, Mario (comp.), Las relaciones de México con los países de América Central, COLMEX, México, 1985, p. 12.

³⁷ Tomassini, Luciano. Op. Cit., p. 377.

³⁸ Ojeda Gómez, Mario. Op. Cit., p. 12.

Otro factor importante que explica la poca relación entre México y Centroamérica es el tipo de gobiernos que han prevalecido en esa subregión, en su mayoría de corte militar o que obtuvo el poder a través de golpes de Estado, ya que "en nuestro país el consenso y la legitimidad, se consideraban elementos centrales para garantizar la estabilidad de cualquier sistema político".³⁹ Por esta razón, las sucesivas administraciones del gobierno mexicano hasta antes de la Segunda Guerra Mundial "no hicieron un gran esfuerzo para afirmar una verdadera presencia política y cultural (...) en Centroamérica".⁴⁰ Manteniéndose al margen evitaba tensiones de las fuerzas de su sistema político. En este entendido, "su acercamiento a los líderes centroamericanos era ocasional y sólo se daba en los términos protocolarios que normalmente se usan al organizar encuentros entre mandatarios y otros funcionarios de alto nivel".⁴¹

Durante la Segunda Guerra Mundial se incrementaron las relaciones económico-comerciales ya que, a causa de la desarticulación del comercio internacional, tanto México como Centroamérica se vieron obligados a buscar proveedores y clientes inmediatos. Sin embargo, al terminar el conflicto, el intercambio disminuyó respecto del nivel alcanzado al final de la conflagración mundial, por lo que, para 1950 las ventas de México hacia los países centroamericanos no llegaron más que a 9.5 millones de dólares y las compras realizadas en este mercado escasamente sumaron medio millón.

Sería hasta comienzos de la década de los sesenta que, como consecuencia de dos fuertes intereses: a) buscar nuevos elementos útiles para impulsar el esfuerzo interno de desarrollo económico y, b) las condiciones que en ese momento ofrecía Centroamérica como resultado de cambios favorables, principalmente

³⁹ Tomassini, Luciano. Op. Cit., p. 405.

⁴⁰ Citado por Williams, Edward. "La política de México hacia Centroamérica. Consideraciones de Seguridad Nacional", en Howard, J. Wiarda. Op. Cit., p. 377.

⁴¹ Pellicer de Brody, Olga. "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en Labastida, Jaime, Centroamérica: crisis y política internacional, Siglo XXI, México, 1984, p.228.

económicos, México tomara la iniciativa de intensificar sus relaciones con Centroamérica.

Nuestro país "venía sufriendo las consecuencias del estancamiento de sus exportaciones"⁴² desde finales de la administración del presidente López Mateos. Ante ello, algunos encargados de las relaciones económicas internacionales del país pensaron que la creación del Mercado Común Centroamericano daría un impulso al proceso de sustitución de importaciones en el área, proceso en el cual México podría participar no sólo mediante el incremento del comercio, sino abriendo la puerta a inversiones conjuntas mexicano-centroamericanas y proyectos de asesoría y colaboración tecnológica.⁴³

A partir de entonces, el gobierno mexicano demostró cierto interés en el recién formado Mercado Común Centroamericano con la idea de establecer alguna relación.⁴⁴ Como muestra de este interés, la Escuela Nacional de Economía de la UNAM organizó, en junio de 1962, un ciclo de conferencias sobre la expansión del comercio entre México y Centroamérica; asimismo, un grupo de funcionarios del Banco Nacional de Comercio Exterior, encabezado por el gerente general, realizó un primer viaje al Istmo, en el otoño del mismo año, con el fin de impulsar el comercio mexicano hacia Centroamérica y reafirmar su ofrecimiento de crédito a los importadores centroamericanos; en abril de 1964 se realizó un segundo viaje con el propósito de estudiar el mercado y estimar las posibilidades de realizar inversiones asociándose con el capital local.⁴⁵ En esta ocasión fue un grupo de representantes de los sectores público y privado.

⁴² Tomassini, *op. cit.* p. 382.

⁴³ Pellicer, *op. cit.*, p. 229.

⁴⁴ Torres, Blanca. México y el Mundo, Historia de sus relaciones exteriores, T. VII., México, Senado de la República, 1991, p. 136.

⁴⁵ Medina Luna, *op. cit.*, p. 444.

Este acercamiento fue aprovechado durante la gestión del presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) quien, desde su campaña electoral, habló de adoptar una política de acercamiento a las naciones centroamericanas en virtud de que, como hemos visto, a raíz de la creación del MCCA México había tomado la iniciativa de aumentar sus relaciones con los países del Istmo a fin de no quedar excluido de este proceso, a la vez que buscó la posibilidad de diversificar sus mercados y aprovechar las ventajas potenciales que ofrecía dicha zona.⁴⁶ De estas bases, erigidas en principios rectores de las nuevas relaciones mexicano-centroamericanas, se partió para establecer los objetivos concretos y las consecuentes acciones que nuestro país implementaría hacia Centroamérica a partir de mediados de la década de los sesenta. Para un mejor esbozo de las características que tuvieron las relaciones entre México y los países centroamericanos a continuación se da cuenta de las principales acciones emprendidas en tres grandes campos, el político, el económico-comercial y el cultural.

1.2.1. Políticas.

En el ámbito político, las tradicionales relaciones bilaterales dominadas por asuntos de rutina –con excepción de la materia de asilo político donde, debido a los frecuentes golpes de Estado típicos de la región, México tuvo oportunidad de distinguirse como uno de sus más activos practicantes-⁴⁷ experimentaron un ensayo de cambio hacia un mayor acercamiento con la visita que realizó el presidente Díaz Ordaz a los países centroamericanos en enero de 1966.

Esta visita fue quizá la acción más significativa emprendida durante este período en el ámbito de las relaciones político-diplomáticas bilaterales ya que constituyó un hecho sin precedente en la historia de este tipo de relaciones, debido a que era

⁴⁶ Toussaint, *op. cit.* p. 52.

⁴⁷ Herrera, *op. cit.*, p. 424

el primer viaje oficial a las naciones centroamericanas nunca antes emprendido por jefe de Estado mexicano alguno.⁴⁸ A través de ese viaje se establecieron las bases rectoras de las nuevas relaciones mexicano-centroamericanas: solucionar amistosamente las diferencias que surgieran en las relaciones bilaterales y establecer un nuevo tipo de relaciones entre países con distintos niveles de desarrollo.⁴⁹

En respuesta a la visita de Díaz Ordaz, varios presidentes centroamericanos visitaron nuestro país, ellos fueron: en 1966, Oswaldo López Arellano (Honduras); en 1967, Julio César Méndez Montenegro (Guatemala) y José Joaquín Trejo Fernández (Costa Rica) y en 1968, Fidel Sánchez Hernández (El Salvador). En estas entrevistas siempre se insistió en la amistad, la solidaridad y la cooperación en todos los campos de la actividad humana y en los comunicados conjuntos, emitidos al final de cada entrevista y que reflejan el sentido de la trayectoria del acercamiento mexicano-centroamericano, se suscribieron los principales renglones para cumplir con ese objetivo en forma muy general.⁵⁰

Pero el repentino interés de México en la región despertó cierta desconfianza, sobre todo en Guatemala, en donde se empezó a hablar a menudo del imperialismo mexicano. Esto provocó que el presidente Díaz Ordaz insistiera en que el motivo del acercamiento era puramente amistoso y que no se pretendía obtener ventaja alguna, ni de tipo político ni en el aspecto económico, prueba de ello es el siguiente fragmento de una discurso pronunciado en Honduras por el presidente Díaz Ordaz:

"Precisamente, a eso fuimos a Centroamérica: a hacer presencia viva de nuestra amistad, a unir nuestro esfuerzo, para avanzar en el camino de

⁴⁸ Cfr. Williams, op. cit., p. 378.

⁴⁹ Toussaint, op. cit., p. 53.

⁵⁰ Medina Luna, op. cit., p. 450.

la prosperidad; a ofrecer nuestra solidaridad para que todos lleguemos a estar mejor dotados de los medios técnicos, económicos y culturales más idóneos que nos permitan forjar, separada y conjuntamente a la vez, nuestro propio bienestar; a expresar nuestro respaldo a las normas de la equidad internacional y a tratar de vigorizar el fundamento de la paz, que no puede ser otro que el respeto al derecho ajeno".⁵¹

La desconfianza manifiesta por los centroamericanos y la falta de voluntad política de ambas partes hicieron que las relaciones político-diplomáticas bilaterales que parecían tomar un nuevo curso, al pasar las entusiastas declaraciones, pasaran nuevamente a un plano secundario y la región siguiera mereciendo una escasa atención dentro del cuadro general de la política exterior del país hasta el final del mandato de Díaz Ordaz.⁵²

Cuando la administración del presidente Echeverría se hizo cargo del gobierno mexicano en 1970, el panorama que enmarcaba la relación político-diplomática de México con Centroamérica no pareció sufrir grandes alteraciones. En 1971, durante el primer año de gobierno de Luis Echeverría Álvarez, varios presidentes centroamericanos fueron recibidos en los estados del sur de México. La nueva serie de entrevistas la encabezó Carlos Arana Osorio, presidente de Guatemala, en mayo del mencionado año, y le siguieron José Figueres Ferrer, de Costa Rica, en el mismo mes; Anastasio Somoza Debayle, de Nicaragua, en agosto; y Ramón Ernesto Cruz, de Honduras, en septiembre.

En estas entrevistas del presidente de México Luis Echeverría con los mandatarios del Istmo se acentuó e insistió más abiertamente en la necesidad de incrementar las relaciones comerciales y económicas, aunque sin olvidar las exaltaciones al pasado histórico común y a los lazos geográficos, culturales y

⁵¹ Tomado de "De la Revolución de 1910 a la actualidad", op. cit., p. 323.

⁵² Pellicer, op. cit., pp. 229-230.

étnicos que unen a ambas partes. No obstante, durante las sucesivas visitas a México realizadas por los mandatarios centroamericanos no se llegó a concretar ningún nuevo acuerdo político.

De ahí que lo más destacable de las relaciones político-diplomáticas en el campo bilateral durante el período de gobierno de Luis Echeverría sea la ayuda humanitaria que nuestro país prestó a las naciones centroamericanas con motivo de la devastación producida por fenómenos naturales como el huracán Fifí, que azotó a Honduras en 1974 o los macrosismos que hicieron lo propio con Nicaragua y Guatemala en 1972 y 1976 respectivamente.

En el ámbito multilateral se continuó con la pauta mostrada hasta entonces por la política exterior mexicana, es decir, México siguió prestando su apoyo a los esfuerzos encaminados a desarrollar una política conjunta para la defensa común de los intereses económicos de los países del área y para mejorar el tratamiento por parte de las potencias.⁵³

México prosiguió con su defensa al derecho de los pueblos para decidir su propio destino. En este aspecto, destaca el pronunciamiento mexicano frente al problema de Belice en 1968 mediante el cual nuestro país defendió el derecho del pueblo beliceño a la independencia, aún por encima de su propio reclamo sobre el territorio:

En este caso, como en otros, nos ajustaremos al principio de la libre determinación de los pueblos, que ha sido la norma cardinal de la política exterior de México desde el comienzo de la vida independiente y a lo largo de todas las luchas mantenidas para defenderla. Ese principio está consagrado como una de las bases fundamentales de las dos organizaciones internacionales de que formamos parte, la de las

⁵³ Herrera, op. cit., p. 424.

Naciones Unidas y la de los Estados Americanos. México (...) no tiene ni ha tenido, en el caso de Belice, ambición territorial alguna. Esperamos que ese complejo y antiguo problema se resuelva de acuerdo con el derecho, la justicia y con el respeto estricto a la voluntad del pueblo beliceño.⁵⁴

Asimismo es de subrayarse, durante este período, la activa participación que tuvo México para detener la guerra que estalló en 1969 entre Honduras y El Salvador. Se dio el hecho, poco usual en la diplomacia, de que los dos contendientes encargaran a México sus intereses y obtuvimos el retiro de las tropas salvadoreñas del territorio de Honduras.

Ya en el gobierno de Luis Echeverría México se destacó, en el ámbito multilateral de sus relaciones con Centroamérica, por su apoyo decidido a la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), organismo que se conformó en 1975 para la defensa y promoción de las economías latinoamericanas; así como en la constitución de la Naviera del Caribe, empresa multinacional constituida en 1976 por países con litorales en dicho mar, incluyendo Cuba, con el objeto de fomentar el comercio directo entre estos países y liberarlos de los medios de transporte ajenos a la región para el intercambio intrazonal.

En términos generales y en la medida en que no eran percibidos desafíos de importancia para la política exterior de México provenientes de la subregión centroamericana, la atención prestada a esta zona, en términos político-diplomáticos, no fue prioritaria durante este periodo. La calma sociopolítica lejos está de provocar algún tipo de cambios en la política exterior. Por el contrario, la mejor "receta" en esos casos, aconseja no innovar. Esto, y decir que hasta 1976 en las relaciones políticas de México con Centroamérica la tradición histórica mantuvo total vigencia, es lo mismo.

⁵⁴ "De la Revolución de 1910 a la actualidad", Ed. Cit., p. 321.

1.2.2. Comerciales y económicas

Como hemos apuntado anteriormente, el ámbito económico-comercial de las relaciones México-Centroamérica había mostrado cierto dinamismo durante los años de la Segunda Guerra Mundial. En el gobierno de Díaz Ordaz se manifestó un mayor crecimiento. En ese periodo el gobierno mexicano decidió iniciar una nueva política de relaciones, cuyo objetivo básico no era sólo el de incrementar el volumen de intercambio, sino el de conseguir que mediante el comercio y otras formas de cooperación económica, tanto las repúblicas centroamericanas como nuestro país consiguieran impulsar sus respectivos procesos de desarrollo económico y social.

Este fue uno de los aspectos a los que se concedió mayor importancia en los comunicados conjuntos, en los que también se indicó que para cumplir con ese objetivo se adoptarían las medidas necesarias para promover las importaciones mexicanas provenientes del Istmo.

Con estas bases, a partir de la primera mitad del decenio de los años sesenta comenzaron a surgir algunos proyectos conjuntos de empresas mexicanas y centroamericanas para la inversión de capitales y la transmisión de asistencia técnica; las ventajas mutuas de este acercamiento debían basarse en la sustitución de importaciones de productos industriales a escala regional.

El Banco Nacional de Comercio Exterior recibió instrucciones del Presidente de México a efecto de que ampliara su apoyo financiero a esas transacciones comerciales, así como para atender otro tipo de operaciones, mediante el otorgamiento de créditos a mediano plazo que permitieran el establecimiento de empresas mixtas, con participación minoritaria de capital mexicano en Centroamérica, observando siempre un estricto apego a las disposiciones relevantes de la legislación centroamericana.

En 1963, el Comité Coordinador de Actividades Internacionales de la Iniciativa Privada de México constituyó con los centroamericanos el Comité de Hombres de Negocios México - América Central, cuyo fin sería buscar los medios para estrechar las relaciones comerciales y económicas entre ambas partes.⁵⁵

A pesar de los esfuerzos de México por aumentar las relaciones económicas con Centroamérica, poco fue lo que se logró en realidad. Si bien las exportaciones mexicanas a la región crecieron de 90 millones de pesos en 1960 a 265 millones en 1970, y las importaciones de 6.5 millones de pesos en 1960 a 35 millones en 1970, en términos relativos esto fue poco significativo dentro del total del intercambio de México con el mundo. Las exportaciones a la región pasaron del 0.98% del total de las exportaciones de México en 1960, al 1.8% del total de 1970; mientras que las importaciones crecieron del 0.04% del total de 1960. Al 0.11% del total de 1970. Para Centroamérica esto significó también un aumento poco significativo en términos relativos a su comercio con el resto del mundo. Las ventas centroamericanas a México significaron en 1969 apenas el 0.15% de las exportaciones totales y las compras a México el 1.8% del total de las importaciones para ese mismo año.⁵⁶

De lo anterior se desprende que el ensayo de cambio hacia un mayor acercamiento entre México y Centroamérica, en términos generales, no prosperó. Como puede apreciarse en lo apuntado anteriormente, a pesar de los esfuerzos desplegados durante el gobierno del presidente Díaz Ordaz, las relaciones comerciales de México con Centroamérica seguían siendo, a finales del sexenio, de poca importancia dentro del contexto general de las relaciones económicas internacionales de México, debido fundamentalmente a la competencia económica

⁵⁵ Cfr. Medina, op. cit., p. 449-461.

⁵⁶ Cfr. BANCOMEXT, "Las relaciones comerciales y económicas con Centroamérica", Comercio Exterior, vol. XXI, núm. 6, junio de 1971.

que inminentemente sobrevendría a la integración. “Las economías de México y Centroamérica lejos de ser complementarias eran, en realidad, competidoras y aquellos pocos bienes industriales que México podía exportar a precios competitivos por no ser fabricados en países centroamericanos, eran los mismos que estos esperaban producir al estímulo de la integración.”⁵⁷

En 1970 da inicio en México el gobierno del presidente Luis Echeverría Álvarez, quien tuvo que enfrentar la herencia que dejó el movimiento estudiantil de 1968, el cual hizo evidente el malestar de la sociedad. El descontento político de las clases medias se expresó en el aumento del número de votos para la oposición y el abstencionismo, especialmente en las ciudades.⁵⁸

En el ámbito económico, al comienzo del sexenio se presentaron algunos indicadores no muy halagüeños para México que mostraron una especie de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones de bienes de consumo duradero, puesto en práctica desde la Segunda Guerra Mundial. Se ponía de manifiesto una gran necesidad de bienes internos y de capital que requerían de una inversión y una tecnología inexistente en el país. El mercado interno estaba saturado de bienes de consumo no duradero, la importación de bienes de capital e intermedios generaba un importante desequilibrio en la balanza comercial. Sólo el que se originaba con Estados Unidos había ascendido a 865 millones de dólares, que representaban un incremento de 83% con relación a 1969.⁵⁹ Igualmente, México experimentaba un proceso creciente de endeudamiento con el fin de pagar los intereses de la antigua deuda y amortizar los créditos que pasaron del 6.8% al 25.3% de los ingresos del gobierno mexicano, entre 1950 y 1967. Además, hubo un incremento del desempleo y del subempleo a lo cual se sumó el descenso en

⁵⁷ Herrera R. *La política Exterior de México hacia Centroamérica*, México, COLMEX, 1983 p.426

⁵⁸ Toussaint, op. cit., p. 56-62.

⁵⁹ Tomassini, op. cit., p. 405.

los ingresos turísticos que tradicionalmente compensaban, de alguna manera, los problemas económicos nacionales.⁶⁰

Respecto a los problemas económicos, los caminos por donde debían transitar las soluciones no dejaban de presentar escollos: la venta de las reservas del país no resultaba muy conveniente y menos recomendable; detener la compra de insumos significaba un receso y desocupación; tampoco era recomendable realizar una distribución a través de la inflación. Sólo quedaban dos respuestas: modificaciones estructurales del modelo económico y aumento de las exportaciones.⁶¹ En cuanto al aumento de las exportaciones, y considerando que ello repercutía directamente en la formulación de la política exterior, no podía basarse en el mantenimiento de la anterior estructura y mucho menos en mantener los mismos destinatarios. Había que ampliar la composición del comercio exterior y era necesario abrir el espectro de países con los cuales se debía comerciar, para ello se necesitaba la puesta en marcha de una nueva política exterior basada en la diversificación.

A escala internacional, la recuperación y el avance de Japón y Europa (especialmente Alemania Federal) y el desarrollo económico de China, acompañados de una severa crisis monetaria y comercial mundial, así como de la fragilidad de ciertos mecanismos y métodos que conducían al mundo a manos de un nuevo proteccionismo impactó a Estados Unidos que, como reacción ante una situación económica no muy satisfactoria, impuso una serie de medidas económicas. El 15 de agosto de 1971, el presidente Nixon sancionó: a) la inconvertibilidad del dólar; b) el congelamiento de los precios y las rentas por 90 días; c) la reducción del gasto público; y, d) la imposición de una sobretasa de 10% a la mayoría de las importaciones como medida de emergencia para proteger la balanza de pagos.⁶² Debido a esto, México, cuyas exportaciones se

⁶⁰ Ojeda, op. cit., p. 13 y 14.

⁶¹ Tomassini, op. cit., p. 406.

⁶² Ojeda, op. cit., p. 14.

dirigían en un 65% al mercado estadounidense, ⁶³ se vio en la necesidad de replantear urgentemente su esquema económico. Esto reafirmó la creencia en el grupo encargado de formular la política económica del país que la diversificación de mercados era la salida viable para esta difícil situación.

Atendiendo a las condiciones descritas anteriormente, se le asignó a la política exterior de este período una doble función: en primer lugar, incrementar las exportaciones mexicanas y, en segundo, servir como instrumento coadyuvante para la legitimación del sistema político mexicano. No obstante, estos no serían los únicos elementos que debía de tener en cuenta el gobierno para formular de manera integral la nueva política exterior del país. También había que agregar aquellos que provenían del acontecer internacional.

Un elemento proveniente del contexto internacional lo constituye el hecho de que las medidas económicas que adoptó el presidente Nixon en Estados Unidos, como consecuencia de la crisis internacional, pusieron de manifiesto un énfasis excesivo en la relación bilateral de México con ese país, lo cual había conducido a una peligrosa dependencia, particularmente en materia de relaciones económicas. ⁶⁴ Esto impedía a México lograr posiciones favorables en su relación con Estados Unidos si éstas eran demasiado directas. Cada vez más, la relación era desfavorable para México y se tornaba inmanejable. ⁶⁵ Surgió entonces la idea de inyectarle otros elementos a la relación para hacerla menos económica, técnica y parcial y, por lo mismo, convertirla en una relación más global. La desbilateralización de la relación se tornaba necesaria.

Producto de ello, a las metas asignadas a la nueva política exterior del sexenio de Echeverría para incrementar las exportaciones del país y servir como instrumento

⁶³ *Ibidem*, p. 13.

⁶⁴ *Idem*.

⁶⁵ *Williams, op. cit.*, p. 377.

coadyuvante para la legitimación del sistema político, se añadirían otras: luchar por el desarrollo de relaciones de intercambio justas; explorar nuevos mercados en todo el mundo y promover la apertura de relaciones con un mayor número de países.

Con esta base, el gobierno mexicano comenzó una serie de acciones encaminadas a cumplir con los objetivos antes mencionados. Luis Echeverría empezó una campaña de liderazgo mexicano en el ámbito mundial, lo que implicó una serie de medidas que incluyeron patrocinar la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados; la presencia de México en numerosas conferencias, visitas a muchos países subdesarrollados, naciones socialistas y europeas, y el mantenimiento de relaciones con ciento veintinueve gobiernos.

Dentro del marco de estas iniciativas en el ámbito mundial, México dirigió nuevamente su interés a los vecinos del sur, con lo cual se dio comienzo a una etapa de acercamiento con Centroamérica.

Desde comienzos de 1971, el presidente Echeverría había puesto sus ojos ya en Centroamérica reuniéndose con los presidentes de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua para "explorar las posibilidades de incrementar la exportación de productos manufacturados a Centroamérica".⁶⁶

Ese mismo año, el Banco Nacional de Comercio Exterior anunció el otorgamiento de créditos a mediano plazo que permitieran el establecimiento de empresas mixtas con participación minoritaria de capital mexicano. Asimismo, nuestro país participó en la Cámara de Compensación Centroamericana, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Fondo Centroamericano de Estabilización Monetaria.⁶⁷

⁶⁶ Idem.

⁶⁷ Tomassini, op. cit., p. 409.

Sin embargo, con el paso de los años la experiencia demostró que "la coincidencia de intereses" y la "definida voluntad de cooperación" presentes en los comunicados conjuntos posteriores a los encuentros del mandatario mexicano con sus homólogos del Istmo eran puramente ilusorias. Varios años después de haberse iniciado la nueva política de relaciones comerciales y económicas con Centroamérica, las corrientes comerciales seguían teniendo un peso puramente marginal en el comercio total de ambas partes. Las ventas de México al Istmo significaban menos del 3% de sus exportaciones totales y apenas 0.4% de sus importaciones; para el Mercado Común Centroamericano las importaciones procedentes de México tampoco rebasaban el 3%, y las exportaciones sólo llegaban al 0.6%.⁶⁸

Las inversiones no corrieron con mejor suerte. Algunas empresas mexicanas de mediana importancia abrieron sucursales en Centroamérica pero sus posibilidades de expansión se agotaron pronto, lo cual, aunado a la inestabilidad política en algunos países del área, llevó al desencanto respecto al interés económico de la región. Para 1972 se estimaba que el total invertido en Centroamérica alcanzaba la suma de 89 millones de dólares y que eran 55 las compañías mexicanas las que poseían subsidiaria que operaban en el territorio de algunas de las cinco repúblicas centroamericanas. En realidad una cifra muy baja para un país como México y tras un esfuerzo de casi 8 años.⁶⁹ En otros casos, como en el de la conocida empresa estatal mexicana FERTIMEX, la experiencia centroamericana demostró ser muy mal negocio, al grado de que el gobierno mexicano decidió la liquidación de las empresas establecidas en el área.

A estos resultados exiguos se sumó la diferencia de desarrollo relativo entre México y Centroamérica que hizo que no fueran muy numerosas las

⁶⁸ Pellicer, op. cit., pp. 229.

⁶⁹ Medina, op. cit., p. 459.

oportunidades comerciales entre nuestro país y las naciones del Istmo. Así como la actitud, un tanto desconfiada y distante hacia México, proveniente de los grupos tradicionales de poder económico de Centroamérica, quienes prefirieron preservar sus viejas relaciones con Estados Unidos, a promover una alianza con lo que no vacilaban en llamar "el imperialismo mexicano".⁷⁰ En consecuencia, el acercamiento comercial entre México y Centroamérica tampoco llegó muy lejos durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez, por lo que al final de su mandato, las relaciones entre ambas zonas no eran significativas dentro del contexto general de las relaciones internacionales de México. Se cerraba así un capítulo importante de la política exterior mexicana hacia Centroamérica que fue un ensayo poco exitoso por salir del aislamiento y la pasividad tradicional hacia esa subregión latinoamericana.⁷¹

1.2.3. Culturales.

Durante este período de estudio de las relaciones entre México y Centroamérica el ámbito cultural no fue marginado significativamente gracias a que, además de la geografía, México y Centroamérica comparten un origen histórico común, un idioma, una religión y muchas tradiciones semejantes (cabe recordar que durante el imperio de Iturbide, Centroamérica formaba parte de México). Esto estableció las bases para una influencia cultural recíproca que se ha ido nutriendo con el constante intercambio que, por efectos de la propia vecindad geográfica, existe en las tradiciones y costumbre centroamericana de educarse en México: "Varios miles de estudiantes centroamericanos estudian en la UNAM, en el Politécnico, en la Universidad Autónoma de Guadalajara y en el Tecnológico de Monterrey, sólo por mencionar algunos centros de educación superior mexicanos".⁷² Sin duda, esta es la causa de mayor penetración cultural mexicana en Centroamérica.

⁷⁰ Pellicer, op. cit., p. 230.

⁷¹ Herrera, op. cit., p. 427.

⁷² Pastor, Rodolfo. "Las relaciones entre Honduras y México", en Las relaciones de México ..., op. cit., p. 129.

Incluso, en el periodo presidencial de Díaz Ordaz se propuso el intercambio cultural con los países del istmo, a través de viajes de profesores, investigadores, grupos teatrales, el otorgamiento de becas a estudiantes e intercambio de material didáctico.⁷³ Además de la instalación de bibliotecas públicas junto a sus embajadas. Como consecuencia de ello, las corrientes artísticas y académicas mexicanas han alcanzado niveles importantes en Centroamérica.⁷⁴

1.3. Factores ínter y extra subregionales que inciden en la relación a partir de 1976.

Al iniciarse el sexenio de José López Portillo, en diciembre de 1976, muchas cosas comenzaron a modificar la trayectoria que habían mostrado las relaciones mexicano-centroamericanas hasta entonces.

En un primer momento, la presencia de una severa crisis económica⁷⁵ y una creciente pérdida de credibilidad de la ciudadanía hacia las instituciones políticas en México, obligaron al nuevo gobierno a destinar, durante los dos primeros años del sexenio, sus más importantes esfuerzos a recomponer los hilos de la economía y restituir la confianza pública en el gobierno mexicano. Como consecuencia, los objetivos de política exterior que habían sido planteados en el sexenio anterior tuvieron que ser abandonados por el momento para adecuarse a las nuevas circunstancias internas.

Con esto, inició una etapa de la política exterior mexicana que puede ser caracterizada como "de bajo perfil", donde el activismo progresista de México en el

⁷³ *Ibidem*, p. 448.

⁷⁴ *Ibidem*, 228.

⁷⁵ 1976 fue un año de crisis económica. La deuda externa había crecido de 3, 776 a 19, 600 millones de dólares. Además, no se había logrado la diversificación comercial, por lo que la dependencia hacia Estados Unidos en vez de disminuir se había incrementado. El gobierno mexicano se vio obligado entonces a devaluar el peso y a entrar en negociaciones con el FMI, el cual impuso un programa con condiciones que restringieron la soberanía nacional.

ámbito internacional, mostrado durante el sexenio de Luis Echeverría, sufrió un repliegue al nivel de discurso e iniciativas políticas internacionales.

Lo anterior afectó las relaciones mexicano-centroamericanas en el sentido de que durante esta etapa --ubicada desde la toma de posesión del nuevo mandatario mexicano hasta mediados de 1979-- la preocupación esencial del gobierno lopezportillista estuvo centrada en la estabilidad y en el desarrollo internos. De aquí que la atención prestada a los asuntos externos --incluyendo los asuntos centroamericanos-- decayera considerablemente.

Tal aseveración se demuestra en los hechos debido a que, durante ese lapso, nuestros contactos con Centroamérica mostraron resultados exiguos e incluso, en algunos ámbitos de la relación, disminuyeron. Un sector donde puede apreciarse con toda claridad esta situación es en el campo de las relaciones comerciales. En este terreno, que como señalamos en páginas anteriores había sido el puntal de acercamiento con las naciones del Istmo durante los dos últimos sexenios, las exportaciones de México a Centroamérica ascendieron a 100 millones de dólares en 1978 y significaron el 2.8 por ciento de las exportaciones totales mexicanas; por el lado de las importaciones, cabe señalar que nuestras compras en Centroamérica se elevaron a más de 6 millones de dólares durante el mismo año y representaron el 1.7% de las importaciones totales mexicanas. Si tenemos en cuenta que, para 1975 nuestras ventas hacia Centroamérica representaban el 2.7% de nuestras exportaciones totales y nuestras compras provenientes del Istmo equivalían al 2% de nuestras importaciones totales; podemos apreciar que, en 1978, las primeras sólo se habían incrementado en 0.1%, en tanto que las segundas habían disminuido en un 0.3%.

En el año de 1979 esta tendencia someramente descrita, llegó a un punto de inflexión y México debió de interesarse nuevamente en Centroamérica a raíz de que las condiciones imperantes en Centroamérica se tornaron críticas como

consecuencia de la influencia de una serie de factores, tanto ínter como extra subregionales, que modificaron de manera importante el escenario centroamericano tornándolo conflictivo e incierto. De particular interés son la importancia relativa de los colapsos económicos que sufrió la región y los conflictos políticos que en número e intensidad cada vez mayores afectaron a Nicaragua, Guatemala y El Salvador y cómo éstos se relacionan. Esto impuso nuevos retos a la política exterior mexicana que, ante la evidencia de que son las condiciones imperantes en el medio al que se dirige toda política exterior las que condicionan o determinan en buena parte las posibilidades de éxito de la misma, debía tomar en cuenta los cambios y transformaciones ocurridos en Centroamérica para diseñar una política acorde con la nueva realidad imperante en el Istmo que satisficiera los intereses y propósitos nacionales mexicanos.

Con el objetivo de conformar un marco de referencia que nos permita entender y analizar la política exterior que México desarrolló en Centroamérica durante el sexenio de José López Portillo que, dicho sea de paso, constituyó el último gobierno mexicano de la década de los 70's, a continuación se presenta un breve resumen de los factores ínter y extra subregionales que influyeron en la situación centroamericana y determinaron la formulación de la política exterior mexicana hacia la zona, durante este período.

1.3.1. Factores económicos.

En el bienio 1977-1978, las tendencias de crecimiento sostenido que habían presentado las economías centroamericanas desde principios de la década de los 60 registraron una progresiva desaceleración hasta llegar a tasas negativas en todos los países que terminaron por desembocar en una crisis económica sin precedente a lo largo de toda la subregión a finales de la década del 70.

Diversos factores, tanto coyunturales como estructurales, internos y externos, se combinaron para dar paso a esta situación de crisis sin precedente en el periodo de posguerra, ni por su duración, intensidad, ni características peculiares.

Uno de los principales elementos de la crisis centroamericana fue el agotamiento del proyecto integracionista. En efecto, a lo largo de sus años de funcionamiento el Mercado Común Centroamericano tuvo que sortear una serie de problemas que terminaron por debilitar severamente el modelo de integración económica centroamericana.

Entre los problemas que tuvo que enfrentar el MCCA, sobresale la desigual distribución de los beneficios entre los cinco países, aunque también cobra relevancia el hecho de que algunos países continuaron manteniendo una actitud orientada más a la obtención del beneficio nacional que del regional, lo cual acarrió la persistencia de numerosas trabas proteccionistas. De igual manera, el proceso de integración no se amplió a otros terrenos, limitándose únicamente a la fijación de políticas comerciales e industriales, olvidando aspectos políticos, sociales y culturales que, como demuestra el caso europeo, suelen contribuir de manera eficiente a la integración. Otros problemas fueron: la carencia de patrones de especialización para cada país; la poca autonomía de las instituciones encargadas de llevar adelante la integración, ya que presupuestalmente dependían en todo momento de las asignaciones de los países miembros, y éstas a su vez estaban determinadas por motivos políticos, y; la inexistencia de una planificación compartida

Todo ello condujo, eventualmente, a una continua renegociación de los acuerdos desde 1971 en adelante, que llevó a la parición de nuevas restricciones sobre el comercio y a la fijación de cuotas de exportación de textiles, calzado y vestimenta.⁷⁶ Como resultado, a mediados de la década de 1970, el MCCA entró

⁷⁶ Cfr. El Trimestre Económico, FCE, 1975.

en crisis: el ritmo de crecimiento industrial bajó de 8.5 a 6.4% del PIB ⁷⁷ y se perdió la dinámica de la integración. El comercio siguió creciendo como consecuencia de las redes de intercambio ya establecidas, pero no se crearon redes nuevas.

Cuando Centroamérica despertó del sueño del Mercado Común, el escenario que se abría ante sus ojos no era nada alentador: A los signos de agotamiento, que comenzó a presentar el modelo sustitutivo de importaciones, se sumaron los efectos de la crisis de los energéticos de 1973 y 1978; el recrudecimiento del proteccionismo en los países centrales; la devastación producida por fenómenos naturales como el huracán Fifi, que azotó a Honduras en 1974 o los macrosismos que hicieron lo propio con Nicaragua y Guatemala en 1972 y 1976 respectivamente. Con ello las tasas de inflación, inusuales en el área, comenzaron a presentarse junto a la permanencia de crecientes déficits en la balanza de pagos. En términos más sencillos, puede decirse que la cuenta del desarrollo fue cada vez más difícil de pagar.

Los gobiernos centroamericanos se vieron, entonces, obligados a recurrir a créditos de organismos privados extranjeros, y al incremento de la deuda interna, para paliar los problemas fiscales y de pago al exterior.⁷⁸ Como resultado negativo de estas medidas aumentó la dependencia, la deuda pública se incrementó ocho veces entre 1970 y 1979;⁷⁹ y se hizo menos viable el modelo de desarrollo, por lo que la subregión cayó en una crisis económica de grandes magnitudes y repercusiones.

⁷⁷ Mayorga Quirós, op. cit., p.39.

⁷⁸ Dada Hirrezi, Héctor, "La crisis de la integración centroamericana", Revista mexicana de Sociología, año XLII, Col. XLII, núm. 2, abril-junio de 1980, México, p. 740.

⁷⁹ Ebel, Roland H. "Desarrollo y decadencia del Estado-ciudad centroamericano" en Wiarda, Howard J. op. cit., p. 131.

Pero lo económico no explica por sí solo el surgimiento del conflicto centroamericano. Es importante ubicar los elementos políticos, internos y externos, que tornaron la difícil crisis económica en conflicto revolucionario.

1.3.2. Factores políticos

En el aspecto político, para mediados de los años 70's, ya se advertían signos de fragilidad debido a dos factores que alteraron el curso de la política centroamericana en medio de una fuerte crisis económica: aumento de las demandas de participación política de las clases medias urbanas y rurales y crecimiento de la movilidad humana hacia centros urbanos.

En el entendido de que los esquemas políticos de Centroamérica se basaban en la capacidad de los centros urbanos para funcionar como válvulas de contención del descontento proporcionando oportunidades de superación personal y económica para los sectores más ambiciosos de las clases medias, podemos comprender que la crisis económica que presentaron los Estados centroamericanos a lo largo de la década de los 70's como producto de los factores mencionados en el apartado anterior, hizo que esta capacidad disminuyera, mientras que las demandas aumentaban, a causa del crecimiento demográfico y de las expectativas generadas por el crecimiento económico de las décadas anteriores.

Si a lo anterior agregamos la disminución del apoyo político externo a las clases gobernantes centroamericanas, podemos entender la incapacidad en que cayeron los centros urbanos de los países centroamericanos para seguir absorbiendo el descontento y las demandas de las clases medias: "los cambios y rupturas en el espacio rural (...) se cambiaron y potenciaron con las transformaciones en el ámbito urbano: desempleo e inestabilidad".⁸⁰

⁸⁰ Vilas, Carlos M. "El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica (1950-1980)", Estudios Latinoamericanos, Vol. III, julio-diciembre de 1988, p. 54.

Como consecuencia, el movimiento hacia sistemas políticos más abiertos de los 60's cambio de dirección durante los 70's, con lo que se aumentó la rivalidad y el conflicto entre los segmentos de la élite y/o sus socios de clase media socavando la "inestabilidad estable" basada en un débil sistema de pacto interélite y de acomodamiento sobre el que descansaba el Estado-ciudad centroamericano.

Esta situación fue particularmente más notoria en Nicaragua, Guatemala y El Salvador. En cada uno de estos países, la resistencia al cambio por parte de los grupos civiles y militares dominantes fue cada vez mayor a medida que las demandas para una mayor participación en el ingreso nacional, una mayor extensión de los servicios sociales y una mayor participación política se extendían desde la clase media hacia las masas de pobres urbanos y rurales.

Las fuerzas armadas reforzaron su control sobre las actividades cotidianas del gobierno y reprimieron con mayor dureza lo que consideraban como amenaza a su poder por parte de las organizaciones laborales o de los movimientos políticos

Todo esto aunado a que el crecimiento generado durante los años anteriores había generado nuevos grupos políticos que se sumaban a los tradicionales contendientes por el poder en estos países y que buscaban un reacomodo dentro de los esquemas de participación política empleando todos los recursos que estuvieran a su alcance: huelgas, manifestaciones amenazas, etc., trajo como consecuencia una franca inestabilidad política que poco a poco fue degenerando en crisis debido a la influencia de ideas revolucionarias que penetraron en la región a raíz del triunfo de la revolución cubana y que se desarrollaron a medida que las oportunidades de mejorar las condiciones de vida de la masa nacional de cada uno de estos países se iban agotando, ante la incapacidad de los centros urbanos de continuar generando oportunidades de superación para las clases medias, que incrementaban su número y demandas con el paso de los años y

ante el creciente endurecimiento de los regímenes gobernantes: "Al decidirse privilegiar la represión sobre la política, el Estado centroamericano, en sus variantes nacionales, sólo había profundizado la separación entre el gobierno y los amplios sectores populares".⁸¹

Con tantos elementos que deterioraron los sistemas del área, no es sorprendente entonces que las represivas fuerzas del conflicto se volvieran dominantes en estos países después de mediados de la década de los 70's afectando, principalmente, a aquellos países donde el bloqueo político fue mayor: Nicaragua, Guatemala y El Salvador, generando una crisis política que se sumó a la crisis económica; la crisis política se manifestó a través del agotamiento de las formas de organización estatal, cerrando las instancias de negociación y anteponiendo la supremacía militar para imponer las políticas gubernamentales.

Por otro lado, es importante señalar que, a pesar de que la crisis tuvo un origen interno, la influencia de factores externos le confirió una dimensión político-ideológica que influyó en la evolución negativa de la crisis centroamericana:

Los conflictos en la zona centroamericana, originalmente de carácter económico y social, consecuencia de una serie de factores internos, han ido adquiriendo otras dimensiones desde el momento en que otros actores del ámbito internacional le han ido dado a la crisis un tratamiento que rebasa sus fronteras locales (...) En este contexto resulta especialmente importante la actuación norteamericana.⁸²

Dicho de otra forma, la situación de Centroamérica no puede analizarse in abstracto, esto es, sin ubicar a la región como integrante de un sistema internacional generador de enormes diferencias entre su centro y su periferia. Lo

⁸¹ Herrera, op. cit., p. 27.

⁸² Herrera-Lasso, Luis. "La crisis centroamericana en el contexto global", Cuadernos Semestrales, 2º semestre, 1985, p. 111.

cual significa que la economía, la política y la correlación de fuerzas militares y sociales en la región están influidas, en última instancia, por los ritmos y necesidades -de acumulación, pero sobre todo de "seguridad" nacional y geopolítica- de los centros metropolitanos, en particular de un actor que ha sido determinante en el devenir centroamericano: Estados Unidos. No queremos significar que el solo conocimiento de la política exterior norteamericana sea suficiente para explicar la realidad en América Central, pero sí que existe una relación de dependencia que, al ser cuestionada por diversos actores centroamericanos, constituye una piedra angular para la actuación estadounidense en la subregión, dando paso a la aplicación de una política de tipo unilateral que abandona la concertación y pasa de la amenaza al uso real de la fuerza en el marco de una constante polarización entre las dos superpotencias, Estados Unidos y la URSS, que encabezaban los bloques existentes en el contexto del mundo bipolar.

1.4. La política exterior mexicana hacia Centroamérica durante la década.

Como hemos dicho antes, en 1970, año en que Luis Echeverría se hizo cargo de la presidencia del país "en el orden interno comenzaban a vislumbrarse algunos síntomas de estancamiento económico".⁸³ Entonces, la política exterior mexicana emprendió un nuevo camino, en el cual "los elementos novedosos que se introdujeron en el esquema de gobierno interactuaron entre sí. La política redistribucionista lesionaría diversos intereses y seguramente interpondría obstáculos. El gobierno necesitaba entonces demostrar, a través de algunos hechos, su voluntad y su compromiso respecto de la política de cambio".⁸⁴ Ya que la actitud pasiva internacional mantenida hasta entonces afectaba el proceso de desarrollo mexicano, ante ello, el entonces presidente creyó "necesario multiplicar

⁸³ Tomassini, op. cit., p. 519.

⁸⁴ *Ibidem*, p. 407.

contactos con el exterior, hacer de la diplomacia un medio más apto para la defensa de los intereses y salir al mundo para enfrentar los problemas que nos afectan", ⁸⁵ pues, "el aislamiento es hoy, más que nunca doctrina impracticable. El progreso de cada pueblo depende cada vez de mayor medida de la forma como establezca relaciones complementarias con los demás". ⁸⁶ Debemos cobrar mayor conciencia de que nuestro destino está ligado a las transformaciones que ocurren más allá de nuestras fronteras. Abstenernos de participar en ellas significaría transferir al exterior la posibilidad de determinar el futuro de la nación ⁸⁷ Por eso, "durante su mandato, las relaciones diplomáticas se ampliaron de 67 a 129 países". ⁸⁸ Sin embargo, a pesar de su deseo de desempeñar un papel significativo en asuntos internacionales mediante una política exterior activa y comprometida, México no contaba con las bases económico-políticas necesarias para tener éxito.

A finales de la década de los 70's, la política exterior mexicana mostró un giro radical debido a la crisis estructural que comenzaba en Centroamérica; Carlos Tello opina que en esa época "todos los países de Centroamérica atravesaban una crisis cuya duración y profundidad no parecían tener antecedente en los últimos cincuenta años". ⁸⁹ Esa crisis puso en peligro nuestra seguridad nacional, por el hecho de que el conflicto se desarrollaba en una zona contigua al sur de México, donde se encontraban importantes yacimientos petrolíferos. Por tanto, la situación de conflicto hacía temer que la frontera fuera sitio de refugio de grupos de población y se acentuara la migración hacia la zona, o bien que México fuera lugar de tránsito hacia los Estados Unidos, país con el que tradicionalmente había dificultades migratorias.

⁸⁵ Ojeda. México: su ascenso a protagonista..., p. 14.

⁸⁶ Idem.

⁸⁷ Idem

⁸⁸ Idem.

⁸⁹ Tello Díaz, Carlos. "México en Centroamérica", Nexos, año VII, Vol. 7, enero de 1984, núm. 73, p. 18.

Entonces el gobierno mexicano optó por crear una política exterior más dinámica para aprovechar que el mundo en los años 70's vivía en un escenario de grandes cambios después de la segunda posguerra, mismos que impulsaron a los países en desarrollo a actuar de manera conjunta. Por una parte, estaba el relajamiento de la tensión internacional ocasionada por la Guerra Fría, que se hacía evidente a través de la celebración de las Pláticas sobre la Limitación de las Armas Estratégicas (PLAE), según el acuerdo de 1972 entre Estados Unidos y la Unión Soviética y el descongelamiento de las relaciones chino-norteamericanas.

Y por otra, estaba el plano económico en el que surgieron nuevos centros de poder, principalmente Japón y Alemania, quienes sin alterar la bipolaridad política fundamental o emanada de la segunda posguerra, indicaban la diversificación del poder económico en el mundo. Independientemente, se desencadenó un fuerte proceso inflacionario mundial como consecuencia de una creciente inestabilidad del sistema monetario internacional, a raíz de la suspensión de la convertibilidad del dólar en oro decretada por el gobierno estadounidense en agosto de 1971, así como el aumento en los precios del petróleo a partir del "colapso" de 1973.

Por estas circunstancias, diversos países en desarrollo emprendieron y apoyaron iniciativas que incrementaran la cooperación internacional, basada entonces en la buena voluntad de los Estados, con bases jurídicas que afirmaran la obligatoriedad de la participación de los miembros de la comunidad internacional en la búsqueda de soluciones a los problemas económicos y sociales que enfrentaban los países atrasados.

Fue cuando México inició su tránsito gradual hacia una política exterior más activa en los foros internacionales: en 1975 participó en la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); defendió el establecimiento de la extensión del mar patrimonial en 200 millas náuticas, etc.

Al cobrar conciencia de la importancia política que la estabilidad centroamericana tenía para su propia seguridad, el gobierno mexicano decidió dejar la pasividad mostrada hacia Centroamérica, apoyándose en el lugar internacional que adquirió gracias al dinamismo mostrado por su política exterior en los últimos años.

A estas razones, con el tiempo vendrían a sumarse una más: la agresividad de la política de seguridad nacional estadounidense que concibió a la situación de crisis económica y política prevaleciente en Centroamérica como una intromisión Soviética vía Cuba en la zona que tradicionalmente había sido considerada como el territorio nacional de influencia de Estados Unidos. Este hecho surgió en un contexto en el cual se replanteaba la hegemonía estadounidense en el hemisferio Americano, pues para estos años, Estado Unidos seguía teniendo una influencia importante en la región Latinoamericana, basada en su capacidad para sofocar revoluciones e intervenir en cualquier país de la región, dicha capacidad se fundamentaba en esfuerzos y costos mayores que en el pasado, en función del mayor pluralismo que se iniciaba en el mundo.

Si la política exterior mexicana se hubiera mantenido al margen en relación con Centroamérica, hubiera sido contrario al interés nacional: México debía defender los principios de no-intervención y aún toda determinación que tradicionalmente había enarbolado pero, además, debía evitar que Centroamérica se convirtiera en un foco de riesgo para su propia seguridad y estabilidad internas, debido a la posibilidad de que la revolución llegara a su territorio y por el posible enfrentamiento de las superpotencias cerca de sus fronteras, ya que ello afectaría sus planes político-económicos internacionales, exigiría un mayor alineamiento con Estados Unidos e, incluso, podría amenazar sus instituciones.

1.4.1. Objetivos.

Considerando lo anterior el gobierno mexicano se planteó una serie de objetivos, generales y particulares, que implicaban concretar una acción consecuente, tendiente a lograr la estabilidad de la zona.

1.4.1.1. Generales.

Los encargados de formular la política exterior de México establecieron que la estabilidad política, era el objetivo general y estratégico que debía lograrse en la región a corto o largo plazo.⁹⁰ Sin embargo, desde la perspectiva del gobierno mexicano, dicha estabilidad podría lograrse generando ciertos cambios políticos y sociales que dieran viabilidad a las economías centroamericanas. Al respecto Mario Ojeda señala que "México no nada más está dispuesto a aceptar estos cambios, sino aun a propiciarlos y hacer posibles que sean viables a largo plazo, para que sean perdurables; Pero para ello es necesario ante todo, la estabilización a corto plazo y esto requiere, a su vez, de desescalar la pugna política y el conflicto bélico."⁹¹

1.4.1.2. Específicos.

En consecuencia, el gobierno mexicano planteó una serie de objetivos particulares fundamentales a corto plazo que buscaron: moderar a los sectores revolucionarios, atemperar la actitud del gobierno estadounidense, propiciar el diálogo entre las partes en conflicto y fomentar la neutralización del conflicto regional con respecto a la pugna Este-Oeste.⁹²

⁹⁰ *Ibidem*, p. 428.

⁹¹ *Ibem*.

⁹² *Ibid.*, p. 428-429.

Mario Ojeda a este respecto nos dice: "los objetivos tácticos de México a corto plazo son varios: primero, moderar a los sectores revolucionarios cuanto a sus acciones y objetivos con el fin de viabilizar los cambios, al evitar el riesgo de la intervención de los Estados Unidos; segundo, atemperar la actitud de los Estados Unidos, con el fin de evitar la radicalización de las acciones de los sectores revolucionarios y en consecuencia, la intervención abierta de Washington y la conflagración general e internacionalizada; tercero, propiciar el diálogo entre todas las partes en conflicto al interior del país y al interior de la región con el fin de desescalar la pugna, evitando que esta desemboque en una guerra generalizada y generando en cambio, un clima de distensión que eventualmente conduzca a negociaciones de fondo y a la solución pacífica de los conflictos; cuarto, fomentar la neutralización de los conflictos regionales respecto de la confrontación Este-Oeste con el fin de brindar seguridad a los Estados Unidos en cuanto al no involucramiento soviético y evitar, en consecuencia, su intervención".⁹³

Dicho de otra forma, la vía mexicana para resolver el conflicto en la zona buscaba reducir las tensiones, evitar la internacionalización del conflicto y propiciar un clima favorable a la negociación sin excluir a ninguna de las partes involucradas.

Para la consecución de estos objetivos, el gobierno mexicano se valió de varios instrumentos o medios de política exterior, entre los que destacan: la acción diplomática, tanto en el ámbito oficial como a través del partido en el poder, y la asistencia económica y técnica a través de convenios multilaterales y bilaterales. Sin embargo, las acciones de política exterior emprendidas por México hacia el área no tuvieron un enfoque regional sino que se trazaron líneas de acción bien diferenciadas hacia cada uno de los países del área. De esta manera, mientras México le otorgó su apoyo a Nicaragua de manera amplia y decidida, el apoyo a El

⁹³ Ibidem, p.428-429.

Salvador fue menor, y en el caso guatemalteco éste fue casi nulo debido, sobre todo, al peso de la guerrilla guatemalteca y a las cuestiones de contigüidad territorial.

1.4.2. Acciones

Consecuente con los objetivos planteados, durante el sexenio de López Portillo, la política exterior de México hacia Centroamérica llevó a cabo varias acciones a saber:

1.4.2.1 Intercambio comercial

El gobierno mexicano dedicó parte de sus esfuerzos por alentar el intercambio comercial mexicano-centroamericano como otra forma de contribuir a aliviar la grave crisis estructural que inició en la zona a partir de la segunda mitad de la década de los setenta.

Considerando que México, en el ámbito latinoamericano era el principal comprador de productos centroamericanos según cifras reportadas a lo largo de las dos décadas precedentes a las de 1970, se entiende la actitud tomada por el gobierno mexicano para buscar incrementar el intercambio comercial con Centroamérica como una acción más encaminada a aliviar la crisis de la subregión. Sin embargo, puede afirmarse que a pesar del impresionante crecimiento de las importaciones mexicano-centroamericanas entre 1978 y 1981, esto sólo significó un débil incremento del comercio de Centroamérica.

Resulta importante destacar que muchas de esas importaciones fueron de alimentos básicos, cuya producción en Centroamérica pudo ser alentada por México mediante acuerdos especiales que se realizaron entre ambos actores luego de iniciado el activismo en nuestro país en la zona, tales como los acuerdos

cárnicos, azucareros y de granos básicos. Pero en esos casos la iniciativa ha provenido de los países centroamericanos como medio de ampliar su reducida capacidad de pago de la deuda petrolera con México. De hecho el comercio mexicano-centroamericano continuó desenvolviéndose bajo los términos tradicionales, por lo que no se dio un crecimiento sustancial.

1.4.2.2 Cooperación y asistencia

Consecuente con su visión de que el conflicto centroamericano solo podría solucionarse a través de reformas estructurales de los sistemas políticos y sociales de esos países lo cual solo sería posible por medio de la recuperación de las economías centroamericanas el gobierno mexicano, interesado en la estabilidad de la zona, diseñó una política hacia Centroamérica que incluía una alternativa a las nuevas formas de conflicto y solución de los mismos en el Istmo. Parte importante de esta política fue la cooperación económica, la asistencia financiera y el fortalecimiento de mecanismos comerciales tradicionales que dio nuestro país a la zona a partir de 1979. Así, mientras por un lado se emprendían esfuerzos en el ámbito político tendientes a lograr el relajamiento de las tensiones en el área, por el otro se incrementaban sustancialmente los esfuerzos de cooperación y asistencia, principalmente económica, con los diferentes países del área, con el fin de aliviar las presiones de tipo económico sobre los gobiernos centroamericanos y evitar que hubiera mayores causas de tensión que dificultaran la solución a los problemas políticos.

Al respecto, Rene Herrera y Mario Ojeda señalan: "La cooperación emprendida a partir de 1979, no minimiza proyectos de cooperación de otros países ni ignora los proyectos de signo contrario destinados a procurar una estabilización de la zona por la vía de la contención. Pero se apresura a implicar intereses nacionales más concretos y urgentes, aprovechando dos circunstancias: facilidad histórica para comprender positivamente los valores del cambio social y en segundo lugar, la

posibilidad de impulsar aplicando recursos materiales valiosos existentes en el país: petróleo, disponibilidad de divisas y capacidad industrial relativa." ⁹⁴

Entre los programas de cooperación económica destacan, por su impacto y magnitud, los establecidos con Nicaragua y, en menor medida con Costa Rica, no obstante, es importante destacar que la cooperación mexicana se prestó a todos los países de Centroamérica sin distinción alguna. Aun el gobierno Guatemalteco, con quien las relaciones eran especialmente difíciles, recibió ayuda.

Es difícil hacer una enumeración exhaustiva de todos los programas y acuerdos de cooperación y asistencia suscritos por México con los países centroamericanos en el período de los setenta, así como dar una cifra sobre el monto de la ayuda, por el hecho de que en México ninguna Secretaría de Estado se preocupó por sistematizar dicha información.

Sin embargo, cabe mencionar que existió toda una variedad en el mecanismo de cooperación en áreas de educación, salud, comunicaciones y transportes, asistencia técnica y formación de recursos humanos. Solo entre 1979 y 1982 México suscribieron más de 200 acuerdos bilaterales de asistencia técnica con países de la Cuenca del Caribe y Centroamérica, por medio de los cuales se adoptarían programas y se establecerían mecanismos para intercambiar experiencias y transferir tecnologías en aspectos tales como el desarrollo agrícola e industrial, la comercialización de productos exportables y el fomento del turismo. Además, México ofreció otorgar becas para estudios intermedios de capacitación técnica y especialización profesional, así como adiestramiento y perfeccionamiento de personal administrativo.

Esto nos revela que, en términos generales, la cooperación y asistencia a la subregión centroamericana fue sostenida y no condicionada, pese a las

⁹⁴ Ojeda, op. cit., p. 68.

dificultades económicas y financieras de nuestro país. De esta manera, las acciones mexicanas en el proceso de pacificación centroamericano fueron congruentes con su visión estructural de la crisis de la zona según la cual, la situación prevaleciente en el Istmo sólo sería superable mediante la reactivación económica que se tradujera en mayores y mejores beneficios sociales que conllevaran a aliviar las presiones sobre el sistema político de los países de la subregión.

1.4.2.3 Políticas

Las acciones políticas de esta nueva actitud mexicana hacia Centroamérica se iniciaron en Nicaragua debido a que fue en ese país donde primero se presentaron una serie de crisis políticas. La primera manifestación de la nueva política, en el ámbito diplomático, fue la decisión, tomada el 20 de mayo de 1979, de romper relaciones con el gobierno de Anastasio Somoza debido al genocidio y la violación a los derechos humanos en Nicaragua. "Debido a la violación masiva de los Derechos Humanos, ampliamente documentada en el informe de la Comisión Interamericana, y a las agresiones bélicas indiscriminadas de que era víctima desde el año pasado la población civil" ⁹⁵ de Nicaragua. Esta decisión parece derivarse de una razón política muy simple y sencilla, era necesario eliminar un foco de tensión próximo a nuestra frontera que, en caso de escalar a nivel de conflicto internacional, requeriría de un involucramiento más directo de México, lo que implicaría fortalecer las fuerzas armadas y por lo tanto un incremento en el gasto militar, ello significaría la distracción de recursos económicos de por sí ya escasos, debilitaría a la clase política porque se vería obligada a compartir la estrategia hacia el desarrollo nacional con el sector militar y aniquilaría los esfuerzos realizados hasta entonces por incorporar una mayor apertura política.

⁹⁵ Archivo Histórico Diplomático Mexicano. 20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990, México, SRE, 1990, p. 82.

Esto produjo un cambio en el comportamiento tradicional de la política exterior mexicana al romper relaciones diplomáticas con el gobierno ilegítimamente establecido. Asimismo, los principios rectores de nuestra política exterior representaron un papel más activo para la actuación mexicana en la búsqueda de soluciones al conflicto surgido en la subregión centroamericana. Por ejemplo, en junio de 1979, nuestro país encabezó en la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA al grupo de países que bloquearon una iniciativa de Estado Unidos encaminada a constituir la fuerza interamericana de paz para restablecer el orden y asegurar elecciones en Nicaragua, esgrimiendo el principio de no-intervención.

En las semanas que siguieron, México estuvo atento a la evolución de la situación nicaragüense e inmediatamente después del triunfo de la revolución, el 18 de julio, México otorgó su reconocimiento al gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua y reanudó sus relaciones haciendo pública su decisión en los términos siguientes:

"Expresamos nuestro reconocimiento oficial y beneplácito personal a la Junta Popular del Gobierno de Reconstrucción del hermano pueblo de Nicaragua, con el que, en la medida de nuestras posibilidades, estaremos a su lado, en la difícil etapa de su resurgimiento".⁹⁶

Como se deriva de lo aquí expuesto, el objetivo estratégico de México en la región a corto y largo plazo era la estabilidad política, pero para lograr esta estabilidad se requería de profundos cambios políticos, económicos y sociales en los diversos países del área; por esto México estuvo dispuesto a aceptar cambios y no sólo eso, sino aun a propiciarlos.

⁹⁶ Idem

1.5. Evaluación del período desde la perspectiva mexicana

Como hemos visto a lo largo del capítulo, a pesar de que el pasado colonial común, el desarrollo paralelo como repúblicas independientes, las características étnicas y culturales similares, así como la cercanía geográfica constituyen los elementos que contribuyen a crear un ambiente propicio para el acercamiento entre mexicanos y centroamericanos, nuestro país no había llevado a cabo una política activa y clara hacia esa zona en las décadas precedentes a los 70's. Dentro de los factores que condicionaron esta actitud hacia Centroamérica se encontraban la inexistencia de compromisos políticos o económicos con las viejas estructuras, además de que México era un país sin ambiciones geopolíticas y deseaba conservar un margen de autonomía en la política internacional.

Sin embargo, a partir del estallido de la crisis en Centroamérica y por las consecuencias que sobrevendrían a dicha crisis, a partir de 1978, nuestro país hubo de modificar el sentido tradicional de su política exterior hacia el área. Así, México inició una política que muchos caracterizan como de más actividad y compromiso hacia los países del Istmo, ya que "nuestro país tuvo que voltear la cara hacia su frontera sur para enfrentar los retos de la inestabilidad política regional".⁹⁷ La posición mexicana hacia esta crisis provocó especulaciones, entre diversos analistas de la política exterior de México, acerca de los verdaderos motivos de nuestro país para modificar su política:

Para algunos, esa política es indicio de un México petrolero que, de manera un tanto irresponsable, ha decidido conquistar influencia regional, aunque para ello debe oponerse a otros países con intereses en el área, como Estados Unidos o Venezuela. Para otros, la política mexicana hacia Centroamérica tiene designios menos ambiciosos; se reduce a la bien conocida retórica nacionalista y revolucionaria

⁹⁷ Olloqui, José Juan de. La diplomacia total, FCE, México, 1994, p. 193.

destinada a satisfacer a los grupos de izquierda en México y a preservar la ideología de un grupo gobernante que se empeña en seguirse llamando revolucionario. Por último, hay quienes ven la política de México hacia Centroamérica como un momento excepcional, un episodio audaz de la diplomacia mexicana cuya última explicación se encontraría en el temperamento del presidente José López Portillo y su secretario de Relaciones Exteriores.⁹⁸

Las apreciaciones anteriores, como puede verse, dejan de lado uno de los aspectos fundamentales para entender la política reciente de México hacia Centroamérica: la crisis estructural centroamericana que constituyó la llamada de atención mediante la cual el gobierno de México cobró conciencia de la importancia político estratégica que la región tiene para la seguridad nacional, así como para la consecución de los objetivos generales del Estado mexicano que buscaban adquirir mayor peso en la política internacional y sentar las bases para una relación con Estados Unidos que le asegurase un espacio de acción independiente.

América Central se convirtió en una región clave, no sólo en las relaciones comerciales de México con Latinoamérica, sino también en el diseño de una nueva política exterior que, a pesar de las innovaciones planteadas, seguía siendo conservadora y defensiva: conservadora, porque procuraba soluciones políticas que evitaran la confrontación ideológica internacional a sus alrededores; y defensiva, en cuanto a que se consideraba que sólo la conservación de la paz en Centroamérica le permitiría formular su proyecto nacional.

Esto último encuentra su explicación en el hecho de que la ubicación de las reservas petroleras, especialmente importantes para la economía de México, estaban situadas en los estados sudoccidentales de Chiapas y Tabasco. Ambos

⁹⁸ Pellicer, op. cit., p. 227.

estados tienen fronteras con Guatemala y algunos de los yacimientos se encontraban a menos de 160 kilómetros de la frontera. Aunque se menciona con menos frecuencia, una consideración estratégica adicional en el sur es la seguridad de la línea ferroviaria transistmica, mejorada durante esos años con la pretensión de convertirla en un bien económico lucrativo para México.

De igual manera, el conflictivo escenario del sur sugería la existencia de un anfitrión receptivo al contagio de la epidemia revolucionaria que avanzaba desde Centroamérica. Una metáfora periodística rimbombante parece exagerar el punto, pero de cualquier modo capta la preocupación esencial respecto de la seguridad en algunos sectores de México al declarar que "Centroamérica está apuntando hacia el norte mexicano al igual que un cuchillo apunta a la suavidad proverbial del bajo vientre".⁹⁹ La parte más flácida de ese bajo vientre es la región sur de la nación.

En verdad, el área siempre ha sido inestable y viejos problemas se combinaron con los nuevos para exacerbar la situación. Tradicionalmente, los estados sureños de la nación han sido los más pobres y menos desarrollados. El área tiene la mayor concentración de población indígena del país, muchos de la misma tradición étnica que la de sus hermanos que viven al norte de Guatemala. El retraso en materia de desarrollo de la región implica que continúan existiendo las grandes haciendas, la explotación socioeconómica y el autoritarismo político. A través de los años ese retraso ha hecho estallar revueltas campesinas ocasionales que desafían la autoridad gubernamental y, en respuesta, la represión del campesinado local ha sido fuerte.

A medida que el auge petrolero se consolidó en el área durante los años '70, los problemas se complicaron debido a que cientos de miles de mexicanos inundaron la zona en busca de trabajo. Estos "intrusos" impusieron nuevas tensiones a la

⁹⁹ Gugliotta, Guy, "Mexico is Flexing Its New Muscle" en Miami Herald, 31 de agosto de 1980.

situación sociopolítica de la región. Para empeorar las cosas, la explotación de las riquezas petroleras produjo la confiscación de tierras, el incremento de la inflación, el aumento de la delincuencia, el daño ambiental, la contaminación del agua y demandas incontrolables sobre la infraestructura local. Todo esto, a su vez, provocó una respuesta agresiva de parte de los sureños, manifestada en peticiones, marchas de protesta y barricadas; también ocuparon las instalaciones de perforación y los sitios de construcción. Es una historia conocida: un auge económico genera trastornos que llevan a protestas políticas.

Sin embargo, el cuadro deprimente no termina aquí. Emigrantes de las naciones centroamericanas han agregado sus influencias desestabilizadoras. En síntesis, toda la región sureña está experimentando un cambio sociopolítico sin paralelo al mismo tiempo que las naciones centroamericanas están envueltas en gran agitación revolucionaria. Manejar ese cambio es, sin duda, un desafío para la política interna; pero está también ligado a los intereses de seguridad mexicanos debido a su vinculación potencial con la amenaza externa del contagio revolucionario centroamericano.

De aquí la explicación a la consideración defensiva de la política exterior de México durante estos primeros años de la crisis centroamericana, pues si ésta se generalizara, se alentaría la inclusión de las variables ya señaladas y surgiría la posibilidad de establecer, en el ámbito nacional, un modelo político que respondiera a necesidades estructurales para unir civilización, participación y cultura en los términos de los mejores intereses nacionales.

México defiende estos intereses cuando en Centroamérica propone una solución política negociada, rechaza la intervención extranjera y reconoce el derecho de los pueblos a su autodeterminación.

De igual manera, se puede apreciar que la diplomacia hacia la subregión cambió radicalmente y con ello acabó también la tradición jurdicista que había enmarcado por años la política exterior de México.

En síntesis, se puede observar que los cambios externos que se dieron durante la segunda mitad de la década de los 70's condujeron a una redimensión de la subregión centroamericana dentro del contexto de la política exterior de nuestro país y hubo de responderse, en consecuencia, con una estrategia más activa en aras del interés nacional por preservar la soberanía y la seguridad nacionales. "No obstante, quedaba planteada al futuro la duda de sí México, presionado por sus propias necesidades y problemas internos, se vería forzado a relegar la política exterior a un segundo plano, a favor de un regreso hacia la introversión política y al aislamiento internacional".¹⁰⁰

La mejor forma de responder a esta interrogante nos la brinda lo asentado a lo largo del presente capítulo, pues no hay que olvidar que la posición mexicana ante los problemas de Centroamérica no fue accidental ni atendió a un esfuerzo caritativo de nuestro país, sino que tuvo sus raíces en una interpretación realista de la crisis por la que atravesaba aquella subregión y cuya extensión hacia territorio mexicano hubiera tenido importantes repercusiones para la soberanía y la estabilidad interna de la nación por las implicaciones señaladas líneas atrás. Tampoco se debe desestimar la consideración de que el Estado mexicano encontró en la situación centroamericana el elemento para adquirir mayor peso en los asuntos internacionales y sentar nuevas bases en su relación frente a Estados Unidos. Por todo ello, realmente resultaba difícil prever para los próximos años una modificación de las líneas generales de simpatía hacia los movimientos revolucionarios de la región. Tal y como se demostrará en el desarrollo del siguiente capítulo.

¹⁰⁰ Herrera, op. cit., p.111.

II. LAS RELACIONES MEXICO – CENTROAMERICA DURANTE LA DECADA DE LOS 80'S

2.1 Al inicio de la década

Si bien, ya en el capítulo precedente adelantábamos y bosquejábamos el inicio de una política exterior mexicana más activa y comprometida en Centroamérica a raíz de la situación de crisis que empezaba a manifestarse en esta subregión latinoamericana y que tuvo su principal expresión con el derrocamiento del régimen de Somoza en Nicaragua; en el presente apartado se demostrará como, a consecuencia de la interacción de diversos fenómenos de carácter subregional, regional y general presentes en el escenario centroamericano durante los primeros años de la década de los ochenta, se consolida la vocación centroamericanista del gobierno de José López Portillo.

Sucesos externos determinaron entonces, en gran medida, aquellas alternativas de acción que se emprendieron en Centroamérica durante los últimos años del sexenio lopezportillista. Sin pretender hacer un recuento exhaustivo de los mismos, pues no es el objetivo de nuestro trabajo, a continuación se detallan aquellos elementos externos que, a nuestro juicio, incidieron de manera determinante en el curso de la situación centroamericana prevaleciente y obligaron a profundizar el diseño de una política exterior activa con respecto a Centroamérica a partir de 1980.

2.1.1. La incidencia de fenómenos externos en la subregión

El origen, alcance y perspectivas de las relaciones México – Centroamérica durante los primeros años de la década de los ochenta no pueden entenderse sin analizar los factores que, a partir de 1980, incidieron en la evolución de la situación prevaleciente en la subregión centroamericana.

Destacan, en el ámbito subregional, dos acontecimientos posteriores al triunfo sandinista: la escalada de la revolución en El Salvador a partir de 1980 y la lucha por el poder de las guerrillas guatemaltecas agrupadas en la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) en 1981. A estos hubo de añadirse, en el plano regional, el cambio de partido en el gobierno de Venezuela, que puso en peligro el apoyo económico y político a la revolución nicaragüense y, en consecuencia, el resultado de la lucha revolucionaria; así como el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan en enero de 1981, quien, como producto de la utilización de modelos o estructuras analíticas equivocadas para interpretar las características del área insistirá en ubicar la crisis centroamericana como parte de la confrontación Este-Oeste ignorando las posibilidades intermedias que Latinoamérica improvisa con verdadero genio. A escala general resalta el peligro latente de que el conflicto se internacionalizara y se convirtiera en parte de la confrontación Este-Oeste por la presencia de diversos actores de la arena mundial que se involucraron en el problema centroamericano.

2.1.1.1. De carácter subregional

Como elementos más representativos de la crisis centroamericana podemos hablar de la guerrilla salvadoreña y el caso guatemalteco.

La guerrilla salvadoreña.

El Salvador, el país más pequeño de América Central ha padecido más gobiernos militares que ninguna otra nación latinoamericana. Desde 1930, los regímenes dictatoriales se han presentado uno tras otro, en ocasiones a través de golpes de Estado, y en otras, cometiendo fraudes electorales, con el apoyo del ejército. Por ende, el factor que dio continuidad al sistema político fue la constante represión en contra de todos aquellos que luchaban por la implantación de formas políticas

democráticas: universitarios, campesinos, obreros, mujeres, etc., lo que trajo como resultado la presencia permanente de grupos paramilitares de ultraderecha.

En este esquema surgieron partidos de oposición que estuvieron inspirados en ideologías de tendencia izquierdista, como el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y el Partido de Acción Renovadora Nueva Línea (PAR), que demandaban democracia electoral y la reforma agraria, obteniendo a cambio represión y siendo objetos de grandes fraudes en las elecciones presidenciales del 72 y del 77, así como en las legislativas del 74.

De hecho, las raíces políticas del conflicto salvadoreño actual datan de 1972 cuando el gobierno militar robó la victoria electoral a los demócratas cristianos mediante un conteo fraudulento de votos. La oposición radical, armada en parte, creció rápidamente durante los años siguientes, y el gobierno respondió con represión, desatando la conocida e incontenible espiral de violencia y declinación política".¹⁰¹

Después del fraude electoral, los sectores de la izquierda consideraron que esta no era la vía para lograr cambios en el sistema de dominación, por lo que optaron por la lucha armada. A partir de 1975, las incipientes organizaciones político-militares buscaron vincularse con las luchas populares ya que hasta ese momento no tenían una proyección real en la sociedad, logrando con ello una pérdida gradual de consenso del Estado.

"Frente a un gobierno sostenido económica y militarmente por Estados Unidos, cuestionado e inmerso en profundas contradicciones, se consolida un movimiento revolucionario que a través de su desarrollo orgánico y de una creciente acumulación de fuerzas se presenta en el

¹⁰¹ Leogrande, William. "Las opciones de la política norteamericana en Centroamérica" en Pellicer de Brody, Olga (comp.) Centroamérica: futuro y opciones, México, FCE, 1983, p. 59 – 60.

escenario político y militar, defendiendo con autonomía un proyecto alternativo de sociedad”¹⁰²

En 1977 un nuevo fraude en las elecciones llevó a otro militar a la Presidencia. Esta nueva acción de nula oportunidad política para las fracciones de izquierda dio pauta para que los movimientos guerrilleros se intensificaran, uniéndose con las fuerzas de oposición democrática.

Con el triunfo de la revolución sandinista en Nicaragua, se generó en El Salvador un proceso de desobediencia civil, ya que la sociedad salvadoreña veía por fin una posibilidad real de cambio. Además, surgió en el interior del ejército salvadoreño una tendencia democrático-constitucionalista encabezada por la juventud militar. De ahí el golpe de Estado y el surgimiento de la primera Junta Cívico—militar. Los sectores progresistas de la Junta intentaron ciertas reformas, pero se enfrentaron a dos problemas:

- La oposición de los sectores derechistas de las fuerzas armadas; y,
- La petición de un cambio real por parte de las organizaciones revolucionarias, rechazando las reformas.

Por ello, los militares más consecuentes se retiraron de la Junta y, paralelamente, se produjo un fortalecimiento de la fracción derechista del partido demócrata cristiano encabezada por José Napoleón Duarte quien realizó una alianza con las fuerzas armadas y se consolidó en el poder hasta 1982.

Durante 1980, El Salvador entra en un período de violencia e inestabilidad externas que se inicia con la manifestación masiva de las fuerzas opositoras del 22 de enero, continúa en marzo con la muerte de monseñor Oscar Arnulfo

¹⁰² Ramírez, Berenice, *“El trasfondo histórico de la revolución salvadoreña”* en Cueva, Agustín, et. al., *Centroamérica: una historia sin retoque*, México, El Día, 1987, p. 67

Romero, en abril con el surgimiento del Frente Democrático Revolucionario, en agosto con el fracaso del llamado a una huelga general, con el asesinato en masa de los dirigentes del FDR en noviembre, y en diciembre con el asesinato de cuatro religiosas estadounidenses y la expulsión y persecución de Majano. Finalmente, el 10 de enero de 1981, los grupos guerrilleros que conforman el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional, inician su "ofensiva final" que desató la guerra civil en la mayor parte del territorio nacional.

El caso guatemalteco.

Respecto a Guatemala, se puede decir que su desarrollo económico y político es similar a los otros países del área: un sistema de dominación político-militar. Lo importante de este país, es la alianza de los militares con la burguesía.

Cabe señalar, que la actividad guerrillera en Guatemala es crónica en el medio rural y urbano, como consecuencia de la inestabilidad institucional y la violencia caracterizada por golpes de Estado y la nula participación política de grupos opositores al régimen desde 1954, pues hasta los años '80 todos los presidentes fueron militares.

Las demostraciones de represión observadas durante la década de los 60's se impusieron a grupos de izquierda y diversos sectores de la sociedad. Es decir, el Partido Revolucionario (partido militar), imponía el rol político a seguir. Consecuentemente los militares establecieron su propia base económica y política.

A ello se debió el surgimiento de grupos paramilitares de extrema derecha tales como el Movimiento de Acción Nacionalista Organizado (MANO), la Nueva Organización Anticomunista (NOA) y el Consejo Anticomunista de Guatemala (CADEG), los que en parte cumplieron su objetivo de lograr la desmovilización guerrillera.

Sin embargo, durante el gobierno del general Kjell Laugerud García (1974 –78), se implantaron nuevas reformas sociales entre las que se concedió ayuda a las cooperativas mientras que algunos movimientos opositores al régimen fueron disueltos por la vía del diálogo. Esta política de apertura trajo esperanzas de democratización que fueron aprovechadas por elementos de la izquierda, pero finalmente dicha política resultó una esperanza ingenua, ya que en los últimos meses de su gobierno, Laugerud inició nuevamente un período de represión, prueba de ello fueron los asesinatos de Alberto Fuentes Mohr y Manuel Colom Argueta, los dos líderes más carismáticos del Partido Social Demócrata y del Frente Unido de la Revolución respectivamente.

La guerrilla se reactivó entonces como consecuencia de la reorganización de los movimientos político-militares surgidos durante esa época, en particular el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA). Estos grupos proclamaban la guerra popular revolucionaria como único instrumento de liberación para el pueblo guatemalteco, se concentraron en el desarrollo de una base campesina y fueron determinantes en los esfuerzos tendientes a la liberación nacional durante el gobierno de Lucas García Romero (1978-82).

Paralelamente, las luchas populares también se canalizaron a través de otros espacios como fueron la huelga de los trabajadores de Coca-Cola en 1976 y la consecuente fundación del Consejo Nacional de Unidad Sindical (CNUS); la marcha de los mineros de Ixtahuacán en 1977, que culminó con una concentración en la capital de más de 100 mil personas; y la fundación, en 1978 bajo el gobierno de Lucas García, del Comité de Unidad Campesina (CUC), el cual dirigió en 1980 a 75 mil cañeros a una huelga de trabajadores rurales.¹⁰³

¹⁰³ Cfr. Aguilera, Gabriel, *Estado militar y lucha revolucionaria en Guatemala* en Sánchez Ramos, Irene (comp.), *Centroamérica: raíces y desarrollo de un conflicto actual*, México, SUA-FCPyS-UNAM, 1986, pp. 232-238.

A raíz del triunfo de la revolución en Nicaragua la violencia y represión de parte de la extrema derecha (los famosos Escuadrones de la Muerte y el Ejército Secreto Anticomunista) aumentó en Guatemala por medio del asesinato de cientos de dirigentes de organizaciones políticas y sociales bajo el opresivo gobierno del general Romeo Lucas; ante esto, la insurgencia armada surge con más fuerza y la extrema izquierda alentó la formación del Frente Democrático contra la Represión (FDCR), integrado por campesinos, obreros, profesionistas, estudiantes y comunidades religiosas que buscaban contrarrestar esas masacres.

Durante los últimos meses de 1980 hubo un gran número de enfrentamientos entre guerrilleros y las fuerzas armadas guatemaltecas, situación que se fue recrudesciendo con el paso del tiempo.

Posteriormente se consolidó la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) que resultó de la fusión de grupos de izquierda y del Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), y el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Esta fuerza militar, cuyas operaciones abarcaban las dos terceras partes del territorio del país, se constituyó para luchar contra el régimen de Lucas García.

Una elección aparentemente fraudulenta llevó en marzo de 1982 a la consagración del general Angel Aníbal García como presidente. Aníbal García a su vez fue derrocado por una Junta integrada por tres hombres liderados por el general Efraín Ríos Montt, quien decidió anular los resultados de la elección. Dicha Junta formó un gobierno donde el 80% de los puestos fueron ocupados por militares. Los 300 municipios del país eran gobernados bajo una ley que impedía la autonomía municipal y, además, se culpó a las organizaciones revolucionarias de todos los conflictos habidos en el país. Finalmente, el 10 de junio de 1982, el

general Ríos Montt desplazó a los otros dos miembros de la Junta de Gobierno y se hizo cargo de la presidencia del país.

Dada la larga sucesión de rápidos cambios políticos, la tendencia hacia la inestabilidad y la polarización política se afianzó en Guatemala.

Como podemos apreciar, a principios de la década que nos ocupa, la copa centroamericana se había rebalsado de nuevo como consecuencia de problemas de carácter económico y social que se expresaron en estructuras políticas oligárquicas y poco participativas impidiendo el cambio y la redistribución de los escasos beneficios del desarrollo.¹⁰⁴ Así, la subregión centroamericana se sumió en una crisis de carácter económico, social, político y militar ya que los efectos sociales de las debilidades propias de las economías regionales agudizaron las contradicciones políticas e ideológicas en los distintos países lo cual, aunados los factores externos, se convirtió en una real crisis de dominación regional.

En virtud de lo anterior, el panorama centroamericano durante los inicios de la década del '80 no era nada alentador, a saber:

En Nicaragua, si bien la llamada oposición sandinista al régimen de Somoza había logrado derrocar el *ancien regime* tomando el gobierno, el precio de cincuenta mil muertos y cinco mil millones de dólares en daños no incluyó los enormes ajustes y tensiones que acompañaron el comienzo de un gobierno "radicalizado" en el ex reino feudal de Somoza.

El Salvador no se había recuperado todavía de su "victoria" en la guerra contra Honduras cuando sufrió el trauma de una elección presidencial amargamente reñida y fraudulenta. Más de cien mil salvadoreños regresaron a casa desde sus

¹⁰⁴ Para un análisis teórico sobre la crisis centroamericana Cfr. Roitman, Marcos, "*Tiempos y espacios en la crisis centroamericana*", en *Estudios Latinoamericanos*, No. 3, México, UNAM, julio—diciembre de 1987.

tierras perdidas en Honduras para unirse a los dos millones de campesinos sin tierra que enfrentaban a una alianza oligárquico-militar más fuerte que nunca. Los oprimidos se volcaron a la única arma que les quedaba: la guerra de guerrillas. El Salvador ha sufrido desde entonces terribles luchas civiles, sin señal de abatimiento; se calcula que más de diez mil personas fueron muertas sólo en 1981.

Guatemala también estaba gobernada por la violencia. Este estado de sitio puede ser descrito como algo menos que una guerra civil, pero el secuestro, el crimen y el asesinato altamente organizado y, a veces, promiscuo se hicieron lugares comunes. Es posible que veinte mil guatemaltecos ya hayan sido muertos de esta manera en veinte años. Incluso los indígenas antiguamente segregados han sido incorporados al esquema de violencia como blancos de la izquierda o la derecha.

Apoyada por Estados Unidos como un puesto de avanzada de su defensa hemisférica contra el comunismo, Honduras eligió pacíficamente su primer presidente civil en dieciocho años en 1981. Se encontró cada vez más involucrada en los problemas de los países vecinos a medida que exiliados de todas las clases buscaron asilo en Honduras, mientras planeaban su retorno militar al país de origen, lo que decididamente no era una novedad en Centroamérica.

Como siempre, Costa Rica mantuvo su compostura mientras el resto de la región se hacía añicos, pero al igual que los demás, Costa Rica se vio afectada fuertemente por la inflación incontrolada en los costos energéticos durante finales de la década del 70 y en los años siguientes conoció todas las consecuencias. Los organismos internacionales de crédito consideraron a la nación casi en bancarrota e insistieron en un plan de austeridad antes de garantizar algún tipo de alivio para la fuerte deuda externa. Adicionalmente, la guerra de los vecinos se precipitó y Costa Rica sufrió por su reputación como nación hospitalaria cuando miles de

refugiados nicaragüenses, guatemaltecos y salvadoreños entraron al país sin dejar sus odios en la frontera.

Debe añadirse que nació una nueva república centroamericana; la ex-colonia británica llamada Honduras Británica se independizó el 21 de septiembre de 1981, sin ningún dolor salvo el miedo a un *Anschluss* guatemalteco, contra el cual un contingente de tropas británicas permanecía en Belice.

2.1.1.2. De carácter regional

A pesar de que la crisis centroamericana tuvo un origen fundamentalmente económico y social, el alcance y las posibles consecuencias de esta crisis no pueden entenderse sin tomar en cuenta la decisiva influencia de factores externos a escala regional que resultaron determinantes esenciales, no sólo del comportamiento económico sino de la influencia recíproca de muchos factores políticos durante los primeros años de la década de 1980 en la subregión centroamericana. En este contexto resultan especialmente significativas la actuación venezolana y estadounidense en el área.

El repliegue del activismo venezolano.¹⁰⁵

A partir de los primeros años de la década de los 70's comienza el papel activo de Venezuela hacia Centroamérica, pero no es sino hasta el auge de la revolución sandinista que Venezuela comienza el tratamiento de las cuestiones políticas y económicas relacionadas con la región en forma conjunta. (Con anterioridad dichos asuntos eran tratados aisladamente).

¹⁰⁵ Para un análisis más completo de la política exterior venezolana hacia centroamericana durante este periodo Cf. Bond, Robert D, "Venezuela, la Cuenca del Caribe y la crisis centroamericana", en Foro Internacional, Vol. XXII, No. 2, México, COLMEX, octubre—diciembre de 1981, pp. 164-179.

En 1978 y principios del '79, el gobierno de Acción Democrática (PAD) dirigido por el Presidente Carlos Andrés Pérez, de línea socialdemócrata, brindó su apoyo a la lucha del Frente Sandinista de Liberación Nacional.

Los factores que imprimieron un sello a la política venezolana de entonces para la región eran, a saber:

- La antipatía hacia el régimen nicaragüense de Somoza;
- La convicción del PAD sobre las causas sociales y económicas como orígenes del problema regional, y no así la influencia soviética, comunista; y,
- La oposición a que Estados Unidos interviniera en la región.

Todavía los principales partidos venezolanos, el PAD y la COPEI (demócrata-cristiano) habían compartido el interés venezolano en política exterior de promover regímenes estables en la región que propiciaran el cambio y el progreso económico.

Aunado a lo anterior, de los países latinoamericanos que apoyaban a los sandinistas, era el gobierno venezolano de Carlos Andrés Pérez el que podía ayudar económicamente a los revolucionarios, gracias a las divisas obtenidas por sus exportaciones petroleras.

Sin embargo, en marzo de 1979, el gobierno de Carlos Andrés Pérez dio fin a su mandato y el nuevo presidente electo, Luis Herrera Campins, proveniente de la COPEI, implementó una política de apoyo a valores democráticos, usando el petróleo como instrumento para promover los intereses demócrata-cristiano.

La orientación demócrata-cristiana de Herrera puso en peligro el apoyo económico y político a la revolución nicaragüense y, en consecuencia, el resultado de la lucha revolucionaria. En 1980 Luis Herrera visitó Nicaragua y advirtió a los sandinistas

que continuaría la ayuda venezolana en tanto la democracia-cristiana fuera aceptada en la dirigencia del nuevo gobierno. En el mismo año Cuba y Venezuela enfriaron sus relaciones retirando embajadores. Por otro lado, el apoyo demostrado a la Junta de gobierno salvadoreña encabezada por José Napoleón Duarte fue evidente, en tanto que el PAD estaba por suspender la ayuda económica a esa Junta hasta que no negociara con la oposición.

Estas acciones hicieron temer que la nueva política venezolana hacia la subregión Centroamericana pudiera empujar a los líderes del movimiento revolucionario nicaragüense a solicitar más amplia ayuda de Cuba, posibilidad que conllevaba el peligro de una intervención abierta de Estados Unidos. La única opción para evitar esto era que el gobierno de México, el otro país de la región con una vieja tradición civilista y liberal, y además exportador de petróleo, llenara el vacío político dejado por Venezuela.

La injerencia estadounidense.

Para Estados Unidos la región centroamericana en conjunto representa, por su ubicación geográfica desde Panamá hasta México, una zona de suma importancia. Se trata de un Istmo que además de comunicar los continentes de América y Asia, guarda una posición estratégica en el continente americano. De ahí la creciente obsesión estadounidense por la seguridad de la zona y la elaboración de un discurso encaminado a justificar sus acciones y políticas intervencionistas en la región.

Partiendo de esta concepción, es de suponer que para Washington toda injerencia en los asuntos internos de los países de Centroamérica, obedece una óptica de seguridad nacional. Sin embargo, se considera pertinente aclarar que ésta no sólo es de orden estratégico, sino que responde a cuestiones políticas e ideológicas.

El origen de la política de seguridad nacional estadounidense hacia América Latina en general y en particular hacia Centroamérica y el Caribe, parten de la llamada "Doctrina Monroe", pronunciada por el presidente James Monroe ante el Congreso de su país en 1823: "para mantener la pugna y las amistosas relaciones existentes entre Estados Unidos y aquellas potencias (europeas), debemos aclarar que estamos obligados a considerar todo intento para extender su sistema a cualquier nación de este hemisferio como peligroso para nuestra paz y seguridad, no podríamos contemplar ninguna intervención (...) sino como la manifestación de una disposición hostil hacia Estados Unidos".¹⁰⁶

Esta política ha sido continuada hasta la fecha por los distintos presidentes estadounidenses en turno, ya sean demócratas o republicanos, manifestada de diversas formas pero conservando, siempre como fin último, la idea de preservar la supremacía de Estados Unidos en toda la región latinoamericana, incluyendo la subregión centroamericana.

Estados Unidos es ampliamente admirado en Centroamérica por su democracia, su economía fuerte y su tecnología, por no hablar del rock, la Coca Cola y los jeans. Al mismo tiempo, son generalmente censurados y producen desconfianza por su intervencionismo, su soberbia y su insensibilidad ante las necesidades de la región. Estos son los aspectos de amor—odio en la relación entre ese país y Centroamérica.

Estados Unidos, es no sólo la mayor presencia militar en la subregión sino también el socio comercial dominante, el mayor mercado para los productos centroamericanos y virtualmente su única fuente de inversión de capital, ayuda externa, préstamos y tecnología. Sumado a ello, la embajada de EU en todos éstos países opera como uno de los actores más importantes en los asuntos

¹⁰⁶ Kennedy, Robert. "Seguridad de EEUU, en el flanco sur: intereses, desafíos y respuestas" en Intereses Occidentales: política de E.U. en el Caribe. Buenos Aires, Latinoamericano, 1985, p. 192.

políticos internos, junto con las élites económicas y militares, y no necesariamente en ese orden.

En otras palabras, EU no sólo constituye el poder más importante que opera en toda Centroamérica sino que, por ejemplo, su embajada en San Salvador o en la ciudad de Guatemala, o en cualquier sitio, operando en su capacidad proconsular, es también una importante fuerza interna, por no decir la mayor fuerza interna. De allí, todas las complejidades de la relación entre Estados Unidos y Centroamérica.

Con la administración de James Carter, a partir de 1974, Estados Unidos asumió una actitud más activa hacia la región Centroamericana con la campaña por los derechos humanos, los tratados del Canal de Panamá y el impulso a las democracias viables buscando una salida intermedia entre las dictaduras y la democracia tradicional. Jugó un papel decisivo en el debilitamiento de los regímenes militares y represivos en Centroamérica; el embargo de las armas vendidas a los gobiernos de Nicaragua, El Salvador y Guatemala; el congelamiento de créditos y fondos de ayuda; la actitud menos complaciente de Estados Unidos hacia las dictaduras no viables, tipo Somoza, y los regímenes militares de América Latina, etc. La administración veía cambios fundamentales en Centroamérica y consideraba inevitable un deterioro de la influencia estadounidense en la región.

Sin embargo, según Luis Maira, la política de Carter hacia Centroamérica tuvo varios "errores de cálculo" fundamentales:

- Una estimación insuficiente del poder social y la capacidad de movilización de la extrema derecha guatemalteca;
- Una coyuntura casi inmanejable en El Salvador debido al crecimiento de masas de las organizaciones de izquierda que emprendieron la vía armada;

- La gestación del amplio frente antisomocista que condujo al derrocamiento del régimen dinástico en Nicaragua.¹⁰⁷

Por ello, se haría necesario llegar a una reelaboración de la política exterior estadounidense hacia el istmo centroamericano.

El cambio se dio durante los primeros años de la administración republicana de Ronald Reagan en los ochenta. Según se dice entre octubre de 1980 y febrero de 1981.¹⁰⁸

Es importante aclarar que con el ascenso de Ronald Reagan al gobierno de Estados Unidos, las acciones bélicas en América Central adquirieron grandes dimensiones de confrontación, lo que agudizó el clima de inseguridad en la región; por lo mismo, la acción política diplomática mexicana¹⁰⁹ se vio nuevamente comprometida y cuestionada una vez que la administración Reagan consideró el conflicto centroamericano como caso de confrontación Este- Oeste.

Esta connotación estadounidense de la situación en Centroamérica se entiende a la luz de las reflexiones de Luis Maira que señalan: "todo el diseño de la política estadounidense hacia América Latina se ha basado, durante el gobierno republicano, en un globalismo de raíz estratégica. Esto significa que la región es vista como un espacio de confrontación entre el Este y el Oeste, como un terreno

¹⁰⁷ Maira, Luis, "*Fracaso y reacomodo de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica*", en Varios, *Centroamérica en crisis*, México, COLMEX, 1984, pp. 186-193

¹⁰⁸ "Se instalaba una nueva administración en Washington que proclamaba la superación definitiva del bipolarismo y del eje Este-Oeste como la clave de las relaciones internacionales" Cfr. Insulza, José Miguel, "*Hacia la política latinoamericana*", en *Nexos*, No. 62, México, febrero de 1983, p. 24.

¹⁰⁹ "Durante mucho tiempo el sistema político mexicano ha sido objeto de admiración y desconcierto para los politólogos y los políticos estadounidenses. Inclasificable a la luz de los regímenes políticos clásicos, el de México aparecía como un "híbrido" que combinaba algunos elementos de los sistemas democráticos liberales, cierta pauta de organización y funcionamiento de los sistemas socialistas centralizados y no pocos resabios de regímenes autoritarios. Con todo, el dato fundamental es que el sistema funcionaba y era capaz de asegurarse continuidad". Cfr. Maira, Luis, "*El espejo estadounidense*" en *Nexos*, No. 62, México, febrero de 1983, pp. 19-20.

sujeto a la oscilación entre las expectativas de la expansión soviética y el comportamiento crecientemente defensivo del campo capitalista".¹¹⁰

Para el gobierno de Reagan, la política hacia Centroamérica debía estar subordinada a la concepción de confrontación global Estados Unidos – URSS, sin tomar en consideración los problemas internos. Por ello, si antes el gobierno de Nicaragua era un gobierno proestadounidense, con los sandinistas en el poder sólo se podía hablar de un gobierno prosoviético.

Bajo esta óptica de enfrentamiento Este-Oeste, Reagan decidió aplicar una política de aniquilamiento de las guerrillas en El Salvador y Guatemala¹¹¹, misma que no tuvo efectos positivos, ya que la escalada revolucionaria no logró ser contenida; por el contrario, las acciones fueron aumentando día con día tanto en El Salvador como en Guatemala.

La actuación de los actores regionales, anteriormente descritos, en el contexto centroamericano no sólo representó nuevos retos y obstáculos para el camino por donde habían de transitar las soluciones a los problemas de esta subregión Latinoamericana, sino que incrementó los riesgos para los países cercanos del área al aumentarse, en virtud del cambio de actitud mostrado por Venezuela y la agresividad de la nueva administración de la Casa Blanca hacia Centroamérica, la posibilidad de una internacionalización de la cuestión centroamericana que desembocara en un conflicto bélico de grandes magnitudes perjudicial para todo el continente americano, en particular para los vecinos inmediatos de esta zona entre los que, inevitablemente, se encontraba México.

¹¹⁰ Maira, Luis, "El nuevo escenario", en *Nexos*, No. 55, México, julio de 1982, p. 15.

¹¹¹ Los asesores de Reagan estaban convencidos de que Jimmy Carter había "perdido" Nicaragua ante los comunistas y de que ellos podían y debían hacer algo mejor con El Salvador y Guatemala.

2.1.1.3. De carácter general

Las presiones provenientes de la arena internacional como consecuencia del interés que diversos actores del Sistema Mundial mostraron por los problemas y la búsqueda de soluciones en Centroamérica, también se hicieron presentes a principios de la década que nos ocupa y avivaron más el temor de una confrontación bélica mundial en América en virtud de la óptica estadounidense de interpretar cualquier acción de un país u organización no proestadounidense como una afrenta a sus intereses en la subregión istmeña.

El interés que la situación prevaleciente en Centroamérica a finales de la década del '70 despertó en el mundo fue de diversa índole y matiz como consecuencia de los intereses económicos, políticos y geopolíticos que sobre esta subregión tienen algunos de los principales actores de la escena internacional. Sin intentar agotar todo el panorama internacional generado durante estos años en torno a la circunstancia centroamericana, a continuación se presenta un bosquejo de los principales pronunciamientos que sobre la región adoptaron diferentes gobiernos, haciéndose así de una posición ante la crisis regional.

Cabe aclarar que la manifestación de intereses en la subregión es, si no extensa, si compleja, por lo que a continuación se destacan aquellos que realmente son importantes, significativos y ejemplificadores, para poder entender la crisis centroamericana inserta en la realidad internacional, haciendo sobresalir aún más los que en la coyuntura de principios de la década de 1980, fueron determinantes para modificar la actuación mexicana en Centroamérica.

Unión Soviética y el mundo socialista.

La Unión Soviética no tiene vínculos culturales, políticos o comerciales de larga data con los países de América latina en general y de Centroamérica en particular. Comenzó a desarrollar tales vínculos recién en los años '60. Esto se debió

inicialmente a la distancia geográfica del área y, por lo tanto, a la importancia marginal que revestía para la URSS y también a la hegemonía tradicional de Estados Unidos en la región. El elemento de la distancia geográfica fue una desventaja para la Unión Soviética.

Como Estados Unidos en Europa Occidental, ella no tenía una historia imperialista en Centro y Sudamérica. El COMINTERN y los funcionarios oficiales tradicionalmente han sido cautelosos acerca de las perspectivas para el comunismo en estas áreas. Al igual que Marx y Engels, exhibieron una suerte de desdén eurocéntrico por los líderes y pueblos latinoamericanos y han considerado a estos países dentro de un sistema colonial bajo la dirección firme de Estados Unidos.

Hasta la revolución cubana, el Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) había tenido sólo contactos esporádicos con sus pares latinoamericanos y los mismos eran solamente a través de funcionarios de partidos individuales o del COMINTERN.

Sin embargo, para los soviéticos, el triunfo de los sandinistas en Nicaragua en julio de 1979 señaló una coyuntura importante en lo que consideran la progresiva transformación de la Cuenca del Caribe, sólo igual en importancia a las victorias de Castro en Cuba veinte años antes. En ambos casos, para los soviéticos, se trató de una derrota política humillante sufrida por Estados Unidos.

Antes y poco después del triunfo sandinista, los soviéticos tuvieron una enorme cautela y fueron típicamente mesurados en su disposición para celebrar compromisos con el nuevo régimen. En contraste, una vez que la revolución asumió más consolidadamente el mando, los soviéticos gradualmente evaluaron sus opciones y decidieron proseguir con su estrategia antiimperialista en

Nicaragua; más con el interés de desprestigiar la política estadounidense en el ámbito internacional, que con el de ampliar efectivamente su influencia.

Bajo esta óptica, la acción de la Unión Soviética se ha concretado a otorgar apoyo efectivo (alimentos, tecnología y armamentos) al régimen sandinista, cuando así lo ha sido solicitado por Nicaragua al mundo.

Entre 1980 y 1982 ellos y sus aliados de Europa oriental concluyeron, como había sucedido antes con Cuba, una variedad de acuerdos económicos, técnicos y comerciales con Nicaragua. Se relacionaban principalmente con asuntos de pesca y marítimos, recursos hidráulicos, investigaciones mineras y geológicas, comunicaciones y cooperación cultural y científica.

Después de establecer contactos comerciales iniciales, los soviéticos abrieron su primera Misión Comercial en Managua en marzo de 1980. El Frente de Liberación Sandinista y el PCUS acordaron también futuros contactos partido a partido en términos de la línea planteada por los soviéticos con Castro y otras fuerzas revolucionarias en Angola y Etiopía.

Los soviéticos apelaron a donaciones y créditos para aumentar su influencia en Nicaragua. Primero, en 1980, donaron 14 mil toneladas de trigo, seguidas de 21 millones de dólares en subvenciones industriales para diversos proyectos agrícolas e industriales. Entre 1981 y 1982 otorgaron al país 80 millones de dólares en créditos y 30 millones en ayuda. Como en Cuba, los soviéticos también acordaron en 1982 asistir a Nicaragua, comprometiéndose a comprar grandes cantidades de productos agrícolas y proporcionar ayuda económica y técnica de largo alcance.

En 1982 había 700 estudiantes nicaragüenses y 15 maestros en la URSS y en 1982-83 la Unión Soviética proporcionó 300 becas adicionales para estudiantes y subvenciones a profesores para que estudiaran allí.¹¹²

Los créditos otorgados a Nicaragua por otros aliados soviéticos en 1981 incluyeron 30 millones de dólares de Checoslovaquia, 20 millones de Bulgaria, 10 millones de Alemania Oriental y otros 10 millones de Hungría. Cuba le otorgó 3.6 millones de dólares en préstamos y una ayuda económica estimada en 60 millones entre 1980-81 y 85 millones en 1982. Los cubanos enviaron también a más de 2 000 docentes y varios cientos de personal médico, así como también técnicos y otros trabajadores, lo que elevó el número total de personal civil cubano en Nicaragua a aproximadamente 3, 800 personas.¹¹³

Como en Cuba, las transferencias de armas a Nicaragua fueron precedidas del establecimiento formal de relaciones políticas y económicas. Sin embargo, a diferencia de la primera, las relaciones soviéticas con Nicaragua, en el terreno de la seguridad fueron, durante estos primeros años de 1980, de un menor tenor evitando cualquier acción que pudiera provocar directamente a Estados Unidos. Sin embargo, la ayuda militar a Nicaragua de parte de la Unión Soviética y de sus aliados europeos estaba, para esos mismos años, en pleno desarrollo. Por ejemplo, las transferencias de armas soviéticas, alemanas y cubanas, ascendieron a 28 millones de dólares entre 1981 y 1982, e incluían, por lo menos, cincuenta o más tanques T-54 y T-55, muchos transportes de tropa blindados, dos helicópteros, artillería pesada, cohetes tierra—aire y grandes cantidades de fusiles automáticos. A fines de 1982 había también alrededor de 3 mil consejeros de seguridad y militares cubanos. Además, según se decía, había 98 consejeros

¹¹² Cifras proporcionadas por el embajador soviético en Nicaragua, German Shtiapnikov, a Radio Sandino de la ciudad de Managua y publicadas en Foreign Broadcast Information Service-Latin America el 1 de noviembre de 1982, y por el embajador nicaragüense en la URSS, Jacinto Suárez, publicadas en el mismo medio el 2 de septiembre de 1982.

soviéticos, 50 alemanes orientales, 30 búlgaros, 28 norcoreanos, 20 vietnamitas y 10 palestinos de la OLP que habían estado entrenando a los 22 mil hombres del ejército nicaragüense y las fuerzas de seguridad estatal.¹¹⁴

Asimismo, los primeros años de la década del '80, la Unión Soviética promovió la cooperación marítima con Nicaragua. Ambas naciones firmaron acuerdos para programas conjuntos de investigación oceanográfica y pesquera, capacitación de nicaragüenses en escuelas de pesca soviéticas y ayuda soviética para la preparación de barcos nicaragüenses. Barcos soviéticos equipados para conducir estudios en oceanografía, pesca y biología marina ya están llevando a cabo investigaciones en las aguas del Pacífico y el Atlántico adyacentes a Nicaragua. En San Juan del Sur se pensaba instalar un astillero y muelle equipado con técnicos soviéticos y sus principales funciones serán para preparar los barcos de pesca soviéticos en el Océano Pacífico.¹¹⁵

Después de Nicaragua, el país centroamericano individualizado por los escritores soviéticos en esa época como más pleno de oportunidades revolucionarias fue El Salvador, al que ellos ven que ocupa una importante posición estratégica en la región.

De tal manera, los soviéticos, a través de los cubanos, aumentaron después de 1979 su asistencia a los salvadoreños, cuando los segundos ayudaron a unir a los diversos grupos revolucionarios bajo el Frente de Liberación Nacional Farabundo Martí (FDR-FMLN).

¹¹³ Cifras tomadas de Radio Sandino de la ciudad de Managua el 27 de marzo de 1981 y 6 de abril de 1982 y publicadas en las ediciones del Foreign Broadcast Information Service-Latin America del 30 de marzo de 1981 y 7 de abril de 1982, respectivamente.

¹¹⁴ Cifras tomadas de Voz de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 8 de abril de 1982 y Foreign Broadcast Information Service-Latin America, 15 de abril de 1982.

¹¹⁵ Cifras tomadas de El Nuevo Diario, Managua, Nicaragua, 14 de noviembre de 1982.

Aunque originalmente muy prudentes, los soviéticos, después de una reunión de los diversos grupos guerrilleros organizada por Castro en La Habana en diciembre de 1979, decidieron respaldar el plan cubano y ayudar con el suministro de armas.

En la primavera de 1980, los soviéticos acordaron también proporcionar entrenamiento a algunas decenas de jóvenes salvadoreños. Este cambio de táctica se reflejó cuando el Partido Comunista de El Salvador (PCES), tradicionalmente de línea pacifista, sancionó la vía de la revolución violenta en su Séptimo Congreso Nacional en mayo de 1980.

Por ello, la táctica soviética y cubana desde la primavera de 1980 ha estado dirigida a la transformación del numéricamente pequeño PCES en una fuerza directriz en la lucha guerrillera en El Salvador, al grado de que, si bien el respaldo soviético al involucramiento cubano en El Salvador no fue la principal causa de la guerra civil, ha fortalecido significativamente a los guerrilleros allí.

En junio y julio de 1980, el dirigente del PCES, Shafik Jorge Handal, con la asistencia de funcionarios soviéticos responsables de los asuntos del Tercer Mundo en el Secretariado soviético (tales como K. Brutens y M. Kudachkin) visitó la URSS y varios países de Europa oriental y obtuvo armas de fabricación estadounidenses (rifles M-14 y M-16, granadas M-79) así como también otros equipos de la misma procedencia enviados de Vietnam y Etiopía.

No obstante, los soviéticos han mostrado una mayor cautela en cuanto a ampliar su provocativa ayuda militar o establecer una abierta presencia militar en Centroamérica. Pero lo cierto es que cualquier movimiento o proceso político agredido u obstaculizado por Estados Unidos, obtendría el apoyo y simpatía de los soviéticos y el mundo socialista.

Europa Occidental.

Sin presencia importante en América Latina desde principios del siglo XX, cuando Estados Unidos comenzó a competir activamente con su influencia económica y política y a desplazarla después de la Segunda Guerra Mundial, Europa Occidental encontró, a fines de la década del '60, nuevas oportunidades para una reafirmación de su influencia en Latinoamérica, gracias al espacio que permitió el involucramiento de Estados Unidos en Vietnam, al disminuir este país su preocupación con respecto a América Latina durante los gobiernos de Nixon y Ford.

La disminución de la influencia estadounidense durante este período, coincidió y contribuyó al cambio del orden bipolar de los años '70, abriendo nuevas oportunidades y desafíos para Europa Occidental y Latinoamérica en el proceso.

La Comunidad Económica Europea (CEE) surgió en ese entonces como una importante fuerza en la economía internacional; lo mismo ocurrió con Alemania y Francia, que asumieron también relevancia política. La dependencia europea de materias primas importadas, energía y exportaciones¹¹⁶ agregó una mayor urgencia a la búsqueda europea de un rol internacional. El interés europeo en Latinoamérica surgió de esta realidad. Los fundamentos económicos de este interés radican en el potencial de un continente que incluye 350 millones de habitantes, tiene un producto interno bruto de aproximadamente 250 millones de dólares y es una de las regiones más avanzadas del mundo subdesarrollado. Sin embargo, las relaciones económicas europeas con Latinoamérica no se desarrollaron tan rápidamente como algunos esperaban, en realidad, aunque el valor de las exportaciones latinoamericanas a la CEE ha aumentado en términos nominales, su participación en ese mercado disminuyó de 11 por ciento en 1958 a

¹¹⁶ En 1973, el 22 por ciento del producto interno bruto de la CEE estaba relacionado con el comercio.

5.5 por ciento en 1976. En un aspecto más positivo, Europa es el segundo mercado para las exportaciones latinoamericanas.¹¹⁷

Asimismo, Francia, Alemania y el Reino Unido se convirtieron entre 1975 y 1979 en los mayores abastecedores de armas a Latinoamérica con un cálculo de ventas de 2,200 millones de dólares comparado con los 725 millones de dólares que por el mismo concepto obtuvo de la región Estados Unidos. Además, a pesar de que la asistencia comercial y para el desarrollo desde los países europeos a Latinoamérica no es grande, el flujo de inversiones europeas en Latinoamérica (especialmente en los sectores bancarios e industriales) ha sido significativo: América Latina absorbió más inversión europea directa que ninguna otra región en el mundo en desarrollo.

Unida al activismo económico europeo había una mayor iniciativa política. Trascendía lo ideológico y se convirtió en un valor compartido del gaulismo, los socialdemócratas, los demócratas cristianos e incluso de algunos comunistas, especialmente de Italia. La participación europea en el Medio Oriente y las negociaciones con Sudáfrica sobre Namibia, para no mencionar los problemas del control de armamentos y el desarme, que han convulsionado la alianza atlántica desde fines de la década del '70, fueron muestra de una mayor iniciativa de parte de estos países.

En este entendido, los europeos han considerado a Centroamérica desde una perspectiva que mezcla la convicción con la conveniencia. Los europeos ven en la situación centroamericana una manera de modificar la lógica bipolar del sistema internacional y de aumentar la autonomía de ambas regiones.

¹¹⁷ Cfr. "Las relaciones externas de América Latina en el umbral de los años ochenta", en Comercio Exterior, Vol. 29, No. 6, México, junio de 1979, p. 673 - 684.

La crítica a la política estadounidense en El Salvador y Nicaragua, como también al "imperialismo cultural" de Estados Unidos (esto último recordado por el Ministro de Cultura francés, Jack Lang, en la reunión de julio de 1982 de la Organización Cultural, Científica y Educacional de la ONU celebrada en la Ciudad de México), puede proporcionar una desviación ocasional de los problemas nacionales y pacificar a los izquierdistas que de otro modo critican la conducta de muchos de los gobiernos europeos en el ámbito interno.

La transformación centroamericana de una segura retaguardia estratégica de Estados Unidos en una zona cada vez más susceptible a la influencia no estadounidense tanto económica como política, envalentonó a los europeos.

Los europeos interpretaron las causas del conflicto centroamericano en la evolución económica y social de estos países.

Se parte de la hipótesis de que los movimientos de masas revolucionarias en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, encuentran su origen principal en las estructuras sociales, económicas y políticas (...) profundas desigualdades sociales y económicas; en regímenes militares y oligárquicos que han impedido sistemáticamente, por medio de la represión y el fraude, una transición pacífica y reformista.¹¹⁸

Consecuentemente con esta visión, en el mes de marzo de 1980 se informó que la CEE otorgaría ayuda por 12 millones de dólares a Nicaragua para contribuir al plan de rehabilitación.¹¹⁹

¹¹⁸ Krumwiede, Hirinrich-W., "Centroamérica vista desde Europa Occidental", en Castillo Rivas, Donald (comp.), Centroamérica más allá de la crisis, México, SIAR, 1983, p. 410

¹¹⁹ Tomado de Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1980. T. I, México, ENEP Acatlán - UNAM, 1981, p. 783

Al mismo tiempo consideraron que la vía militar como solución del conflicto sólo lograría radicalizar a la izquierda, con lo que no se obtendría estabilidad, siendo entonces mejor la aplicación de reformas estructurales para propiciarla.

Se considera a Nicaragua como un país que no ha "caído" al comunismo, y se tiene conciencia de que implementar el aislamiento de la revolución sandinista provocará un acercamiento mayor del proceso nicaragüense al bloque socialista, lo que implicaría ubicar la problemática en términos de la confrontación Este-Oeste. Respecto a El Salvador, en Europa se apoya la solución negociada.

En términos generales, los gobiernos europeos de Francia, Alemania y España fueron proclives a apoyar iniciativas contrarias a la posición estadounidense en Centroamérica. Sin embargo, se mostraron cautelosos en su participación en los problemas centroamericanos debido, sobre todo, al peligro que había de que un papel muy destacado pudiera poner a estos países en conflicto con Estados Unidos, algo que deseaban evitar. De ahí que el apoyo a los movimientos revolucionarios de la región dependiera mucho del comportamiento de los sectores políticos progresistas y de izquierda centroamericanos, es decir, que en tanto no se radicalizaran y no se alinearan al bloque socialista, seguirían contando con el respaldo europeo.

El interés europeo sobre Centroamérica tiene otra connotación: la de los partidos políticos europeos, los cuáles han buscado, lográndolo, un acercamiento con sus pares latinoamericanos. Tanto los pronunciamientos de la Internacional Socialista (IS) y la Unión Mundial Demócrata Cristiana no son oficiales, pero sí tienen influencia en la opinión pública mundial.

La Internacional Socialista, organización de partidos con tendencia socialista y descendiente de la Internacional Obrera del siglo XIX, adoptó una posición respecto a Centroamérica como parte de la estrategia seguida por esta

organización que aspiraba a expandir la influencia de la IS a escala internacional y a incorporar más partidos latinoamericanos como miembros de la organización. En virtud de tal estrategia promovió soluciones que, generalmente, estuvieron en desacuerdo con las de Estados Unidos.

En este contexto podemos ubicar las abiertas demostraciones de apoyo de la IS a los movimientos insurgentes en América Central, como por ejemplo la admisión del MNR de El Salvador a la IS, así como también la presencia de delegados sandinistas en las numerosas reuniones auspiciadas por la IS.

Estos contactos aumentaron a medida que la crisis centroamericana se hizo más intensa. De tal manera las declaraciones de la IS en contra de la dictadura de Somoza se volvieron particularmente ásperas y siguiendo el ejemplo de países como Venezuela y Costa Rica, abogaron por la suspensión de toda ayuda económica y financiera, así como también por "la eliminación de todo apoyo político y diplomático para Somoza."¹²⁰ Además, a mediados de 1978, comenzaron a dar apoyo financiero y organizativo a los sandinistas.

Muy poco después de la caída de Somoza, una delegación de la IS, presidida por Mario Soares, visitó Nicaragua, donde expresó una "solidaridad política y material incondicional" con el nuevo régimen.¹²¹ La IS continuó con esta misma demostración de apoyo en el Congreso de Madrid de 1980, creando un Comité de Defensa de la Revolución Nicaragüense bajo la dirección del primer secretario del PSOE, Felipe González.

La IS consideró que el derrocamiento de Somoza abría posibilidades para la democratización "no sólo de Nicaragua sino de toda Centroamérica".¹²²

¹²⁰ Cfr. Procesos Democratização, Lisboa, octubre de 1978, p. 189.

¹²¹ Cfr. Nueva Sociedad, No. 45, Madrid, noviembre—diciembre de 1979, p. 295.

¹²² Cfr. Socialist Affairs, No. 1, Londres, enero—febrero de 1979, p. 28.

Convencida de que un cambio radical estaba invadiendo toda la región, la IS se convirtió en una partidaria activa de la revolución en Guatemala y El Salvador. Mientras que en el Congreso de 1978 no había habido una mención explícita de El Salvador, a mediados de 1980 ese país recibió un tratamiento destacado.

La participación creciente de la IS en Centroamérica provocó muchas críticas en Estados Unidos (tanto dentro como fuera del gobierno) e hizo muy poco para mejorar las relaciones estadounidenses con el organismo. Es más, la injerencia de los socialistas europeos en los problemas de Centroamérica se intensificó después de la elección de Ronald Reagan a la presidencia de Estados Unidos. Veían con desaliento a la administración entrante y su promesa de una relación más competitiva con la URSS. Temerosos de las consecuencias que una aguda escalada de las tensiones tendría internacionalmente, muchos de ellos creían también que el retorno a la confrontación defendida por la nueva administración (incluso aunque justificada en parte por el comportamiento soviético en el mundo subdesarrollado desde mediados de la década del '70) presagiaba una estrategia implícita que aspiraba a reafirmar la hegemonía estadounidense sobre una Europa Occidental cada vez más independiente.

El reconocimiento de las fuerzas políticas europeas sobre la legitimidad del Frente Sandinista de Liberación Nacional, y de la coalición Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional/Frente Democrático Revolucionario, demostró la índole democrática de estas organizaciones centroamericanas, logrando así respaldar sus acciones y colocando en entredicho las declaraciones estadounidenses en el sentido de que los procesos revolucionarios centroamericanos eran antidemocráticos y manipulados por el eje totalitario Moscú - La Habana.

De lo antes expuesto se desprende que Europa, partidos políticos y dirigentes, constituye una fuerza política proclive a la pacificación de la subregión centroamericana, que tiene influencia en la opinión pública mundial, pero que, a no

ser por su apoyo económico y su postura en los organismos internacionales, no puede actuar directamente para propiciar la paz regional, pues ello significaría entrar en franco conflicto con Estados Unidos. No obstante, su participación en los asuntos centroamericanos fue parte de la estrategia de Europa Occidental para desarrollar "sus propios intereses y responsabilidades en todas las esferas".¹²³

2.1.2. - Las perspectivas de las relaciones

Para 1979 México se había convertido en productor y exportador de petróleo a gran escala, en una época en la cual el precio promedio del barril de crudo había pasado de 4 a 38 dólares entre 1973 y 1980, y su disponibilidad en el mercado mundial era escasa. En la arena internacional, esta situación permitió a México aumentar su poder de negociación, en particular frente a su vecino del norte; bien puede decirse que, en el segundo lustro de los años setenta, México negociaba "con el petróleo en el bolsillo".

En el ámbito interno el petróleo representó un recurso que, de haber sido objeto de una buena administración, habría permitido no sólo enfrentar los problemas de la economía doméstica desde 1970, sino también y sobre todo respaldar un giro en el modelo de industrialización vía sustitución de importaciones que infructuosamente se intentó prolongar hasta 1982. Por desgracia, una mentalidad de "nuevo rico", hacía vislumbrar a las autoridades mexicanas el advenimiento de una época dorada en donde el reto sería, como lo señaló el entonces presidente José López Portillo, "administrar la abundancia".

En este contexto, la situación de crisis generalizada que se hacía presente en Centroamérica a principios de la década de los ochenta, brindó a México una excelente oportunidad para estructurar una nueva diplomacia en la medida en que

¹²³ Ibid., p. 22.

el gobierno mexicano de José López Portillo fue cobrando conciencia de la importancia de la estabilidad política de Centroamérica para los países vecinos.

A continuación se realiza un breve bosquejo de la forma como se estructuró esta nueva política exterior mexicana hacia Centroamérica con la finalidad de configurar el marco contextual que nos permita entender las acciones implementadas por México en Centroamérica durante estos años, mismas que se detallaran en el siguiente subapartado.

2.1.2.1. Los esquemas

Como hemos visto hasta ahora, a principios de la década de 1980 México presenció el surgimiento de diversos problemas en la región más cercana a sus fronteras del sur, a saber: la escalada de la revolución en El Salvador y Guatemala; el repliegue de la acción política mostrada por Venezuela con relación a los acontecimientos del Istmo, el ascenso al poder en Washington de Ronald Reagan en enero de 1981 y el consecuente incremento en las amenazas de intervención estadounidense en la subregión; así como el aumento del interés mostrado por diversos actores del Sistema Mundial hacia los problemas en Centroamérica; entre otros.

Todo lo anterior, de una u otra manera, tendió a incrementar el clima de inseguridad prevaleciente en la región y el gobierno mexicano, en aras de suprimir cualquier atentado a su frontera sur, se vio compelido a introducir modificaciones cualitativas en su política exterior, orientadas a transitar de una política de reacciones coyunturales, claramente limitada al nivel declarativo o retórico; a otra de mayor consistencia estructural, basada en hechos y en una presencia efectiva en los asuntos internacionales, de la subregión centroamericana principalmente.

Se intentaba, con ello, evitar que lo que se iniciaba como un conflicto regional se perfilara en un conflicto internacional, lo cual implicaría una amenaza al interés nacional del gobierno mexicano traducido en la necesidad de mantener la estabilidad del área centroamericana dentro del contexto de una política de seguridad nacional en desarrollo.

En virtud de lo anterior, la política de México hacia Centroamérica decide abandonar definitivamente los viejos esquemas defensivos y esencialmente cautelosos de su política exterior para entrar a una etapa que se desarrolló a través de un cuerpo de decisiones concentradas en tres esquemas, a saber: a) el modelo de política internacional que buscaba sustituir la confrontación ideológica entre las dos grandes potencias, por un juego de pluralismo e interdependencias; b) el modelo de política económica dirigido a dar consistencia y viabilidad al pluralismo político internacional e interno, mediante una sostenida y no condicionada asistencia económica, particularmente en las actividades paraestatales y de infraestructura; c) el modelo de política social que intentaba apuntalar la capacidad de los Estados centroamericanos para afrontar los requerimientos sociales, de salud, educación, empleo, vivienda y servicios básicos municipales. Esto se refiere no sólo a la ayuda directa, sino de asistencia técnica a las fuentes de dichos recursos: política fiscal, política comercial y entrenamiento personal.

2.1.2.2. Las principales áreas de interés

Consecuentemente con los esquemas planteados y con una interpretación realista de los acontecimientos que se fueron sucediendo en el escenario centroamericano, se definieron las principales áreas de interés para la actuación de México en el Istmo, a saber: persuadir a Estados Unidos de atemperar sus afanes intervencionistas; a Cuba de moderar su celo de solidaridad internacional revolucionaria; a Nicaragua de no radicalizar sus procesos de cambio; a las partes

en conflicto en El Salvador de desistir de soluciones militares y avenirse a la negociación política; y a los otros gobiernos del área, de coadyuvar en la tarea colectiva de estabilización regional.

Por otra parte, la diplomacia mexicana buscaba actuar como puente de comunicación a fin de reducir las tensiones, fomentar el diálogo entre las partes y propiciar un clima favorable a la negociación a largo plazo.

Únicamente en el caso de Guatemala la política mexicana no sería tan explícita como en el resto de la región, tal vez debido a su contigüidad territorial que hace que los problemas sean cualitativamente distintos. No obstante, se podrían identificar dos áreas de interés para la acción de México en Guatemala: convencer a los militares en el poder de que México no auspicia santuarios para las guerrillas guatemaltecas; y disuadir a cualquiera de las partes en conflicto de una posible aventura de provocación, mediante el incremento del potencial militar mexicano.

Todo eso, en síntesis, ofrece pruebas de la cada vez más vigorosa política exterior y la especial dedicación política de México a la subregión centroamericana. Debe enfatizarse, además, que la política está diseñada con la suficiente intención como para incrementar la influencia de México en el área. Este punto ha sido muy bien captado por un académico mexicano en un extenso análisis de la política de nuestro país hacia Centroamérica.¹²⁴ Después de afirmar que "México no tiene ni una vocación imperialista ni ambición en Centroamérica" señalaba que la actual situación "permite (a México) desempeñar un papel de interlocutor confidencial". El análisis continúa diciendo que "en este contexto, México es capaz de introducir vigorosamente sus propios intereses nacionales, sacando ventajas de las contradicciones que abruman a los Estados Unidos".

¹²⁴ Cfr. Herrera Zúñiga, René, "De cara al sur: México ante Centroamérica", en *Nexos*, No. 28, vol. 3, México, abril de 1980, pp. 3-10.

En otras secciones del análisis, el argumento es incluso planteado más claramente. En un pasaje sostiene que "las consideraciones histórico-culturales tradicionales que han prevalecido en las relaciones de México con sus vecinos del sur han dado paso a consideraciones políticas y estratégicas". Además, el planteamiento es que Centroamérica es una zona que pertenece "a la seguridad nacional y al prestigio político internacional de México".

2.1.2.3. Los obstáculos

Al mismo tiempo que se iban definiendo las principales áreas de interés para la actuación de México en la subregión centroamericana, se vislumbraban los principales obstáculos a los que ésta se enfrentaba, entre estos destacaron las divergencias con el gobierno estadounidense respecto al origen de las crisis políticas de la región y la mejor manera de solucionarlas.

Las diferencias entre los objetivos de la política exterior de Washington y la política exterior de México hacia la región son sustanciales. A México le interesa el respeto a la autodeterminación y el pluralismo político pues, en última instancia, está defendiendo frente a Estados Unidos su supervivencia política como nación independiente; si México apoya los rígidos esquemas estadounidenses para el área centroamericana y del Caribe, en el fondo estaría comprometiendo su propia alineación a estos esquemas y, por lo tanto, su independencia política.

Segundo, dadas las similitudes en la naturaleza de los problemas económicos y sociales entre México y los países del área, no puede esperarse que nuestro país comparta la visión de Estados Unidos sobre el origen de los conflictos internos en estos países, esto es, que la visión de la presente administración de Washington que atribuye un origen externo a los conflictos internos de estos países, y que los ubica dentro del marco general Este-Oeste, no es compatible ni con el principio de

pluralismo político propugnado por México, ni con la visión de México sobre el origen de las situaciones de inestabilidad.

Tercero, y aún cuando la finalidad pudiera ser la misma —esto es, la pacificación del área centroamericana—, México difiere con Estados Unidos en cuanto a los medios utilizados para lograr tal fin. En estrecha relación con la política exterior antimilitarista de México, nuestro país se opone a la resolución bélica de los conflictos y, de manera muy especial, a la participación de otros países mediante el suministro de armas y asistencia militar.

En síntesis, mientras que para Estados Unidos los conflictos centroamericanos se debían fundamentalmente a la presencia del comunismo internacional, para México ellos se explicaban en función de la situación de opresión política y social.

Esta diferencia de concepciones respecto a Centroamérica se traducirá, a lo largo del período que nos ocupa, en la intención de nuestro vecino del norte por contrarrestar los esfuerzos que sistemáticamente México emprenderá en Centroamérica, representando esto un serio obstáculo no sólo para la consecución de los objetivos asignados a la política exterior mexicana en Centroamérica, sino para la viabilidad de cierto número de opciones que las fuerzas contendientes veían abrirse a nivel faccional en el exterior.

En consecuencia, el dilema siempre presente de la política exterior de México durante estos años será el de escoger entre continuar con la línea tradicional antiintervencionista en materia de política internacional o mantener buenas relaciones con Estados Unidos. El primer objetivo se relaciona con la preocupación mexicana de mantener congruencia en los asuntos de política exterior en función a la política económica interna. El segundo es el reflejo de la

dominación estadounidense en el continente. Obviamente, el gobierno mexicano reconocía la importancia de mantener una relación cordial con el vecino del norte, pero reivindicaba su derecho a discrepar y a no cerrar los ojos a la problemática del área Centroamericana.

Por ello, gran parte de los esfuerzos desplegados por la política exterior mexicana para lograr la estabilidad en Centroamérica se concentrarán durante estos primeros años de la década de los '80 en evitar que la visión Este-Oeste se convierta en el eje principal de interpretación de la crisis en el Istmo. Con ello, esperaban impedir una intervención estadounidense abierta en el área.¹²⁵

Esta actitud demostró la consciencia que se tenía en nuestro país con relación a que, en gran medida, muchas de las opciones que se plantearan para solucionar las cosas en Centroamérica dependían, en última instancia, del espacio que México ganara frente a Estados Unidos para promover una opción latinoamericana.

2.1.2.4. Las alternativas

Tomando en cuenta lo hasta aquí expuesto, las alternativas por donde debían transitar las soluciones a la situación centroamericana de principios de la década de los '80, se fueron aglutinando de acuerdo al interés político de los actores directamente involucrados, así como al de los países afectados por la problemática indirectamente, generándose un cuadro con dos tendencias principales de solución:

¹²⁵ Cfr. Mujal-León, Eusebio, "El socialismo europeo y la crisis en Centroamérica" en Wiarda, Howard J., Op. Cit., p. 335.

- Una que agrupó posiciones favorables al interés de Estados Unidos; soluciones que se plantearon excluyendo a Nicaragua, propiciando la adecuación de la confrontación Este-oeste en la región.
- Otra que agrupó posturas más independientes, equilibradas en el sentido de no realizar discriminaciones en la consideración de actores, y que chocaron con la posición de Estados Unidos que implicaba mayores posibilidades de generalizar el conflicto por su enfoque Este-oeste; posturas que consideraron como origen del problema las condiciones precarias de la economía centroamericana, así como su reflejo en la efervescencia social y política.

Dentro de estas últimas, y en concordancia con la estructura que se ha reseñado de la nueva política exterior mexicana hacia Centroamérica durante los últimos años del sexenio lopezportillista, se inscribieron las acciones que México emprendió durante esos años con relación a la problemática centroamericana, mismas que se detallan a continuación.

2.1.3. Las actitudes de México frente a la situación en Centroamérica

Entre 1980 y 1982, la posición adoptada por México fue de abierto apoyo al gobierno sandinista, y de simpatía por las fuerzas revolucionarias que disputaban el poder en otros países centroamericanos. Las múltiples visitas del presidente José López Portillo a Managua, el nombramiento de embajadores de alto nivel ante el gobierno sandinista, la firma del Acuerdo de San José de agosto de 1980, el Comunicado Franco-Mexicano de agosto de 1981, el Plan Regional de Distensión del Presidente José López Portillo de febrero de 1982, así como la Iniciativa de México y Venezuela de septiembre de 1982, fueron importantes manifestaciones de esta política. Sin embargo, por razones que se irán explicando en el presente apartado, el espectacular activismo pro-revolucionario de la diplomacia mexicana en Centroamérica tendría una escasa duración.

2.1.3.1. Consideraciones sobre el área

Como se señaló páginas atrás, hasta hace relativamente poco México no tenía una política exterior activa en Centroamérica, pero la amenazante ebullición de la caldera centroamericana catalizó el problema.

Los cambios operados en el escenario centroamericano en los albores de la década de los ochenta, que hicieron evidente la importancia geopolítica de la subregión para México, parecen haberse conjugado con la nueva riqueza petrolera mexicana, que dio a nuestro gobierno la posibilidad de ampliar su margen de acción internacional al contar con los recursos materiales para impulsar programas de cooperación, para empujar a nuestro país a sostener una presencia real en el Istmo. Como apunta René Herrera Zúñiga: "La coincidencia histórica de la crisis centroamericana con la emergencia en México de un proyecto nacional

apuntalado por la riqueza petrolera, ha sugerido (...) la gestación de una nueva política internacional mexicana (...) en la zona de Centroamérica y el Caribe.¹²⁶

Además, México llegó a estar preocupado por la ampliación del conflicto en Centroamérica pues "por primera vez estaban directamente en juego los intereses mexicanos --y no sólo sus principios o sus simpatías-- en una zona demasiado cercana para permanecer indiferente."¹²⁷ Entre las consideraciones que sobre el área y su circunstancia llevaron a esta conclusión sobresalía el hecho de que Centroamérica está "cerca de casa" y el flujo de refugiados procedentes de esa área, así como algunas cuestiones referidas al suministro de petróleo, tráfico de drogas, política inmigratoria y derechos sociales y humanos convierten el tema en un punto que concierne tanto a la política interna como a la exterior. Por lo tanto, no era posible desentenderse de Centroamérica.

En otras palabras, no actuar frente a Centroamérica resultaría contrario al interés nacional pues, bajo las consideraciones referidas, una crisis generalizada en Centroamérica significa para México un foco de tensión a sus espaldas, que podría conducir a la modificación de su proyecto nacional de desarrollo:

- a) En lo referente a la asignación de los recursos petroleros, pues una parte sustancial de ellos tendría que ser derivada a gastos militares y de seguridad, y con ello se reduciría la aplicación de recursos a sectores sociales prioritarios, ya afectados por la crisis económica;
- b) En lo referente al relativo pluralismo político que se estaba tratando de institucionalizar, debido a que toda política de seguridad nacional conlleva una

¹²⁶ Herrera Zúñiga, René, "La política exterior mexicana hacia Centroamérica", en Castillo Rivas, Donald (comp.), *Op. Cit.*, p. 335.

¹²⁷ Castañeda, Jorge G. y Robert Pastor, *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz/Planeta, 1989, p. 225.

dosis de conservadurismo político, mismo que al aumentar su influencia en la toma de decisiones tiende a restringir la práctica del pluralismo;

- c) En lo que se refiere al estilo de gobernar un país en un proceso de acelerada modernización, debido a que la clase política se vería forzada a compartir su vieja autonomía con las fuerzas militares y de seguridad, generando un nuevo estilo de gobernar, seguramente inaceptable para quienes desde la oposición estaban procurando que la modernización y el cambio lleguen al campo político;
- d) En lo referente a sus relaciones con Estados Unidos, pues si el conflicto se extiende, México se vería sometido a presiones de diverso orden, incluyendo el sufrir acciones derivadas de planes desestabilizadores estadounidenses.

Esta particular realidad es la que, en el fondo, influirá para que México formule la proposición de dar una solución política, es decir, negociada y no militar a la crisis centroamericana. Negociada en un doble nivel, esto es, por un lado haciendo uso de los canales de comunicación directa con Washington, y por el otro haciendo uso de los canales de comunicación política con los agentes del cambio en Centroamérica (organizaciones revolucionarias, partidos políticos, grupos de intereses locales, etcétera).

En el primer nivel, las negociaciones mexicano-estadounidenses se centrarán en un ajuste de las diferentes percepciones de la crisis en función de la seguridad nacional; en el segundo nivel, se centrarán en el papel de México como garante de la no-intervención estadounidense a cambio de su aceptación por las fuerzas del cambio como agente moderador (vía asistencia técnica, económica y financiera, etcétera).

México, contrariamente a lo que sostiene Estados Unidos, sabe que en Centroamérica no hay más opción que el cambio revolucionario. Que la crisis surge de la descomposición del modelo político implantado bajo la más tradicional ideología estadounidense y no de los planes de expansionismo montados arbitrariamente por Cuba y Moscú, como sugiere Washington. Una intervención directa o indirecta del vecino del norte no será respuesta capaz de suprimir esa opción. La opción del cambio se ha vuelto una opción universalmente válida para México desde el primer cuarto de siglo, válida para Cuba en los finales de los años cincuenta, válida en Centroamérica en los años setenta y ochenta.

México cree que no debe haber un espacio histórico para un Vietnam en las mismas espaldas de su territorio, y que pretender inventarlo a expensas de la necesidad de revalorizar el poder hegemónico estadounidense en el mundo, es sentar las bases para una profunda inestabilidad en las relaciones con América Latina y particularmente con México. Esta inestabilidad arruinaría las posibilidades de un México económicamente fuerte y políticamente estable. Bajo este contexto, México reafirmaría la unidad nacional como reacción y no como el fruto de una sociedad que comparte en justicia los beneficios de un desarrollo realmente integral, favorecido por la paz regional.

De tal manera, la posición mexicana en Centroamérica es la de procurar, en función de sus intereses nacionales, una solución negociada a la crisis de la subregión. De ahí que el presidente José López Portillo condene a "las posiciones absurdas de otras capacidades de acción en el área centroamericana y caribeña, que no tienen más imaginación que la guerra, que las armas, que la destrucción, que la violencia, que el chantaje o el abuso."¹²⁸

¹²⁸ López Portillo, José, "Discurso pronunciado en la reunión del Programa de Cooperación Energética para Centroamérica y el Caribe", en Cuadernos de Filosofía Política, No. 60, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, abril de 1982, pp. 5-6

México, atendiendo a sus consideraciones sobre el área, mantendrá la otra alternativa, la alternativa racional del entendimiento negociado, del entendimiento convenido que ataque no los efectos, sino las causas de los problemas y; las causas de los problemas en esta área no son las influencias ideológicas, que tal vez sean soluciones legítimamente buscadas en un mundo plural a los auténticos problemas que en el trasfondo existen: los problemas económicos, los problemas sociales que necesariamente tienen explicaciones y trascendencias políticas.

2.1.3.2. La concepción de las relaciones

Lo hasta aquí expuesto modificó sustancialmente el patrón que tradicionalmente regía las relaciones de México con las distintas naciones de Centroamérica, por lo que se trazaron líneas de acción bien diferenciadas hacia cada uno de los países del área.

Así, a Nicaragua, México le otorgó su apoyo de manera amplia y decidida. Nuestro país se constituyó en los primeros tres años en el paraguas que impidió las actitudes más agresivas de Estados Unidos, al tiempo que dificultó los procesos de radicalización interna, haciéndolos más dilatados. Como consecuencia de este interés, paulatinamente México se convirtió en:

- Gestor permanente ante Washington para persuadir al gobierno estadounidense de no intervenir en Nicaragua;
- Abastecedor de petróleo, junto con Venezuela, a los nicaragüenses;
- Garante, ante la banca internacional, de la deuda externa de Nicaragua;
- Suministrador de ayuda económica y técnica.

En cambio, el apoyo de México a El Salvador fue menor, prueba de ello es que en el caso de El Salvador no se rompieron relaciones diplomáticas, sino sólo se procedió, en 1980, a retirar al embajador mexicano en ese país. Esta posición

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

En el caso guatemalteco la situación era más compleja debido, sobre todo, al poco peso de la guerrilla guatemalteca y al problema de la contigüidad territorial. "El número creciente de refugiados centroamericanos que empezó a llegar a la frontera sur de México provocó el temor del gobierno mexicano de que pudieran constituirse en un factor de desestabilización en la zona."¹²⁹ Es por ello que México prefirió adoptar una política menos clara hacia Guatemala por lo que, al tiempo que se vio obligado a conceder en 1981 el derecho de asilo a los refugiados guatemaltecos, buscó convencer a los militares guatemaltecos que México no auspiciaba a los guerrilleros, tratando de evitar así cualquier posible enfrentamiento entre la guerrilla y los militares guatemaltecos en la frontera.

"En México el problema guatemalteco es tratado de manera diferente en los círculos gubernamentales, percibiéndose como un asunto de seguridad nacional. Primeramente, el flujo de refugiados al interior del país y los que se asentaban a lo largo de la línea fronteriza que obligaban al gobierno a responsabilizarse de la situación. A esto se añade que en Chiapas las condiciones de vida de amplios sectores de la población indígena y campesina se parecían a la de sus vecinos, por lo que debía evitarse el 'contagio' de la población mexicana. Estas razones

¹²⁹ Dávila, Consuelo, "La política exterior de México en el marco de Contadora", en Relaciones Internacionales, No. 41, México, FCPyS—UNAM, enero-abril de 1988, p. 40.

llevan a México a privilegiar y emprender políticas 'realistas' antes que emitir el mismo mensaje que hacia El Salvador y Nicaragua"¹³⁰

2.1.3.3. Los objetivos

En función de las consideraciones que el gobierno mexicano tenía sobre el conflicto centroamericano, se plantearon varios objetivos tácticos fundamentales:

- Moderar a los sectores revolucionarios, con la finalidad de hacer viable el cambio y evitar la intervención de Estados Unidos;
- Atemperar la actitud del gobierno estadounidense, a fin de evitar la radicalización de los revolucionarios, la intervención y la internacionalización de la crisis;
- Propiciar el diálogo entre las partes en pugna, al interior de los países y al interior de la región, con el fin de desescalar la confrontación, evitando que ésta desemboque en una guerra generalizada y generando, en cambio, un clima de disminución de la tensión que eventualmente conduzca a negociaciones de fondo y a la solución pacífica de la crisis;
- Fomentar la neutralización del conflicto regional con respecto a la confrontación Este-oeste con el fin de brindar seguridad a Estados Unidos en cuanto al no involucramiento soviético y evitar, en consecuencia su intervención;
- Evitar que el movimiento revolucionario solicitara ayuda a Cuba debido a la falta de apoyo de Venezuela, y;

¹³⁰ Benítez, Raúl y Ricardo Córdova, "México-Centroamérica: percepciones mutuas y trayectoria de las relaciones (1979-1986)", en México en Centroamérica, expediente de documentos fundamentales, (1979-1986), México, CIIH-UNAM, 1989, p. 15-16.

- La búsqueda pragmática de un modelo político distinto, no necesariamente el mexicano, sino una tercera vía propia de la región, que reconozca la realidad específica de cada país y que sea independiente de las grandes potencias.

En suma, se buscaba reducir las tensiones, fomentar el diálogo y propiciar un clima favorable a la negociación sin excluir a ninguna de las partes en conflicto, es decir, tanto los gobiernos establecidos como los movimientos revolucionarios.

2.1.3.4. Las estrategias de política exterior.

En cuanto a los medios o instrumentos de los que México se ha valido para promover estos objetivos, cabe destacar la acción diplomática, tanto en el ámbito oficial como a través del partido en el poder.

El uso del partido oficial para promover abiertamente los objetivos de la política exterior es algo nuevo en México, aún cuando ya desde el gobierno de Luis Echeverría se empezó a advertir esta tendencia. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), partido gobernante, asumió el liderazgo dentro de una federación de partidos "independientes" de la región, con mayor o menor orientación socialdemócrata, en un esfuerzo por encontrar un enfoque de "tercera vía" para enfrentar la crisis centroamericana. Por otra parte, es del dominio público que el PRI fue la primera vía de contacto tanto con los revolucionarios sandinistas como con los de El Salvador.¹³¹

La diplomacia de partido obviamente le da a México una mayor flexibilidad en su política exterior y podría explicarse como respuesta a la injerencia creciente en la región de partidos políticos internacionales de varios signos ideológicos. Sin

¹³¹ Ojeda Gómez, Mario, *"México: su ascenso...Op. Cit.*, p. 23

embargo, para muchos observadores, aun dentro de los simpatizantes, esto le resta ortodoxia a la política de México y en consecuencia legitimidad.

Otro instrumento importante ha sido la asistencia económica y técnica, algo que también es reciente en cuanto a su monto y continuidad. La asistencia económica se ha otorgado a través de convenios regionales multilaterales, como es el caso del Acuerdo de San José.

El Acuerdo de San José, firmado por México y Venezuela el 3 de agosto de 1980, tenía como finalidad abastecer de petróleo, en partes iguales, a países centroamericanos y del Caribe. A través de este acuerdo, México y Venezuela se comprometieron "a financiar 30% de las facturas petroleras de los países beneficiarios a un plazo de cinco años y a una tasa de inversión de 4%. Si la inversión se dirigía a proyectos prioritarios, los préstamos se extenderían a 20 años y la tasa de interés se reduciría a 2% anual. Las partes firmantes prometieron suministrar petróleo a los países de Centroamérica y el Caribe hasta por 160,000 barriles diarios."¹³²

La novedad más importante en la relación con Centroamérica derivada del Acuerdo de San José, es la mayor responsabilidad de México en el desarrollo económico de la región a través del otorgamiento de créditos. Si México vende 80,000 barriles diarios al precio de 34 dólares, en aquella época, estaría concediendo créditos por 297 840 000 dólares. Una cifra respetable que era insospechada hace apenas unos años.

En otro orden de cosas, el Acuerdo consagra tácitamente el principio de no—discriminación a los países del área, sea cual fuere su forma de gobierno. Es interesante notar que el gobierno mexicano no ha suspendido sus ventas de crudo a El Salvador, a pesar de su conocida animadversión hacia la Junta y las pocas

¹³² Tomado de Anuario Mexicano...Op. Cit., pp. 897-898

simpatías que ello suscita en los medios de izquierda mexicanos. Y es que al empeñarse en no discriminar por motivos políticos al gobierno mexicano adquiere un instrumento para criticar la política estadounidense, claramente expuesta en el caso de Nicaragua de condicionar sus programas de ayuda.

Asimismo, el acuerdo contribuye a matizar y a limar las asperezas surgidas en las relaciones de México con Venezuela y la mayoría de los gobiernos centroamericanos, provocadas por la simpatía del gobierno mexicano hacia las fuerzas revolucionarias de El Salvador.

Por lo que toca a la importancia del acuerdo para la política exterior mexicana, cabe notar que es una pieza central para dar credibilidad al esfuerzo mexicano a favor de un nuevo orden económico internacional. Al comprometerse al abastecimiento de crudo a los países centroamericanos, en condiciones que alivian sus dificultades de balanza de pagos, López Portillo da un ejemplo concreto del "deber ser" de la cooperación económica internacional.

Pero el Acuerdo de San José sólo sería la manifestación más destacable de la acción mexicana en cuanto a la asistencia económica, para la historia quedan cientos de programas bilaterales de asistencia financiera a las naciones de la subregión centroamericana, que por no ser el objetivo de nuestro trabajo no se detallan. Caso típico de esto último es la ayuda prestada a Nicaragua para la reconstrucción nacional.

Retomando el cauce de la acción diplomática oficial, es importante destacar tres medidas de gran importancia que el gobierno mexicano puso en práctica durante este período de análisis, a saber:

I. El Comunicado Franco-Mexicano.

El 28 de agosto de 1981 nuestro gobierno emite, conjuntamente con el gobierno de François Mitterrand, un comunicado ante la ONU en el cual se reconocía a las organizaciones revolucionarias salvadoreñas con la calidad de fuerzas políticas representativas para negociar; además se hacía un llamado a la comunidad internacional para que se propiciara la negociación entre las partes en lucha, a fin de restablecer la paz y evitar cualquier tipo de intervención externa, ello en el marco de los principios de libre autodeterminación de los pueblos y de no intervención. El objetivo de este comunicado consistía en encontrar una salida intermedia entre la guerrilla y la Junta Militar Salvadoreña.¹³³

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

¹³³ De gran significación política fue el hecho de que el comunicado fuera respaldado por el gobierno francés, ya que con ello la declaración tuvo un peso mayor. Cfr. Cuenca, Breny. "Repercusiones de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador" en Cuadernos de Política Exterior Mexicana, No. 1, México, SRE, 1984, pp. 91-97

que se restablezca la concordia en el país y se evite toda injerencia en los asuntos internos de El Salvador.¹³⁴

El comunicado franco-mexicano tuvo una gran repercusión a escala internacional, tanto así que en su quinto informe de gobierno López Portillo lo mencionó de manera especial:

Hace unos días nos pronunciamos, junto con el gobierno francés, sobre los riesgos que entraña la creciente internacionalización de la crisis en El Salvador, que amenaza la estabilidad y la paz de toda la región. Reiteramos que corresponde exclusivamente al pueblo salvadoreño de terminar el proceso de solución pacífica para establecer un sistema de gobierno democrático en ese país. Dentro de tal contexto, hemos reconocido a las fuerzas de oposición popular, auténticamente representativas, como participantes insustituibles en dicho proceso.¹³⁵

En respuesta a este comunicado, el gobierno salvadoreño acusó al de nuestro país de ser obra de Fidel Castro. México negó que este comunicado constituyera una actitud intervencionista y señaló que Estados Unidos era el que venía ejerciendo una intervención directa en El Salvador por medio del envío de armas y apoyo militar al gobierno salvadoreño:

Intervenir en El Salvador sería mandar armas o ayuda económica a algunas de las partes del conflicto, tal como lo hace Estados Unidos con respecto a la junta gobernante.¹³⁶

Esta actitud, un tanto personalista del presidente López Portillo al igual que el rompimiento de relaciones con Nicaragua, nuevamente puso en un

¹³⁴ Garcés Contreras, Guillermo, Cincuenta años de política internacional, México, ICAP, 1982, pp. 416-417.

¹³⁵ Tomado de "Quinto Informe del C. Presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1981", en Archivo Histórico Mexicano, 20 años de política exterior... Op. Cit., pp. 89-90.

¹³⁶ Cito a través de Cuenca, Breny, Op. Cit., p. 92.

dilema los principios tradicionales de México de no-intervención y autodeterminación de los pueblos, al cuestionar la política interna de otro país. El hecho de haberse efectuado de manera conjunta con Francia no justificaba dicha actitud asumida por México.

Sin embargo, en el fondo, con esta actitud se buscaba que la comunidad internacional ayudara a resolver una situación que reclamaba poner fin a una revolución que intentaba resolver finalmente a través de las armas. Acción que no podía permitir un país pacifista como México.

Es decir, lo que México buscaba con esa declaración era una salida negociada al conflicto salvadoreño; sin más derramamiento de sangre por un lado, ni por otro, para evitar el exceso de refugiados que entraban a nuestro país tanto de El Salvador como de Guatemala.

II. El Plan Regional de Distensión del Presidente José López Portillo.

En 1982, la situación general del área se tornó grave ya que la regionalización del conflicto era tácita.

Por una parte, Nicaragua acusó a Honduras de apoyar a la "contra" nicaragüense y con ello a Estados Unidos, ésta por su parte responsabilizó a Cuba y a Nicaragua de fomentar el tráfico de armas en El Salvador. Ante tal situación, México hizo un llamado a todas las partes en conflicto para llevar a cabo un Plan Regional de Distensión. Esta propuesta fue hecha por el presidente José López Portillo el 21 de febrero de 1982. El plan mexicano estuvo dirigido a reducir tensiones con el fin de crear un clima propicio para llevar a cabo negociaciones de fondo que dieran resultados favorables a la crisis centroamericana.

En esa oportunidad, el mandatario mexicano señaló tres puntos neurálgicos que definían la crisis: Nicaragua, El Salvador y la relación entre Cuba y Estados Unidos. México insistió en que las causas de la crisis centroamericana se encontraban en la profunda desigualdad imperante en la región, a lo que se podían agregar unos pocos elementos del conflicto Este-Oeste, y no a la inversa, como pretendía la administración de Reagan. México pensaba que el diálogo entre Cuba y Estados Unidos era crucial para la disminución de la tensión en Centroamérica. El mandatario mexicano señaló que en la transformación del diálogo en negociación podía encontrarse la solución al problema, pues "si se quieren ver las cosas de frente, las relaciones entre Cuba y Estados Unidos" son uno de los nudos del conflicto. El diálogo parecía concedido como una serie de complejas concesiones mutuas que su país podía y quería propiciar, pero el presidente mexicano no dio mayores detalles de esa concepción.

Con respecto a El Salvador, López Portillo señaló que había punto intermedio entre "elecciones sin negociación y negociaciones sin elecciones", en el que se podía encontrar una salida a la crisis política interna. En relación con las inquietudes que podía tener Estados Unidos acerca de una salida negociada a la crisis de ese país, dijo que "México y otros países amigos y aún aliados de Estados Unidos podrían estar en condiciones de dar seguridad al respecto".¹³⁷

La salida de la difícil situación nicaragüense tenía, según el mandatario mexicano, tres aspectos fundamentales: 1) que Estados Unidos hiciera a un lado "toda amenaza o uso de la fuerza dirigida contra Nicaragua"; 2) "una reducción equilibrada de efectivos militares en el área", y 3) la celebración

¹³⁷Tomado de "Discurso pronunciado por el presidente José López Portillo en la Plaza de la Revolución en la ciudad de Managua, Nicaragua, 21 de febrero de 1982", en Boletín Informativo, año 3, núm. 11, México, COPPPAL, julio de 1982, p. 28.

de pactos de no-agresión entre Nicaragua y Estados Unidos y entre Nicaragua y sus vecinos.

El presidente López Portillo señaló que el proyecto no era un plan global para la región. "Se trata -dijo- de plantear por canales separados, aunque cercanos y posiblemente convergentes a mediano plazo, los mecanismos de negociación, de intercambio de concesiones y de formalización de las mismas, que pueden ser conducentes a un clima de distensión, de paz, de democracia, de estabilidad y de desarrollo".¹³⁸

Las reacciones al plan mexicano de distensión fueron variadas. Nicaragua y Cuba reaccionaron favorablemente, aun cuando la segunda bajo ciertas condiciones. El presidente salvadoreño Duarte, se lamentó de lo que calificó como acto de intromisión, mientras los revolucionarios declararon que apoyaban el plan. Estados Unidos, por voz del Secretario de Estado Haigh, reaccionó fríamente, aduciendo que si bien "había convergencias de perspectivas" en el plan, por otra parte no se trataba adecuadamente con el asunto de la ayuda nicaragüense a los insurgentes en El Salvador. Esta fría actitud escondía, obviamente, el interés de Estados Unidos por aguardar los resultados de las elecciones en El Salvador.¹³⁹

Por todo lo anterior, la iniciativa no prosperó, pero el gobierno de México mantenía la firme convicción de que su participación en la solución del conflicto centroamericano con hechos, más que con una política invocatoria de principios, era fundamental:

"Así, además de la mera invocación de ciertos postulados internacionales que son consustanciales a México --autodeterminación y solución pacífica de controversias, no-intervención y prohibición del uso

¹³⁸ Ibidem

¹³⁹ Tomado de Herrera, René y Mario Ojeda, "La política de México...Op. Cit., pp. 436

de la fuerza-- y que constituyen el aspecto tradicional y fundamentalmente defensivo de nuestra política exterior, decidimos adoptar una actitud activa y dinámica ante el mundo, en vez de esperar pasivamente su deterioro."¹⁴⁰

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

Nuestro apoyo a la lucha del pueblo nicaraguense contra la tiranía somocista no fue de última hora. Nuestro respaldo a la Junta de Reconstrucción Nacional y al Frente Sandinista en el igualmente difícil combate por reconstruir un país destruido y por consolidar un joven Estado, se dio desde la primera hora y creo poder acreditar que no ha vacilado. Hoy, con el paso del tiempo, puedo decirlo con fuerza y orgullo: estoy cierto, con el acuerdo de todos los mexicanos: nuestra solidaridad con la revolución de Nicaragua es un orgullo para México.¹⁴¹

III. La Iniciativa de México y Venezuela.

En el mes de septiembre de 1982 los indicios de un posible conflicto armado entre Honduras y Nicaragua eran cada vez más alarmantes, a pesar de existir un reciente plan de distensión hondureño presentado ante las Naciones Unidas. Por ello, el 16 de ese mes y año, los mandatarios mexicano y venezolano decidieron enviar cartas separadas, pero idénticas, a los presidentes de Estados Unidos y Honduras y al coordinador de la Junta de Reconstrucción Nacional de Nicaragua. En dichas misivas hacían

¹⁴⁰ Tomado de "Sexto Informe del C. Presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1982", en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 20 años de política exterior... Op. Cit., p. 93

¹⁴¹ Tomado de "Discurso del presidente José López Portillo durante su visita a Managua en el mes de febrero de 1982" en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Política Exterior de México, 175 años de historia, México, 1985, T.I, p. 324-325

un llamado urgente para frenar la "actual y preocupante" escalada bélica en Centroamérica y a no desperdiciar las vías que aún estaban abiertas para la solución pacífica de la crisis en la región.

Nos dirigimos a usted motivados por la grave preocupación que comparten los gobiernos de México y Venezuela por el deterioro que ha sufrido, en especial a últimas fechas, la situación en Centroamérica, con el peligro de que los conflictos actuales se extiendan a toda la región. Hemos observado en particular, que el conflicto existente entre Nicaragua y Honduras se ha agudizado recientemente, muestra de lo cual son los conatos de enfrentamientos armados, entre ambos países. Estos elementos, unidos muy especialmente al conjunto de declaraciones, imputaciones y recíprocas responsabilidades invocadas han generado un clima de tensión, suspicacia y mutua desconfianza todo lo cual ha dificultado un diálogo constructivo entre ambas naciones. Nos parece urgente, como punto de partida para establecer un clima propicio y las bases de un diálogo constructivo, que todos los sectores en ejercicio de responsabilidades en ambos países se abstengan de hacer declaraciones o de ejercer cualquier acción que pueda agravar la situación.¹⁴²

Sin embargo, el gobierno de Washington ignoró este llamado y prefirió convocar al Foro para la Paz y la Democracia, a reunirse el 4 de octubre en San José de Costa Rica, al cual ni Guatemala ni Nicaragua fueron invitados. Con esta reunión, los vecinos del norte pretendían aislar a los sandinistas y lograr el apoyo de los demás países del área, por lo que el gobierno mexicano prefirió no asistir. Además, el modesto avance que se pudiese haber logrado con la misiva de los presidentes de México y Venezuela, hecha llegar a los gobiernos de

¹⁴² Tomado de "Cartas de los presidentes Luis Herrera Campins de Venezuela y José López Portillo de México, al Coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, Daniel Ortega; al Presidente de Honduras Roberto Suazo Córdoba y al Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan (7 de septiembre de 1982)", en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, No 1, México, SRE, 1984, pp. 211-215.

Honduras, Nicaragua, y Estados Unidos, se vio deteriorado por los intercambios de protestas entre Honduras y Nicaragua en diciembre de ese mismo año.

Teniendo en cuenta lo apuntado anteriormente, observamos que México participó activamente en las iniciativas para el logro de la pacificación de Centroamérica.

Las iniciativas mexicanas antes mencionadas denotan claramente las intenciones y la posición de México hacia Centroamérica: la paz para la región a fin de procurar la estabilidad necesaria que permitieran una vecindad más cómoda con la zona, además de que con ello se desarrollaría un papel político importante en la vida de la región y en las relaciones de ésta con Estados Unidos.

El papel que México pretendía con el desarrollo de estas iniciativas era, a nuestro juicio, muy noble pero ambicioso. Los alcances que pretendía no descartaban la buena voluntad de México, ni su voluntad política para el noble propósito de conseguir la paz; no obstante, poner en marcha las iniciativas implicaba serias dificultades debido a la poca disposición de las partes para negociar, así como por algunos aspectos que parecía no contemplar. Entre ellos, el impacto negativo que sobre El Salvador, Honduras, Guatemala, Costa Rica y Estados Unidos provocó el comunicado franco-mexicano; así como la previsión de lo difícil que era conseguir la elaboración de pactos de no agresión de Nicaragua con sus vecinos y con Estados Unidos, dada la desconfianza que hacia Nicaragua se había generado.

Por otro lado, el enfoque con que Estados Unidos considera la problemática regional y su participación en ella complicaron, si no es que impidieron, la realización de las iniciativas.

Aunado a lo anterior, para mediados de 1982, las limitaciones del "petrocrecimiento" mexicano se hicieron evidentes en forma de inflación rampante, creciente deuda externa, crónicos problemas de la balanza en cuenta corriente, abultados déficits fiscales, persistentes fugas de capital y una importante devaluación del peso mexicano, acaecida en febrero de 1982.¹⁴³ La abrupta caída de los precios internacionales del petróleo¹⁴⁴ empujó al país a un desplome económico que lo llevó a declarar una moratoria en el pago de su deuda externa en agosto de 1982. En el ámbito de la economía nacional, la estatización de la banca comercial, decretada el 1º. de septiembre del mismo año, enfrió las relaciones del gobierno con la iniciativa privada, que de por sí veía con desconfianza las posiciones internacionales del gobierno mexicano en Centroamérica. Todo ello, mancomunado con la reactivación de la guerra fría, la pérdida del apoyo de otros países latinoamericanos (Costa Rica y Venezuela)¹⁴⁵ y el cambio de gobierno realizado en México en diciembre de 1982, precipitaron el debilitamiento de la capacidad para sostener la ambiciosa política centroamericana que México había forjado desde 1979.

¹⁴³ En los años que median entre 1970 y 1982, los niveles de inflación escalaron desde tasas del orden del 4% al 100%; la deuda externa pasó de 4 mil a 60 mil millones de dólares; el déficit fiscal se disparó de niveles del 2 al 17% del PIB, y la paridad peso - dólar pasó de 12.50 a 148.50. Cfr. Aspe Armella, Pedro, El camino mexicano de la transformación económica, México, Fondo de Cultura Económica, 1993. Véase también NAFINSA, La economía mexicana en cifras, México, Nacional Financiera, 1990, p. 710.

¹⁴⁴ De 35.49 dólares por barril, que fue el precio promedio del petróleo en los mercados internacionales en 1980, la cotización internacional del crudo mexicano cayó a 28.61 en 1983, 15.10 en 1986 y 12.27 en 1988. Cfr. Ibid., p. 433

¹⁴⁵ El gobierno venezolano de Herrera Campins, de filiación demócrata cristiana, apoyaba al gobierno cívico militar salvadoreño en contra de los insurgentes al tiempo que Costa Rica, tradicionalmente antisomocista, vio con malos ojos a los revolucionarios de El Salvador, especialmente después de que el presidente Carazo transmitió el poder al presidente Luis Alberto Monge.

Triste paradoja: El único intento que realmente prosperó –el empeño lopezportillista de dotar al país de una verdadera política Centroamericana, haciendo de México un protagonista de primera línea en una crisis regional de gran magnitud- fue el que a la vez acarreó mayores efectos indirectos no deseados, volviéndolo insostenible en el marco de referencia prevaleciente.¹⁴⁶

Se pensaba que México disminuiría, o incluso finiquitaría su actividad hacia la región debido a la crisis por la que empezaba a atravesar el país, y que por lo mismo la capacidad negociadora derivada del petróleo se reduciría considerablemente. Esto sin embargo, era un planteamiento erróneo, incongruente, ya que equivaldría a afirmar “que la crisis interna es consecuencia del papel representado como país asociado a los gestores del cambio revolucionario”¹⁴⁷.

La política seguida en Centroamérica efectivamente sufriría un cambio, pero que obedecería a una evaluación de las acciones implementadas anteriormente, esto es, acciones de relativa utilidad, limitadas en la consecución de los objetivos realmente deseados. La evaluación también implicaba tomar en cuenta las nuevas circunstancias: aumento de tensión en el área y nuevas alianzas y entendimientos entre los actores. Planteado así, urgía un cambio en la estrategia, que se proyectara más eficaz, conciliadora y que además fuera congruente con las nuevas políticas internas que adoptaría el Presidente Miguel De la Madrid.

Llevar a cabo este cambio fue un planteamiento difícil por los siguientes factores:

¹⁴⁶ Castañeda, Jorge G y Robert A. Pastor. Límites...Op. Cit., pp. 159-160.

¹⁴⁷ Herrera Zúñiga, René. “La política exterior de México... Op. Cit., pp. 242-243.

- La calidad (más que cantidad) de los compromisos adquiridos y hechos una posición ante El Salvador, Nicaragua y en general hacia Centroamérica, Cuba y Estados Unidos.
- La situación de Centroamérica y la voluntad de México, imponía a éste mantener, como mínimo, las posiciones acerca de la no-intervención y la autodeterminación respecto a la región.
- Enfrentar el hecho de que el propio gobierno mexicano y su partido político (el Revolucionario Institucional, PRI), habían fungido como promotores del apoyo hacia los cambios revolucionarios en la región.

Atendiendo a estos factores y a las causas de la posición asumida desde 1979, el cambio a realizar no podía ser de tipo aislacionista, como era sugerido por la presión de grupos internos, entre los que podemos mencionar al sector privado y a los partidos políticos de tendencia derechista quienes creían que la crisis por la que atravesaba el país era resultado de las sanciones impuestas a México por Estados Unidos debido a su política exterior hacia Centroamérica que había contrariado los puntos de vista de Washington.

El gobierno del nuevo presidente mexicano Miguel de la Madrid Hurtado, caracterizado por actitudes más mesuradas que su antecesor en materia de economía y política exterior, no desistió de participar activamente en Centroamérica, pero transformó el énfasis de la diplomacia mexicana en esa subregión. Así, de las acciones bilaterales se pasó a una estrategia multilateral, y del apoyo prácticamente incondicional a las fuerzas revolucionarias se transitó hacia la búsqueda de un espacio de mediación para la crisis centroamericana. La génesis, alcance y consecuencia de esta nueva política hacia Centroamérica son el tema principal que constituye el hilo conductor de nuestros siguientes apartados.

2.2. Durante el transcurso de la década

En toda la región centroamericana existía, a finales de 1982, un peligroso estado de notoria tensión entre los cinco países de la subregión centroamericana que hacía prever una situación de guerra de facto. Varios de los Estados centroamericanos confrontaban por ese tiempo brotes de violencia interna, de graves repercusiones, que amenazaban extenderse a las naciones limítrofes. Estas circunstancias estimulaban los intentos intervencionistas de los países fuera de la zona.¹⁴⁸

El Salvador se veía afectado por una guerra civil de varios años que se había exacerbado. El gobierno salvadoreño contaba con el continuo apoyo militar de Estados Unidos, más sin ofrecer una posibilidad de alcanzar la paz o la reconciliación nacional. Por otra parte, imputaba a Nicaragua el estar avivando la contienda con el auxilio desde su territorio a la guerrilla salvadoreña. La profunda escisión entre ambos países era manifiesta.

Honduras exteriorizaba profundo temor hacia los sandinistas, y con ese motivo reforzó sus efectivos militares y dio albergue a los rebeldes nicaragüenses denominados *Contras*. En el verano de 1982 éstos, desde sus bases en territorio hondureño, lanzaron ataques a poblaciones nicaragüenses causando bajas y daños a instalaciones gubernamentales, provocando con ello rumores de una guerra inminente entre Nicaragua y Honduras.

Entre El Salvador y Honduras persistían las tensiones y la desconfianza, en parte por la presencia de numerosos desplazados salvadoreños a territorio hondureño, en parte por diferencias fronterizas que databan de varios años atrás, desde la

¹⁴⁸ Cfr. Ojeda Mario (comp.), *Las relaciones de México con...* Op. Cit., y Valenta, Jiri y Virginia, "Estrategia soviética y políticas en la cuenca del Caribe", en Wiarda, Howard J. Op. Cit. pp. 294-298

guerra que habían sostenido, y por el temor que inspiraba el poderío militar de los salvadoreños.

En Costa Rica, un país prácticamente sin ejército, existía una notoria inquietud entre la población debido a la presencia en su territorio de contingentes armados antisandinistas, al mando de Edén Pastora, quien factiblemente provocaría acciones militares de parte de Nicaragua para eliminarlos. El gobierno costarricense manifestaba públicamente preocupaciones por la exportación de las ideas sandinistas hacia su país y, asimismo, temía una intervención como la ocurrida hacia años de parte del dictador Somoza.

Guatemala enfrentaba un serio conflicto interno, y los militares, que gobernaban el país, habían endurecido su actitud contra la guerrilla, lo cual determinó el éxodo, hacia México, de varios miles de campesinos desplazados. La inseguridad en la frontera de ambos países era evidente.

Nicaragua, por su parte, padecía la hostilidad del resto de Centroamérica hacia su régimen, y se veía amagada además por acciones encubiertas en contra suya. Buscó rearmarse para hacer frente a la agresión externa.

Tal era, en términos generales, el amenazador panorama de la región centroamericana en esos meses finales de 1982: se regionalizaron los motivos de conflicto y crearon las condiciones para que un incidente convirtiera a Centroamérica en un amplio campo de batalla.

Este ambiente de creciente inestabilidad y armamentismo representaba serios peligros para los países vecinos. No exageramos si nos referimos, con toda la proporción guardada y en circunstancias distintas, a la posibilidad de una "libanización" de los problemas centroamericanos que afectaría seriamente a los Estados limítrofes.

Por lo que se refiere a México, es incuestionable que una conflagración generalizada en el Istmo centroamericano le acarrearía muy serias consecuencias en el plano político y social. La escalada bélica se convertiría en la ruptura de un orden regional con imprevisibles consecuencias para las soberanías y la vida independiente de los Estados de nuestro hemisferio. Causaría, además, daños fatales en las economías y las sociedades centroamericanas, que las fronteras de dichos Estados no podrían contener fácilmente.

Los vínculos económicos en toda el área se verían seriamente afectados, en especial por lo que toca al comercio y a las finanzas. Tal situación repercutiría en el funcionamiento de la economía mexicana. Por otra parte, un conflicto bélico, al rasgar tejidos sociales, trae como consecuencia obligados flujos migratorios y el éxodo de miles de refugiados, desplazados de sus lugares de origen.

Desatender o ignorar lo antes expuesto significaría el abandono de una responsabilidad histórica, así como de los principios vertebrales de la política exterior de México, pero Miguel De la Madrid, que tomó posesión como presidente de nuestro país en diciembre de 1982, heredó, igual que su predecesor, un país en crisis, no obstante, como se señaló líneas atrás, esta crisis era de mucho mayor envergadura y de más amplias consecuencias.

Ante tal difícil situación, muchos observadores políticos, tanto de México como del extranjero, llegaron a suponer que el gobierno de Miguel De la Madrid se vería forzado a cambiar drásticamente la dirección de la política exterior, particularmente aquella que se había seguido en Centroamérica desde 1979. Sin embargo, y desde antes de ser electo, Miguel de la Madrid había mostrado especial interés en continuar los esfuerzos de México para la pacificación de Centroamérica. En las llamadas "tesis" del candidato señaló:

Nuestro destino como nación soberana e independiente está indisolublemente ligado al destino de Centroamérica y el Caribe. Respetamos la voluntad de los pueblos de esta región y tenemos el derecho moral, jurídico y político de exigir que ningún gobierno extranjero intervenga en sus asuntos internos. México está dispuesto a seguir apoyando desinteresadamente y sin interferir en sus decisiones soberanas, el desarrollo de los países del área para que puedan alcanzar la paz, la seguridad y el bienestar que merecen.¹⁴⁹

A pesar de que en ese momento, algunos observadores interpretaron estas declaraciones sólo como una necesidad del momento, de no contradecir al presidente López Portillo y de mantener la tradicional unidad de la "familia revolucionaria"; ya siendo presidente electo De la Madrid se apresuró a salir al paso de esas especulaciones al hacer declaraciones en el sentido de cual era la tendencia a seguir con respecto a Centroamérica. Así declaraba ante la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI el 22 de julio:

No hay duda de que el aislacionismo no es una actitud permisible para México en el mundo contemporáneo(...) No somos ajenos, en consecuencia a los esfuerzos de las diversas naciones que lo integran, por conducir su propio desarrollo nacional, de acuerdo a la voluntad soberana de sus pueblos buscando la equidad en las relaciones económicas internacionales (...) Esta lucha la compartimos y la consideramos como una dimensión incluida en nuestro proyecto histórico y en nuestro nacionalismo revolucionario (...) Es nuestra obligación, sin embargo, profundizar el análisis, destacar otros elementos y tratar de alcanzar soluciones que nos permitan, a la vez, ser más eficaces y realistas en nuestra conducta y en las decisiones que en su

¹⁴⁹ Cfr. Partido Revolucionario Internacional, Miguel De la Madrid. Cien tesis sobre México. México, Secretaría de Información y Propaganda—Comité Ejecutivo Nacional—PRI, 1982, p. 52.

momento nos corresponda tomar (...) México enfrenta el compromiso de diseñar una política que, al mismo tiempo que proteja adecuadamente el interés nacional como primera consideración, responda a los avances que ha logrado nuestro país en su desarrollo interno (...) Hemos señalado y reiteramos, nuestra disposición a sumarnos a cualquier esfuerzo auténtico y sustantivo para aliviar las tensiones internacionales y buscar fórmulas de cooperación internacional para el desarrollo. Nuestro propósito seguirá siendo contribuir a la paz mundial y al desarrollo justo de todas las naciones.¹⁵⁰

Posteriormente, ante la misma Comisión del PRI declaró:

"Considero que, para fortalecer sus posiciones, México debe asociar sus esfuerzos a los de otros países latinoamericanos. Así preparamos el terreno de la negociación que muy probablemente asegure el buen éxito de nuestros objetivos".¹⁵¹

Con estos antecedentes y a pesar de que, al asumir el cargo, el nuevo presidente dedicó su mayor esfuerzo a administrar los problemas internos de la crisis — económicos, sociales y políticos— y negociar términos más liberales para el pago de la deuda con Washington, el Fondo Monetario Internacional y la comunidad bancaria mundial; la política exterior mexicana hacia Centroamérica no fue, a principios del sexenio, sacrificada o relegada a un segundo plano, como muchos esperaban. No obstante, y concordando con las tendencias manifiestas antes de asumir su mandato, se puso en marcha el diseño de una nueva estrategia que le permitiera procurar la pacificación en Centroamérica sin distraerse de los esfuerzos para afrontar los graves problemas económicos que aquejaban a nuestro país. Dicha estrategia consistió en abandonar la diplomacia directa y

¹⁵⁰ Cfr. La República, No. 435, México, julio de 1982, p. 81-82

¹⁵¹ De la Madrid, Miguel. De la Política Exterior de México. América Latina y el Caribe. México, Comisión de Asuntos Internacionales--PRI, 1982, p. 125

abierta optando por la diplomacia multilateral, ante un problema del cual no podía desentenderse.

De tal modo, considerando que los objetivos de la política seguida anteriormente debían ser los mismos por razones de seguridad nacional, se optó por delimitar la actuación mexicana en el Istmo a través de la acción diplomática colectiva.

En consecuencia, a los pocos días de asumir el poder, el gobierno de Miguel De la Madrid inició una campaña diplomática en busca de aliados para un nuevo esfuerzo por disminuir la tensión en Centroamérica, encontrando respuestas favorables de parte de Colombia, Panamá y Venezuela.

El encuentro diplomático de México con estos tres países latinoamericanos se vio favorecido debido a que el apoyo estadounidense a Inglaterra en la guerra de Las Malvinas (abril y junio de 1982), causó un descontento en los países del continente que se expresó en la negativa de Brasil, Venezuela y Ecuador a participar en el programa de maniobras militares estadounidenses (UNITAS) y en el rechazo a la propuesta de Estados Unidos de crear un sistema de defensa aéreo integrado para Norte y Sudamérica.¹⁵²

Asimismo, influyó el triunfo de la derecha en las elecciones de El Salvador, ya que atenuó el compromiso de organizaciones y gobiernos democráticos de América Latina con el gobierno de ese país, presidido hasta junio de 1982 por la Junta de Gobierno en la que participaba el demócrata-cristiano José Napoleón Duarte.

La posición de Estados Unidos en el conflicto de Las Malvinas influyó sobre todo en Venezuela, en virtud de que este país reivindicaba para sí una parte del territorio de Essequibo en la Guyana. Por ello, defendió la causa del gobierno argentino en diversos foros internacionales después de la guerra —entre otros, en

¹⁵² Cfr. Latin America Weekly Report, Núms. 23 y 41, Londres, 11 de junio y 22 de octubre de 1982.

la Asamblea General de la ONU y el Grupo de los No Alineados—y emprendió acercamientos con Cuba y Nicaragua.

La presencia del presidente Herrera Campins en los festejos del tercer aniversario de la revolución sandinista indicó el cambio en la posición venezolana, pese a que recalcó que Venezuela apoyaría a Nicaragua siempre y cuando este país redujera su dependencia respecto del bloque socialista.¹⁵³ Así, Venezuela —país poco inclinado a simpatizar con regímenes revolucionarios—, que meses antes había denunciado el carácter intervencionista del comunicado franco-mexicano y había venido retirando la ayuda a Nicaragua, participaría con México en los intentos mediadores y pacificadores de la región centroamericana.

A pesar de las diferentes posiciones sostenidas por los dos países, había antecedentes de colaboración conjunta hacia el área en el plano económico, como la firma del Acuerdo de San José descrito en este mismo trabajo líneas atrás.

La participación de Colombia se explica, básicamente, por el interés del presidente de ese país, Belisario Betancur, quien había sido electo apenas el 7 de agosto de 1982, en poner en marcha medidas de flexibilización y apertura que favorecieran las negociaciones con los dirigentes guerrilleros del M-19 en su país. Este objetivo había llevado a la diplomacia colombiana a entablar conversaciones con Cuba y a proponer el reingreso de este país a la OEA.¹⁵⁴ De ahí que su actuación para la pacificación de Centroamérica se adecuara a estos propósitos.

Además de la inquietud por la creciente tensión militar y política del Istmo, en la incorporación de Panamá a una política común con otros países latinoamericanos

¹⁵³ Cfr. *La República*, No. 435...*Op. Cit.*, pp. 90-91

¹⁵⁴ Cfr. *Latin America Weekly Report*, Núms. 3 y 8, Londres, 21 de enero y 25 de febrero de 1983.

influiría la lucha que se desencadenó por el poder dentro de la Guardia Nacional a la muerte de Omar Torrijos a mediados de 1981.¹⁵⁵

La acción diplomática conjunta de estas cuatro naciones representaría, durante el transcurso de la década de los ochenta, la apertura de un nuevo capítulo en la historia de las relaciones interamericanas con la conformación del Grupo Contadora como una opción latinoamericana para la solución de la crisis centroamericana.

2.2.1. Las instituciones

Las preocupaciones hacia la región centroamericana de parte de los Estados vecinos databan ya de algunos años, y aunque varios países habían propuesto algunas iniciativas de paz en los años precedentes a 1983, ninguna de ellas había logrado prosperar de manera que hubiesen podido convertirse en una institución capaz de hacer prosperar la paz en la región.

El presidente Carter, al final de su administración, hizo esfuerzos para crear una fuerza interamericana de paz, bajo los auspicios de la OEA, pero estos intentos estaban desacreditados de origen. Otras de las iniciativas surgidas poco después no contenían, en realidad, un propósito pacificador efectivo:

En julio de 1981 México, Canadá, Estados Unidos y Venezuela se reunieron en Nassau, Bahamas, a iniciativa del gobierno de Washington, para estudiar la coordinación de los programas de ayuda de esos cuatro países hacia Centroamérica. La cooperación económica vino a ser la pantalla de lo que realmente pretendía Estados Unidos: "...acciones individuales, llevadas a cabo por la iniciativa privada, y cuyo denominador común serían principios muy generales como reconocer la necesidad de impulsar el crecimiento económico de la zona, la

¹⁵⁵ Cfr. Latin America Weekly Report, No. 45, Londres, 19 de noviembre de 1982.

conveniencia de orientar recursos a ciertos países en vez de a otros, la fijación de ciertas áreas prioritarias y, desde luego, la lucha tácita contra modelos de desarrollo basados en una fuerte participación estatal.¹⁵⁶ Por lo mismo, el mantenimiento del plan conjunto fue difícil.

El 19 de enero de 1982, declarando que el armamentismo aumenta las tensiones poniendo en evidencia la "estabilidad" de la región, Honduras, El Salvador y Costa Rica integraron en San José, capital de este último país, la Comunidad Democrática Centroamericana (CODECA). En sí, lejos de constituir una solución integral para el problema centroamericano, la formación de la CODECA vino a polarizar las posiciones ante una eventual negociación. La CODECA no planteó alternativas de paz o, cuando menos, propuestas que allanaran la tensión regional. Sí vino a demostrar que tres países tenían un entendimiento, que había paz general entre sus gobiernos, pero que entre ellos y Nicaragua la relación era molesta, incómoda.

El "Foro Pro Paz y Democracia", promovido por la administración Reagan y celebrado en San José, Costa Rica, los días 4 y 5 de octubre de 1982, atacaba sólo uno de los aspectos del problema centroamericano, discriminando otros, y las propuestas involucraban la intención encubierta de proteger intereses hegemónicos, argumentando principios de su seguridad nacional. En realidad, provocaba el enfrentamiento con Nicaragua de los restantes países del área, es decir, Guatemala, Honduras, El Salvador y Costa Rica. Todo esto provocó que tampoco el Foro pudiera trascender.

Había, pues, un vacío de empeños pacificadores congruentes y serios. Pero, además, ninguna de esas iniciativas tomaba en cuenta que un plan de paz digno de serlo, debería dirigirse también a la búsqueda de soluciones en torno al

¹⁵⁶ Pellicer de Brody, Olga, *"Política hacia Centroamérica e interés nacional en México"*, en Castillo Rivas, Donald (Comp.), *Op. Cit.*, p. 250

problema de la crisis económica subyacente en todas las tensiones sociales de Centroamérica, ya que era éste el que, en última instancia, generaba la violencia y los crecientes conflictos.

Evidentemente, se requería con urgencia un dispositivo de paz nuevo y diferente que frenara el ánimo bélico en el área centroamericana, que creara condiciones de paz justas y constructivas y que impulsara un proceso de desarrollo económico y social en la región.

Como la conflictiva situación en el Istmo se agravaba momento a momento sin que hubiera indicios de genuinos movimientos pacificadores, México se mostró justificadamente preocupado ante la amenaza de una guerra que podría fácilmente desbordarse. Atento a esta situación, y consciente de la menguada capacidad de México en materia de política exterior a causa de la crisis económica por la que atravesaba el país, en diciembre de 1982 el presidente Miguel De la Madrid estableció consultas con los gobiernos de Colombia, Panamá y Venezuela en las que subrayaba la importancia que México concedía a la resolución política del confuso y peligroso panorama centroamericano. Asimismo, el presidente De la Madrid planteó la conveniencia de una próxima reunión de alto nivel para tratar conjuntamente acerca de las soluciones pacíficas que deberían emprenderse, en vista del estado de cosas imperante, así como para prestar auxilio ante las adversas condiciones económicas de la zona.

Los cuatro jefes de Estado determinaron que sus respectivos ministros o secretarios de Relaciones Exteriores se reunieran, a invitación del presidente de Panamá, en la Isla de Contadora, en la costa panameña del Pacífico, los días 8 y 9 de enero de 1983.

Asistieron a esa reunión el ministro de Relaciones Exteriores de Venezuela, José Zambrano Velasco; el de Colombia Rodrigo Lloreda Caicedo; el de Panamá, Juan

José Amado III, y el secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda Amor.

En dicha reunión los ministros examinaron el conjunto de problemas que afligen a la región centroamericana, incluyendo un análisis en torno a las posibilidades de los medios de solución pacífica de las controversias en el sistema interamericano. Consideraron las influencias que se mueven en la región y analizaron también la procedencia de nuevos métodos o combinaciones de éstos para arreglos pacíficos. Finalmente, se pronunciaron por la necesidad de consultarse continua y periódicamente, de modo que pudiera concertarse un avance uniforme y coherente en la busca de soluciones para devolver a la zona la estabilidad requerida.¹⁵⁷

Los ministros de Relaciones Exteriores expidieron al final de la reunión un texto programático, llamado "Declaración de Contadora". Mediante este instrumento se llamaba a los países centroamericanos a reducir las tensiones por medio del diálogo, expresando su preocupación por la injerencia foránea y rechazando inscribir el conflicto centroamericano en la confrontación Este-oeste.

La negociación a la que hemos convocado desde Contadora representa un rechazo a la guerra y a la lógica de la violencia. Aceptar el uso de la fuerza sería consentir con una política de intromisión en los asuntos internos de los pueblos centroamericanos y pasar por alto las causas reales que han provocado la tensión social. La fuerza cancelaría los propósitos de pacificación, de apoyo a la democracia y de superación de las desigualdades sociales de la región.¹⁵⁸

¹⁵⁷ Tomado de "Comunicado conjunto de la reunión" en Boletín de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México, SRE, 10 de enero de 1983.

¹⁵⁸ De la Madrid Hurtado, Miguel. "Los nuevos retos de México" en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 7, México, SRE, abril - junio de 1985, p. 14.

En la "Declaración de Contadora" predomina la moderación, lo cual resulta explicable dado que era la primera vez, en mucho tiempo, que varios países se pronunciaban en el concierto latinoamericano, simultáneamente, sobre un problema de graves y múltiples facetas y que suscitaba ya serias preocupaciones entre varias otras naciones del mundo, como se ha dejado previamente asentado en este trabajo.

El documento inicial de Contadora fue un primer paso necesario. Por fin alguien hacía algo más allá de las meras palabras, y sugería medios de acción en medio de la parálisis que, con relación a los problemas centroamericanos, parecía aquejar en esos momentos a las Naciones Unidas y a la Organización de los Estados Americanos.¹⁵⁹ Además, la inoperancia de los métodos clásicos de solución pacífica previstos en las convenciones internacionales, ante una crisis política como la que sufría el Istmo, hacía deseable intentar nuevas vías de solución.¹⁶⁰

Así nació, pues, el grupo conocido desde entonces como "Grupo de Contadora", que se convirtió en la salida ideal para México en el ámbito internacional porque le permitía no alinearse del todo frente a los dictados de Washington y, al mismo tiempo, mantener una diplomacia relativamente activa.

¹⁵⁹ "Frente al caso de Centroamérica, tanto la ONU como la OEA no han tomado la atención del asunto en forma cabal; han sido foros receptores de las protestas formales de los países involucrados y escenario de enfrentamientos verbales al respecto... Desde estas perspectivas... la solución del problema centroamericano mediante alternativas institucionales, si no ha sido agotada, no ha resultado procedente, funcional, eficaz." Cfr. Loreto Miranda, José Eduardo, Interpretación de la gestión del Grupo Contadora, México, FCPyS—UNAM, 1987, pp. 57-75.

¹⁶⁰ Nos referimos a los medios de solución de controversias que pueden ser escogidos por los Estados en disputa, en tanto modelos de solución, lineamientos generales de acción a escoger para solucionar desavenencias: La negociación; los buenos oficios y la mediación; la investigación; la conciliación; el arbitraje y la jurisdicción internacional. "Una breve reflexión sobre estos recursos para la solución pacífica de controversias nos lleva a denotar que su utilidad como formas puras es limitada... según sea el caso. El de Centroamérica, por ejemplo, que ha adquirido dimensiones mayores, complejas, políticas, --no tratándose entonces de un diferendo simple Estado frente a Estado--, no es tal que sea susceptible de ser tratado y resuelto por alguno de estos medios". Cfr. Ibid., pp. 76-85

2.2.2. Los mecanismos

Las primeras gestiones del grupo Contadora, iniciadas en abril de 1983, fueron dedicadas a la consulta con los países de América Central con el objeto de establecer los mecanismos de acción a seguir y definir los temas centrales a partir de los cuáles se elaboraría un Acta de Paz que, en su momento, suscribirían esos países. Mediante dichas consultas y el diálogo que implicaban, los miembros de Contadora pretendían a la vez reducir las tensiones.

Las importantes divergencias de concepción dentro del grupo Contadora no tardaron en manifestarse al definirse los mecanismos de acción, México y Nicaragua convenían en la pertinencia de que las negociaciones tuvieran un carácter bilateral; sin embargo, la propuesta hondureña de llegar a acuerdos de manera multilateral y simultánea se impuso.¹⁶¹

Cabe apuntar que, desde 1982, Estados Unidos y Honduras venían recalcando la necesidad de una negociación de tipo multilateral. Ésta implicaba tratar al mismo tiempo temas y problemas compartidos por la mayor parte de los países de la zona (que de esta manera eran puestos en primer plano), y permitía soslayar las especificaciones de los asuntos que debían resolverse entre cada uno de ellos y Nicaragua. De no ser así, cabía la posibilidad de establecer precedentes de resolución bilateral de diferendos, lo cual restaría eficacia a la presión común.

Al evitar mecanismos que destacaran las peculiaridades de las relaciones bilaterales de cada país centroamericano con Nicaragua, se simplificaba el aislamiento de este gobierno dentro de la región.

Por otra parte, el enfoque multilateral favorecía ligar la solución de la crisis salvadoreña al caso de Nicaragua y, de llegarse a una eventual negociación,

¹⁶¹ Chardy, Alfonso, "Latin Ministers Fail to Find a Peace Plan", en Miami Herald, Miami, 22 de abril de 1983.

propiciaba el debilitamiento de la posición sandinista y del FDR-FMLN, ya que permitía equiparar la lucha del FMLN con la de los grupos antisandinistas.

Pese a que se aprobaron mecanismos multilaterales, el carácter mismo del conflicto, que radicaba en el enfrentamiento de fuerzas políticas internas en Nicaragua y El Salvador, hizo que las formas bilaterales no se excluyeran totalmente.

En síntesis, como líneas básicas para la solución del conflicto, Contadora propuso una serie de instrumentos de carácter bilateral o multilateral, basados siempre en los principios del derecho internacional para el logro de la paz. Dentro de éstos destacan los buenos oficios y la diplomacia persuasiva, así como proyectos de cooperación económica, permitiendo al Grupo ejercer una "función quasi legislativa", ¹⁶² que desembocó en la institucionalización de un esfuerzo latinoamericano para la reflexión y la presentación de propuestas dirigidas a encontrar solución a una crisis política en el hemisferio.

Durante el transcurso de 1983, los conflictos siguen agravándose en Centroamérica y, ante esta situación, los presidentes de los cuatro países deciden reunirse el 17 de julio siguiente en Cancún, México, para dar realce a las gestiones de Contadora y demostrar a la comunidad internacional su voluntad para actuar como mediadores de los conflictos. Dentro de ese "espíritu de Cancún", los cuatro presidentes convienen en proponer a los cinco países centroamericanos directrices generales para reducir las tensiones políticas e iniciar negociaciones sobre temas específicos en busca de una salida a los conflictos. Dentro de estas propuestas, que pueden interpretarse como los objetivos básicos para la acción del grupo Contadora, resaltaban las siguientes tres:

¹⁶² Pellicer de Brody, Olga, "La concertación política en América Latina: la experiencia de Contadora", en Revista Mexicana de Política Exterior, Vol. 1, Núm. 2, México, SRE, enero—marzo de 1984, p. 15

En primer término, se intentaría detener una conflagración que podría originarse ya sea entre vecinos (Nicaragua y Honduras, de manera primordial), o bien por el recurso de una intervención extrarregional directa, lo cual, en caso de suceder, acarrearía severas consecuencias no sólo para las naciones centroamericanas, sino también para sus vecinos más inmediatos

En segundo lugar, se planteaba alejar el conflicto del mapa estratégico Este-Oeste, creando para ello condiciones de estabilidad basadas en la eliminación del armamentismo y la presencia militar extranjera, así como en el fomento del diálogo y la distensión entre las partes involucradas.

El tercer objetivo básico consistía en estimular —con la idea de que la raíz de los problemas no era militar— un proceso de desarrollo económico, político y social en la región, tal como lo sintetizaba la Declaración de Cancún para la Paz en Centroamérica al anotar:

La paz centroamericana sólo podrá ser una realidad en la medida en que se respeten los principios fundamentales de la convivencia entre las naciones: la no—intervención, la autodeterminación, la igualdad soberana de los Estados, la cooperación para el desarrollo económico y social, la solución pacífica de controversias, así como la expresión libre y auténtica de la voluntad popular.¹⁶³

Adicionalmente, conviene dirigirse a todos los mandatarios del continente americano (Estados Unidos y Cuba principalmente) en busca de su solidaridad y su contribución a favor de soluciones pacíficas para Centroamérica.

¹⁶³ Véase el texto completo de la Declaración en Revista Mexicana de Política Exterior, Vol. 1, Núm. 2, México, SRE, enero—marzo de 1984, pp. 82-83

Cuba manifestó su acuerdo, pero señaló que la propuesta no incluía un tratamiento de la guerra civil salvadoreña. Estados Unidos, por su parte, se manifestó favorable a las negociaciones y al proceso de Contadora, pero al mismo tiempo montó un operativo naval de gran envergadura a pocas millas de la costa de Nicaragua. Esta actitud de apoyo retórico a las negociaciones, por un lado, y de provocación militar, por el otro, fue la constante de la política de la administración Reagan durante nuestro período de análisis.

La etapa de consultas de Contadora culminó con la reunión de ministros de Relaciones Exteriores de los países del Grupo Contadora con sus colegas de los cinco países centroamericanos, celebrada en Panamá del 7 al 9 de septiembre de 1983, donde se elaboró de un documento de objetivos conocido con el nombre de "Documento de 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica", en el que se recogían los propósitos de los gobiernos de la región a favor de buscar medidas concretas para promover la distensión y poner fin a la situación de conflicto en el Istmo, garantizando la paz, la seguridad y la estabilidad en la región.

El Documento dedica once puntos a cuestiones de seguridad; tres a cuestiones relativas a los derechos humanos, la reconciliación nacional y la democracia; cinco a cuestiones relativas al desarrollo económico, otro se refiere a la protección de los derechos humanos de los refugiados centroamericanos; y, el último a la implementación de los acuerdos. A continuación se presentan los 21 puntos a que hemos hecho alusión, a saber:

1. La libre determinación de los pueblos.
2. La no-intervención.
3. La igualdad soberana de los Estados.
4. Solución pacífica de controversias.
5. Abstención al uso de la fuerza.
6. Respeto a la integridad territorial de los Estados.

7. Pluralismo en sus diversas manifestaciones.
8. La plena vigencia de las instituciones democráticas.
9. Fomento a la justicia social.
10. La Cooperación Internacional para el desarrollo.
11. Respeto y promoción de los Derecho Humanos.
12. La proscripción del territorio.
13. La reconstrucción de Centroamérica mediante la integración progresiva.
14. La necesidad de fomentar la cooperación económica entre los países del Istmo.
15. Fomentar sistemas democráticos en los países de la región.
16. Evitar las injustas estructuras económicas.
17. Poner fin a las hostilidades y establecer las bases para lograr la paz.
18. Poner fin a la carrera armamentista y tráfico de armas.
19. Evitar asesores extranjeros y otras formas de injerencia foránea.
20. La no-utilización del territorio centroamericano para la realización de acciones armadas.
21. Propiciar el diálogo para lograr la convivencia pacífica.¹⁶⁴

Los puntos más controvertidos se referían a problemas de seguridad: detener la carrera de armamentos en todas sus formas; proscribir la instalación de bases militares extranjeras; prescindir de asesores militares foráneos; impedir el tráfico de armas; y el uso de territorio propio por grupos que intentaran desestabilizar a otro país de la zona. En lo político, se señalaba establecer y perfeccionar sistemas democráticos y, en lo económico, fomentar la integración regional y la búsqueda de la cooperación internacional.

El documento mencionado fue suscrito sin modificaciones por representantes de los cinco países del área y de las naciones miembros de Contadora en septiembre

¹⁶⁴ Tomado de "Documento de 21 puntos básicos para la pacificación en Centroamérica", en Flores Olea, Víctor, Relación de Contadora, México, SRE, 1988, pp.370-373.

de 1983. Dado que se trataba de una mera declaración de intenciones y no establecía compromisos, ningún país se negó a firmarlo.

Poco después de la firma del documento de objetivos —en un clima de gran tensión en el área debido a la invasión estadounidense a Granada a finales del mes de octubre de 1983— Nicaragua puso en marcha diversas medidas de acercamiento al gobierno estadounidense, en gran parte debido al temor de una invasión. En el marco de esta estrategia, el 17 de octubre lanzó una propuesta, contenida en cuatro proyectos de tratados, para llevar a cabo los objetivos recogidos por el grupo Contadora: uno de carácter multilateral, otro bilateral que deberían firmar los países del área entre sí; un tercero que suscribiría Nicaragua con el Salvador y el último con Estados Unidos. Si bien, en el fondo, estos documentos legitimaban a Contadora, introducían confusión y debilitaban las gestiones del Grupo. Por otra parte, no aliviaron la tensión y sólo difirieron los posibles acuerdos globales.

A raíz del fracaso del gobierno nicaragüense por lograr la firma de los tratados que proponía, los ministros de relaciones exteriores de los países integrantes del Grupo Contadora se reunieron en Panamá en el mismo mes, con el fin de preparar los instrumentos jurídicos que serían examinados por los cancilleres centroamericanos. Esta tarea prosiguió con la reunión de los viceministros componentes del "Grupo de Trabajo",¹⁶⁵ el 1 de noviembre. Un mes más tarde se reunieron de nuevo los cancilleres de Contadora en Panamá para acoger las observaciones y aportaciones de los gobiernos centroamericanos, a fin de considerarlas dentro de la elaboración final de los instrumentos jurídicos que serían propuestos por el grupo Contadora.

¹⁶⁵ Conformado por una comisión de viceministros o subsecretarios de los cuatro países integrantes de Contadora, el también denominado "Grupo Técnico" inició sus actividades a partir del 21 de junio de 1983 y habría de jugar en algunos momentos un papel de suma importancia en la gestión de Contadora.

Finalmente, en la reunión de los integrantes de Contadora los días 20 y 21 de diciembre de 1983 en la ciudad de Panamá, los miembros del Grupo elaboraron un documento denominado "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el 'Documento de Objetivos'", en el que se establecían los mecanismos y formas de acción por adoptarse. El 23 de diciembre este instrumento fue distribuido a los cinco viceministros de Relaciones Exteriores de América Central por su homólogo de Panamá.

Las "Normas" son un corolario natural y práctico del "Documento de Objetivos", de septiembre anterior, se refiere a aspectos de seguridad nacional, asuntos políticos y cuestiones económicas y sociales; además, consigna dispositivos para acciones concretas. Este documento fue aprobado el 8 de enero de 1984 y puesto en práctica de inmediato.

Este hecho comprueba que después de varios meses de deliberaciones seguía habiendo insatisfacción entre las partes acerca del primer documento o falta de real voluntad de negociar.

Consecuentemente con el documento, se formaliza la integración del Grupo Técnico que ya venía funcionando, aunque se le suman los vicescancilleres de los cinco países centroamericanos; asimismo se integraron comisiones de trabajo en materias de a) seguridad, b) asuntos políticos y c) asuntos económicos y sociales.¹⁶⁶

Buena parte del primer trimestre de 1984 se pasa entre deliberaciones de las comisiones de trabajo y del grupo técnico, y los nueve cancilleres no se reúnen de nuevo sino hasta el 30 de abril siguiente. En esta reunión se acuerda que a partir

¹⁶⁶ Cfr. "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el documento de objetivos", en Flores Olea, Víctor, Op. Cit., pp. 61-64

de los informes de las comisiones se elabore una propuesta concreta de paz y cooperación.

En el mes de mayo fue creada la Comisión de Supervisión y Prevención, con el fin de disminuir los enfrentamientos fronterizos entre Costa Rica y Nicaragua. El siguiente paso sería elaborar un acta de paz que suscribirían todos los países centroamericanos y los miembros del grupo Contadora.

El proceso de negociación de este tercer documento, al que se da el título de "Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica" se vuelve lento y difícil; finalmente, el 7 de septiembre de 1984, se lleva a cabo otra reunión conjunta en la que los cancilleres de Contadora presentan a la consideración de los cinco de Centroamérica un cuarto documento denominado "La versión revisada del Acta de Contadora", que recoge sugerencias y observaciones adicionales de los gobiernos centroamericanos. Se fija el 15 de octubre siguiente como fecha límite para que los gobiernos centroamericanos se pronuncien sobre la versión revisada del Acta.

El Acta Revisada de Contadora preveía el cumplimiento simultáneo de las medidas de pacificación. En sus puntos de seguridad planteaba reducir armamentos y retirar a los asesores militares de todos los países, prohibía la instalación de bases o escuelas militares extranjeras, el apoyo a fuerzas irregulares que buscaran desestabilizar o derrocar a gobiernos de la región, así como las maniobras militares internacionales. Respecto de las maniobras nacionales, establecía la obligación de notificar a los países limítrofes si se efectuaban en un área de 30 kilómetros de la frontera.

En el ámbito político, el Acta comprometía a los cinco países a desarrollar democracias pluralistas mediante la realización de elecciones regulares no fraudulentas y la protección de los derechos humanos. En materia económica,

establecía compromisos tendientes a fortalecer la integración económica centroamericana.

El Acta creó tres organismos para vigilar la ejecución de los acuerdos y seguir su evolución: la Comisión de Verificación y Control, que debería supervisar el cumplimiento de los acuerdos en materia de seguridad; un comité encargado de evaluar los asuntos políticos y de refugiados; y, otro dedicado a asuntos económicos.¹⁶⁷

El Acta de Contadora asumía implícitamente que se trataba de un conflicto entre países, y no entre fuerzas políticas; por ello preconizaba una estricta neutralidad en la que todos los involucrados deberían proceder de manera simultánea. Todas la partes, incluso Costa Rica (que carecía de ejército), se obligaban a enviar a la Comisión de Verificación y Control un inventario de armas en los mismos plazos.¹⁶⁸

Mientras Nicaragua se opuso a firmar el Acta, los otros países centroamericanos mostraron su adhesión al plan; pero en cuanto el gobierno sandinista anunció que firmaría, dieron marcha atrás y señalaron que los mecanismos previstos de verificación sobre armamento resultaban insuficientes y que era necesario establecerlos claramente.

La administración Reagan, por su parte, criticó el documento y envió a un alto funcionario a Centroamérica a discutir con los gobiernos aliados sus reservas sobre la versión del Acta. A fines de octubre, los ministros de Relaciones Exteriores de El Salvador, Honduras y Costa Rica, reunidos en torno al llamado "Grupo de Tegucigalpa", entregaron al grupo Contadora un documento elaborado

¹⁶⁷ Cfr. "Acta de Contadora, para la Paz y la Cooperación en Centroamérica, septiembre de 1984", en Flores Olea, Victor, Op. Cit., pp. 94-98.

¹⁶⁸ Cfr. Flores Olea, Victor, Op. Cit., pp. 105-107.

a partir de las críticas que formulara Washington al Acta Revisada; en él cambiaban plazos y procedimientos en materia de seguridad y sustituían los requerimientos de defensa como criterio de adquisición y limitación de armamentos por criterios de paridad entre todos los países, independientemente de las amenazas que enfrentarían. Eliminaron además las cláusulas que ordenaban el desmantelamiento de las bases militares estadounidenses y el protocolo final que contemplaba la firma del Acta por parte de Estados Unidos y el cese de su ayuda a la Contra; además, modificaron las restricciones sobre asesores extranjeros.

Por otra parte, el documento convertía a los cancilleres de los países centroamericanos en jueces de las eventuales violaciones al acuerdo y proponía crear un grupo que sustituyera a la Comisión de Verificación y Control, que debería estar integrado por países que no fueran miembros del grupo Contadora. De manera simbólica, planteaba que los instrumentos de ratificación del Acta fueran depositados en la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y no ante el Grupo Contadora.¹⁶⁹

Tanto las modificaciones propuestas al Acta Revisada de Contadora como las evasivas y tácticas dilatorias empleadas por los países afines a Estados Unidos en el área, pusieron en evidencia el objetivo implícito de esos países y de su aliado: cercar al gobierno sandinista y colocarlo en una situación de aislamiento tal que se viera obligado a renunciar o a modificar las bases fundamentales de su proyecto político.

2.2.3. Las instancias.

¹⁶⁹ Cfr. Rico, Carlos, "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora", en Estudios Políticos, No. 4, México, FCPyS-UNAM, 1984, p. 78

Además de un nuevo capítulo en la historia de las relaciones interamericanas, Contadora dio paso, a la vuelta del tiempo, a nuevas instancias de concertación y consulta en el ámbito de América Latina.

Una de éstas fue la que, para complementar los esfuerzos políticos de Contadora, decidieron constituir, por sugerencia de México, los países latinoamericanos miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) reunidos en Caracas, Venezuela, a mediados de septiembre de 1983: el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA).

Esta nueva instancia, considerada como la "Contadora económica", nació con el propósito de ayudar a promover la cooperación económica internacional a favor de los países centroamericanos, "sin discriminaciones, ni condicionamientos". En este sentido, CADESCA podría verse como una respuesta al Plan de ayuda para la Cuenca del Caribe del presidente Reagan, que tenía un carácter excluyente y discriminatorio.

Al CADESCA se le encargó impulsar acuerdos comerciales en el marco del Tratado de Montevideo, actividades para manejar la producción en Centroamérica y acciones de cooperación en materia financiera, de bienes y servicios. Todo ello iba unido a un llamamiento a la comunidad internacional y a los organismos internacionales con objeto de apoyar los programas del comité.¹⁷⁰

Los países de la Comunidad Económica Europea (CEE) acogieron favorablemente la iniciativa del CADESCA desde un principio e hicieron saber a los países de Contadora su interés de brindar asistencia financiera a América Central bajo

¹⁷⁰ Para una profundización en el tema de CADESCA Cfr. Espinosa C. Patricia y Lourdes Aranda B., "El Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica" en Revista Mexicana de Política Exterior, Vol. 1, No. 4, México, SRE, julio—septiembre de 1984, pp. 36-47

ciertas condiciones que garantizaran estabilidad en el área.¹⁷¹ Un año después, el 30 de septiembre de 1984, reunidos en San José, Costa Rica, con representantes de los cinco países centroamericanos, de los cuatro de Contadora, así como de España y Portugal, los miembros de la CEE hacen válido su compromiso y ofrecen aumentar el monto de su cooperación de 30 millones de dólares anuales a 45 millones, dando lugar al surgimiento de otra instancia para atender otros detalles relacionados con el desarrollo económico, social y político de la subregión Centroamericana: San José I.

San José I constituyó una nueva instancia de diálogo político y económico entre Europa Occidental y Centroamérica, a través del puente tendido por Contadora. Allí, los ministros congregados se pronunciaron por el apoyo a las medidas de pacificación emprendidas por Contadora, hicieron exhortaciones a los Estados involucrados a seguir realizando esfuerzos para llevar a Contadora a un fin factible a través de la firma de un acuerdo global. Los países europeos, por voz de sus representantes, declararon su voluntad de respaldar los empeños de aquéllos Estados sobre los que recayera la ejecución de las normas de cualquier acuerdo. Se manifestó la voluntad de cooperación para mejorar la presente situación económica internacional y un firme deseo de ampliar y profundizar las relaciones entre Europa y Centroamérica. Por último, se contemplaron formas para un acuerdo —marco de cooperación internacional.¹⁷²

En general, en San José I se abrían nuevos horizontes, no sólo en lo que atañe a América Central sino también para Latinoamérica, y se sentaron las bases para colaboraciones posteriores.¹⁷³

¹⁷¹ Cfr. Herrera Zúñiga, René y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, No. 4, México, COLMEX, abril—junio de 1984, p.474

¹⁷² Cfr. Flores Olea, Víctor, *Op. Cit.*, pp. 101-102

¹⁷³ Con el mismo espíritu de cooperación entre la CEE y Centroamérica, durante este periodo de estudio se celebrarían: San José II, en Luxemburgo, los días 11 y 12 de noviembre de 1985; San José III, en

Paralelamente a los esfuerzos de Contadora para la pacificación de Centroamérica, el gobierno mexicano de Miguel De la Madrid, persuadido de los valores de la diplomacia y de las ventajas del diálogo, promovió una comunicación directa entre Washington y Managua, en busca de eliminar algunos puntos de divergencia, pues era claro que si no se lograba un acuerdo entre estos dos países, el proyecto de paz no llegaría a entrar en vigor.

Bajo esta óptica, a partir del mes de junio de 1984, mientras se realizaban las consultas para modificar el Acta Inicial de Contadora, empezaron los encuentros entre funcionarios norteamericanos y nicaragüenses, en el puerto mexicano de Manzanillo. Éste fue un largo proceso de conversaciones directo entre Harry Shlaudeman, el embajador especial de Estados Unidos para Centroamérica, y el vicescanciller nicaragüense Víctor Hugo Tinoco.

La disposición del gobierno estadounidense se explica en virtud de que la administración Reagan estaba interesada en apaciguar la fuerte reacción del Congreso ante la noticia de que la CIA había participado clandestinamente en el minado puertos nicaragüenses a principios de 1984 (después de que la Cámara de Representantes estadounidense se manifestara contra este tipo de acciones).

En esas reuniones Estados Unidos presentó una propuesta que preveía tres etapas para el cumplimiento de los acuerdos; en ella correspondía a Nicaragua dar el primer paso, en tanto que Estados Unidos y otros países centroamericanos "tomarían en consideración" las acciones nicaragüenses antes de proceder a la reciprocidad. Se planteaba a Nicaragua que suspendiera el apoyo al FMLN, redujera su armamento y su ejército, expulsara a los asesores cubanos y soviéticos e incorporara a ARDE y al FDN a la vida política; a cambio, cesaría el

Guatemala, los días 9 y 10 de febrero de 1987; la reunión de Nueva York del 23 de septiembre de 1987; y, San José IV, en Hamburgo, Alemania, los días 29 de febrero y 1º de marzo de 1988.

minado de puertos y las superaciones armadas desde Honduras y Costa Rica. El Salvador, por su parte, incorporaría al FDR-FMLN a la actividad política legal.¹⁷⁴

Al finalizar 1984, se habían celebrado nueve rondas de negociaciones a partir de junio anterior, ocho en Manzanillo, México, y una en Atlanta, Estados Unidos, sin resultados concretos aparentes.

2.2.4. Los problemas

Se piensa que no resultaría completa esta exposición si se omite una exposición, así sea mínima, de las limitaciones y obstáculos que hubo de enfrentar la acción del grupo Contadora.

Una de las principales limitaciones radica en las debilidades de origen de Contadora. El enfoque regional al que se vio obligado a recurrir el Grupo para tratar de atenuar la tensión y lograr una solución pacífica —que se manifestó en abordar la crisis como si su raíz se hallara en los conflictos entre países de la zona y no en el enfrentamiento de fuerzas políticas—, hizo que no se incluyera a Estados Unidos como parte del conflicto (pese a ser un importante actor en el aumento de la tensión en el área) y favoreció que fuera eliminado como signatario del protocolo final, lo cual hubiera podido coartar su política de escalada de la tensión.

El enfoque regional también afectó la búsqueda de soluciones al conflicto salvadoreño, ya que al pasar por alto los enfrentamientos entre fuerzas políticas internas colocaba en segundo plano la solución a la crisis de El Salvador (que era clave para lograr la paz), y permitía que se equipararan los grupos contrarrevolucionarios antisandinistas con el FMLN-FDR.

¹⁷⁴ Cito a través de Flores Olea, Víctor, Op. Cit., p. 91.

Irónicamente, la llamada de atención sobre el carácter inoperante del enfoque regional del grupo Contadora, así como la desautorización tácita de sus propuestas, provino de El Salvador. México había señalado reiteradamente el origen estructural de la crisis de dicho país, y reconocido a las fuerzas políticas opositoras –agrupadas en el FMLN-FDR— como interlocutoras representativas en el comunicado franco—mexicano.

La propuesta de diálogo que formuló al FMLN-FDR el presidente salvadoreño Napoleón Duarte en la ONU el 15 de octubre de 1984 –aniversario del golpe de Estado de 1979 en aquél país–, y fecha en que debería firmarse el Acta Revisada, constituyó un acto en el que el lenguaje de los símbolos indicaba lo prescindibles que resultaban las gestiones del grupo Contadora para resolver la crisis de El Salvador.

La desautorización del Acta de Contadora fue manifiesta cuando Duarte propuso que los países centroamericanos discutieran, sin la participación del grupo Contadora, las enmiendas sugeridas por Washington al Acta mencionada.¹⁷⁵

Otras limitaciones radican en las diferencias inherentes a las distintas tradiciones de las políticas exteriores de los países integrantes de Contadora¹⁷⁶; la persistencia de algunos diferendos fronterizos entre las naciones envueltas en el conflicto centroamericano y los del propio Grupo; la crisis económica que, amén de afectar política y socialmente a la mayoría de las naciones latinoamericanas, también les restó, en alguna medida, márgenes de acción e iniciativa diplomática dentro de la arena internacional; y la difícil posición derivada de las ópticas

¹⁷⁵ *El Día*, México, 9 de octubre de 1984.

¹⁷⁶ Los países de Contadora tienen experiencias y tradiciones distintas en temas como la competencia de la ONU y la OEA sobre asuntos relativos a la paz y seguridad en el continente americano o como la creación de fuerzas de paz interamericanas. Por otra parte, tienen también tradiciones distintas en su relación con Estados Unidos y, por lo tanto, percepciones diferentes del costo que, en sus relaciones con ese país, tienen las acciones autónomas ante el problema de Centroamérica. Cfr. Pellicer de Brody, Olga, *La concertación política en América Latina...Op. Cit.*, p. 15

divergentes para la caracterización del problema centroamericano en Estados Unidos y América Latina.¹⁷⁷

En lo que se refiere a los obstáculos, consideramos que el obstáculo principal de la estrategia de paz fue el factor militar y la permanente confrontación de Nicaragua con la administración Reagan y su política de Guerra de Baja Intensidad (GBI).¹⁷⁸ La táctica de Estados Unidos fue no rechazar la acción de Contadora mientras contribuía a agravar la tensión en el área. Esto llevó al enfrentamiento permanente de dos estrategias para solucionar el asunto centroamericano: una para la paz y otra para la guerra; pues mientras Contadora optaba por la vía del diálogo, la administración Reagan ejecutó una serie de políticas y estrategias globales para derrocar al gobierno sandinista. Ejemplo de esto fue la alianza con el denominado Grupo Tegucigalpa constituido por Costa Rica, Honduras y El Salvador quienes desde 1983 y hasta 1986 dirigieron su política exterior contra Nicaragua.

Por su parte, los países centroamericanos lejos de cooperar entorpecieron el avance para lograr la paz. El Salvador y Honduras mantenían una fuerte oposición interna para negociar con la guerrilla y compartían su compromiso determinante con la política norteamericana; Nicaragua se resistía a negociar con la oposición interna mientras que Estados Unidos la siguiera apoyando; Costa Rica también contaba con una fuerte oposición interna en contra de Nicaragua.

¹⁷⁷ Cfr. Pardo García—Peña, Rodrigo, "El Grupo de Contadora y la administración Reagan: interdependencia vs. Realismo", en Cepeda Ulloa, Fernando (coord.), Contadora: un desafío a la diplomacia tradicional, Bogotá, Editorial Oveja Negra, 1985, pp. 108-113.

¹⁷⁸ Esta estrategia, que involucra a efectivos de otros países sin comprometer directamente a las tropas estadounidenses, es una suma de propaganda, desinformación, apoyo a ejércitos irregulares, nativos para emprender guerras de desgaste en donde sea necesario, ayuda militar a los aliados, asesinatos selectivos a personalidades distinguidas, y bloqueo económico, financiero y comercial a los enemigos. En el caso de Centroamérica esta estrategia se materializó a través de dos vertientes: una, la de la contención, serviría para evitar el triunfo de las revoluciones en El Salvador y Guatemala y detener así el "dominó" comunista en la región; otra, la del rollback o "liberación de los pueblos oprimidos", estaba destinada a derrocar al

Todos estos problemas trajeron consigo el debilitamiento del grupo Contadora, que comenzó a manifestarse con la negativa de los países centroamericanos a firmar el Acta Revisada.¹⁷⁹

Con esto culminó la etapa más importante del grupo Contadora, los siguientes períodos serían más cortos y repetirían el modelo establecido en este primer esfuerzo: un lento camino, de laboriosas consultas y endebles acuerdos, obstruido la víspera de la firma definitiva.

1985 fue un año difícil para la gestión del Grupo Contadora debido a los conflictos entre Nicaragua y Costa Rica, así como al boicot de Estados Unidos hacia Nicaragua.

Conscientes de las dificultades cada vez mayores que enfrentaban, los países de Contadora auspiciaron la creación de un Grupo de Apoyo latinoamericano, integrado en agosto de 1985 por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay, cuya labor consistiría en lo fundamental en otorgar apoyo político a los objetivos de pacificación de Contadora.¹⁸⁰

La formación de ese grupo fue recibida con desconfianza por Washington, y emisarios suyos advirtieron a esos países sobre las consecuencias de apoyar un mal acuerdo. Por ello, el grupo de Apoyo tuvo una importancia simbólica, pero no pudo contribuir a la eficacia práctica de Contadora.

régimen de Nicaragua, y lo único que podían hacer los sandinistas para ganarse la buena voluntad de la Casa Blanca era ...abdicar al poder.

¹⁷⁹ Honduras y Costa Rica objetaron que el Acta era insuficiente en cuestiones de armamentismo en la región. Para estos gobiernos, el Acta debía hacer hincapié en poner un alto en la carrera armamentista y aplicar un modelo democrático de gobierno. Nicaragua, por su parte, expresó su indisposición de limitar sus adquisiciones de armamentos puesto que se encontraba en guerra y bajo una fuerte amenaza de invasión nacional. También se opuso a que los procesos de política internos quedaran sujetos a revisión internacional, porque afectaba su proceso revolucionario. Finalmente, exigió que el grupo Contadora por medio del Acta acabara con la desestabilización interna de los territorios y garantizara el respeto de las fronteras.

¹⁸⁰ Flores Olea, Víctor, *Op. Cit.*, p. 147

De todos modos, en septiembre de 1985, se presentó una nueva versión del Acta que recogía, en gran medida, los puntos de vista del grupo de Tegucigalpa y rompía el equilibrio tan cuidadosamente buscado en el proyecto anterior. Si bien mantenía la prohibición de bases y asesores extranjeros, así como la proscripción de la carrera armamentista y del tráfico de armas, no impedía las maniobras militares extranjeras, sólo las reglamentaba. Asimismo, eliminaba el requisito del cese del apoyo estadounidense a los grupos contrarrevolucionarios y exigía fuertes recortes de tropas y armas a Nicaragua. Además, retomaba la creación de la Comisión de Verificación y la de Refugiados, así como los mecanismos de seguimiento de asuntos económicos y sociales.¹⁸¹

Dado que Nicaragua encontraba inaceptable la reducción virtualmente unilateral de tropas y armamentos que se le imponía, a principios de diciembre apoyó la solicitud de Costa Rica de aplazar las negociaciones durante cinco meses, hasta que tomaran posesión los gobiernos recién electos en Guatemala, Honduras y Costa Rica, que deberían asumir el cargo entre enero y mayo de 1986.

El nuevo fracaso en lograr la aprobación del Acta de Contadora produjo un gran desaliento entre los miembros del grupo y profundizó las divergencias que había entre ellos.¹⁸²

Así las cosas, el tercer año del proceso de Contadora se cerró con un balance negativo y con perspectivas bastante sombrías relativas al fracaso de las

¹⁸¹ Flores Olea, Víctor, *Op. Cit.*, pp. 151-155

¹⁸² Un episodio de estos conflictos ocurrió en noviembre de 1985, cuando México presentó, a nombre del grupo Contadora, un proyecto de resolución ante la Asamblea General de la ONU en el que instaba a los gobiernos de la región a seguir las negociaciones pendientes, y a los países con intereses en la zona a abstenerse de realizar acciones que obstaculizaran el acuerdo. En respuesta, los otros miembros del grupo retiraron el proyecto de resolución sin avisar a México. Cfr. *El Herald*, México, 23 de noviembre de 1985.

negociaciones.¹⁸³ Las consultas y trabajos de Contadora se reanudarían a instancias de miembros del grupo de Apoyo, sobre todo de Argentina y Perú.

En enero de 1986, se dio un nuevo intento por alcanzar la paz: la reunión de los ministros de Relaciones Exteriores de los miembros de los grupos de Contadora y de Apoyo en Caraballeda, Venezuela. Al término de la reunión emitieron el "Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central", una declaración en la que reafirmaban su compromiso con la negociación, llamaban a renovar los esfuerzos para llegar a un acuerdo, y convocaban a cesar el apoyo a fuerzas y movimientos irregulares, a suspender la adquisición de armamentos, las maniobras militares internacionales y a eliminar asesores e instalaciones militares extranjeros. A la vez, subrayaban la necesidad de establecer democracias pluralistas en todos los países del área y de emprender procesos de reconciliación nacional, lo cual implicaba tácitamente pedir a Nicaragua iniciar pláticas con los grupos contras.¹⁸⁴ El hecho de que el Mensaje de Caraballeda llamara a la ejecución simultánea de sus objetivos indica que se pretendía complacer a ambas partes –Estados Unidos y Nicaragua– con el fin de impulsar de manera efectiva la pacificación.¹⁸⁵

Ya que la declaración contenía requisitos formulados por Washington, se pensaba que era factible que Estados Unidos la aprobara, como lo hicieron los países centroamericanos cercanos a sus concepciones el 14 de enero en Guatemala. En una reunión con el secretario de Estado, George Schultz, los signatarios del Mensaje pidieron a Washington que se adhiriera a la iniciativa suspendiendo el

¹⁸³ Además, en abril de 1985 Reagan lanzó su "Plan de Paz" cuyo aspecto central era un llamamiento al gobierno sandinista para que negociara con la Contra, legitimando así a los contrarrevolucionarios como interlocutores. Simultáneamente, se dispuso un embargo económico sobre Nicaragua y se insistió ante el Congreso estadounidense para que se aprobara la asignación de fondos destinados a apoyar a la Contra.

¹⁸⁴ Cfr. "Mensaje de Caraballeda para la paz, la seguridad y la democracia de América Central", en *Cuadernos Semestrales*, No. 18, México, 2º. Semestre de 1985, pp. 407-408.

¹⁸⁵ Es de mencionarse que esta declaración obtuvo el apoyo de la ONU, la OEA, la CEE, la Internacional Socialista y el Movimiento de Países No Alineados.

apoyo a la Contra y reanudando las conversaciones bilaterales con Nicaragua. Una vez más, la respuesta de Washington fue que, como condición para reconsiderar su posición, los sandinistas debían entablar pláticas con los grupos contrarrevolucionarios.¹⁸⁶

Así, se realizó un tercer intento de hacer aprobar el Acta de Contadora y se fijó el 6 de junio de 1986 como fecha definitiva para la firma.

El proyecto que se sometió a la discusión abordaba los puntos que habían quedado pendientes en el proyecto anterior, en virtud del retiro nicaragüense. Se referían a la reducción de tropas y a la ejecución de maniobras militares internacionales. En la nueva propuesta que presentó Contadora, la cantidad de tropas autorizada a cada país variaba según el PNB, el tamaño de la población y la extensión del territorio. El proyecto aceptaba tácitamente las maniobras militares internacionales, reglamentaba cuidadosamente su realización y limitaba a 3 000 la cantidad de tropas que podían participar en ellas; además, fortalecía la Comisión de Verificación y Control y preveía el establecimiento de un nuevo cuerpo internacional de inspectores.¹⁸⁷

En el curso de las discusiones, Guatemala, Honduras y El Salvador eliminaron la cláusula que preveía notificar con antelación la realización de las maniobras. Nicaragua, por su parte, sostuvo que la cantidad de tropas debía depender de las necesidades de defensa de cada uno de los países y exigió que las maniobras militares internacionales fueran prohibidas. Además, sólo aceptaría disminuir la cantidad de sus tropas si Estados Unidos se integraba como signatario del acuerdo.¹⁸⁸

¹⁸⁶ Cfr. Latin America Weekly Report, No. 7, Londres, 14 de febrero de 1986.

¹⁸⁷ Flores Olea, Víctor, Op. Cit., pp. 196-199.

¹⁸⁸ Cfr. Latin América Weekly Report, No. 14, Londres, 11 de abril de 1986.

Pese a que el nuevo proyecto no recogía la posición de Nicaragua, y poco antes de la fecha establecida para firmar el Acta las autoridades de este país todavía insistían en que sólo firmarían si Estados Unidos dejaba de financiar a la Contra, decidieron suscribirla, presionadas por el hecho de que el Congreso estadounidense se aprestaba a aprobar 100 millones de dólares en ayuda a los grupos contrarrevolucionarios, solicitada por el presidente Reagan.

El desenlace del tercer proyecto del Acta de Contadora fue semejante al de los anteriores. En cuanto Nicaragua aceptó firmar, Costa Rica, El Salvador y Honduras, dieron marcha atrás. Los dos primeros países criticaron la carencia de mecanismos adecuados para verificar el Acta, en tanto que el último denunció la ausencia de obligaciones recíprocas para garantizar su seguridad.

Esta reacción, producto de la dinámica que había adquirido la negociación en el marco de Contadora, venía a ratificar la falta de voluntad de Washington para resolver las crisis centroamericana mediante negociaciones. Desde agosto de 1985, una vez formado el grupo de Apoyo, altos funcionarios estadounidenses venían afirmando en privado que aunque Nicaragua suscribiera el Acta no cumpliría los acuerdos, por lo cual era preferible el derrumbe de Contadora a un "mal acuerdo".¹⁸⁹

El último intento por hacer aprobar el Acta de Contadora se llevó a cabo en un contexto de legitimidad reforzada de los gobiernos de la región, pues la elección del demócrata cristiano Vinicio Cerezo a la presidencia de Guatemala venía a completar y confirmar las prácticas electorales como modo de efectuar la sucesión gubernamental en el área. La legitimidad de gobiernos productos de elecciones con participación de la oposición, permitiría a los países centroamericanos pugnar por controlar el proceso de pacificación en la zona y presionar a Nicaragua para que implantara un régimen democrático. Junto con el virtual veto de Estados

¹⁸⁹ Latin America Weekly Report, No. 37, Londres, 20 de septiembre de 1985.

Unidos a la aprobación del Acta de paz, dicho reforzamiento disminuirá el espacio político para los esfuerzos de mediación de Contadora así como su capacidad de influir en la crisis centroamericana.

En adelante ya no habría más negociaciones de paz en el marco de Contadora aunque ni este grupo ni el de Apoyo fueron disueltos y México seguiría suscribiendo las iniciativas de paz en distintos foros, favoreciendo las negociaciones con apoyo material y de buenos oficios y oponiéndose a las soluciones de fuerza. Como se verá más adelante, nuestro país emplearía, con el paso del tiempo, los contactos y la experiencia de trabajo en común durante las gestiones realizadas en el marco de Contadora para estrechar relaciones con América Latina e ir definiendo un nuevo contorno a su política hacia Centroamérica.¹⁹⁰

De esta manera, los esfuerzos realizados a favor de la negociación no trajeron consigo los resultados esperados: la pacificación de Centroamérica. Sin embargo, es indudable que, después de varios años de intensa labor conciliadora, Contadora obtendría logros concretos de importancia.

En primer lugar, resultó apta para neutralizar y/o disminuir tensiones entre los diversos países de la zona, e institucionalizar un foro de negociación, --con un marco normativo fincado sobre la estricta observancia del derecho internacional— que logró ofrecer un espacio para el intercambio de opiniones y propuestas de Estados cuyas relaciones mutuas se vislumbraban como contradictorias, cuando no antagónicas, así como unificar la mayor parte de las propuestas diplomáticas existentes hasta 1983.

¹⁹⁰ De hecho, los integrantes de Contadora y su Grupo de Apoyo dieron origen, luego de la Reunión de Río de Janeiro el 18 de diciembre de 1986, al Grupo de los Ocho (G-8) cuyo Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación adoptó modalidades de funcionamiento fluidas e informales, pero se planteó objetivos ambiciosos en materia de cooperación e integración regional, aspirando asimismo a articular las diversas iniciativas de cooperación preexistentes en la región. Cfr. Green, Rosario, "Nuevas formas de concertación regional en América Latina: el Grupo de los Ocho", en *Estudios Internacionales* No. 83, México, julio—septiembre de 1988, p. 356

Un segundo acierto de Contadora residió en haber conseguido extender ante la comunidad internacional su convicción de que una salida negociada al conflicto centroamericano resultaba factible, en oposición a los proyectos militaristas.

El tercer aspecto positivo de Contadora se relaciona con su capacidad para inhibir una intervención directa de carácter masivo y consecuencias impredecibles. Gracias a ello, el costo político para el uso de la fuerza en Centroamérica aumentó notoriamente.

Otro punto importante a destacar dentro de los haberes del Grupo, es el que se refiere a la unanimidad de la opinión internacional a favor de su existencia, objetivos, mecanismos e instancias. Entre otras muestras de apoyo y solidaridad, Contadora recibió las del Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); de la máxima autoridad y el pleno de la Organización de Estados Americanos (OEA); del Sistema Económico Latinoamericano (SELA); de la Comunidad del Caribe (CARICOM); del Movimiento de Países no Alineados; de la Comunidad Económica Europea (CEE); de la Unión Interparlamentaria Mundial; de los parlamentos europeo y estadounidense; de la Unión Soviética y los países de Europa Oriental; de China y de la Santa Sede, sólo por nombrar los más representativos e importantes. Asimismo, el Grupo se hizo acreedor, entre otros premios, al "Príncipe de Asturias" del gobierno español en 1984, al "Simón Bolívar" de la UNESCO en 1985 y al Beyond War que le fue otorgado por la fundación estadounidense del mismo nombre en 1986.

En quinto lugar, puede decirse que la acción de Contadora y la posterior incorporación del Grupo de Apoyo marcaron un nuevo capítulo en la historia de la concertación latinoamericana que se había manifestado deficiente en materia política. En efecto, esa fuerza diplomática fue capaz, no sólo de unificar acciones

e iniciativas, sino también de compatibilizarse con planteamientos de distensión expuestos por los propios países centroamericanos.

No debe soslayarse que un sexto logro de la acción mancomunada de México, Colombia, Panamá y Venezuela —y posteriormente del Grupo de Lima— fue haber facilitado un replanteamiento de las funciones de los organismos regionales, y reactivado alientos para la integración latinoamericana a través del Grupo de los Ocho (G-8).

Finalmente, puede argumentarse que la acción de Contadora no sólo marcó el inicio de una nueva fuerza diplomática en las relaciones interamericanas, sino que también abonó el terreno para la concertación cristalizada en los Acuerdos de Esquipulas II, que abrieron por fin el camino para el logro de una paz regional.

En efecto, el 7 de agosto de 1987, y de manera sorpresiva para la gran mayoría de los observadores, los cinco mandatarios centroamericanos suscribieron en Esquipulas, Guatemala, el “Procedimiento para Establecer una Paz Firme y Duradera en Centroamérica”, mejor conocido como Esquipulas II.

Este histórico evento tuvo sus orígenes inmediatos en dos propuestas convergentes que habían tenido lugar durante los meses anteriores: la primera reunión presidencial de Esquipulas, auspiciada por el presidente guatemalteco Vinicio Cerezo Arévalo en mayo de 1986, durante los estertores de Contadora, con la intención de promover el Parlamento Centroamericano, por un lado; y el Plan de Paz del mandatario costarricense, Oscar Arias, presentado a la opinión pública en febrero de 1987.

Ninguna de las dos propuestas —una por ambiciosa y la otra por antisandinista— pudo cristalizar de inmediato. Sin embargo, el espacio para la paz se abrió cuando Arias accedió, a instancias de los presidentes de Nicaragua y Guatemala, a

realizar modificaciones a su plan, y cuidó de contar con zonas mínimas de consenso al relanzarlo.¹⁹¹

Una serie de factores se conjugaron para llegar a Esquipulas, entre éstos destacan: la explosión del escándalo Irán—Contras en 1986, que al fijar la atención mundial sobre la política reaganiana disminuyó la agresividad de ésta y se abrió un resquicio para la negociación; 2) el agotamiento del que Contadora comenzaba a dar muestras y; el temor de los mandatarios de El Salvador y Honduras, José Napoleón Duarte y José Azcona Hoyo, respectivamente, de ser hostiles a la paz si no firmaban el Procedimiento de Esquipulas.

El llamado proceso de Esquipulas II reconoció la necesidad de reconciliación al interior de cada país centroamericano; tomó como punto de partida el reconocimiento de todos los gobiernos entonces existentes en América Central; dispuso la creación de una Comisión Internacional de Verificación para supervisar el cumplimiento de los diferentes acuerdos; y, a diferencia de Contadora, logró establecer un itinerario para calendarizar y verificar los acuerdos que se tomaban.

Asimismo, Esquipulas II estableció por primera vez, desde 1979, un giro en la dinámica regional al tratar de desmilitarizar la política y poner el diálogo, la paz, la democratización y el desarrollo en el centro del debate centroamericano.

A partir de la firma se inició una febril actividad diplomática nunca antes vista en la región: reuniones de presidentes, de vicepresidentes, de las cancillerías, de organismos regionales, etcétera. Además, el auge de las relaciones diplomáticas trascendió las relaciones entre países centroamericanos y proyectó al conjunto de

¹⁹¹ Para un desarrollo exhaustivo del proceso de paz en Centroamérica Cfr. Opazo, Andrés y Rodrigo Fernández, Esquipulas II: una tarea pendiente, San José, Costa Rica, Educa, 1990, 401 p.

las relaciones internacionales de distintos países con la región o con cada uno de los países del Istmo.¹⁹²

Para fines de los ochenta, muchas de las consideraciones tácticas y estratégicas que sustentaron la actividad de Contadora ya habían perdido vigencia. Si el inminente fin de la bipolaridad reducía los márgenes de maniobra para proyectos de orden postcapitalista y si las prioridades dentro de la propia región centroamericana habían pasado a ser la pacificación y la reconstrucción económica, era la realidad regional y mundial la que estrechaba los espacios para iniciativas diplomáticas provenientes de países como México.

2.3. La política mexicana en la práctica

En el ámbito interno, numerosos acontecimientos contribuyen a explicar las transformaciones que, durante el transcurso de la década de los ochenta, sufrió la formulación de la política exterior de México hacia Centroamérica; pero el más importante, sin duda, fue la crisis iniciada en 1982 que demostró ser algo más que un "problema de caja". De hecho, a partir de entonces la economía mexicana no ha podido retomar los altos niveles de crecimiento que la caracterizaron entre 1950 y 1982.

Para México, la crisis económica significó una baja del PIB del 0.5% en 1982 y de 5.3% en 1983; aunque en 1984 y 1985 experimentó una recuperación, en 1986 volvió a caer 3.8%. La inversión total se redujo en 15.9% en 1982 y 27.9% en 1983; después de recuperarse levemente los dos años siguientes, volvió a caer 11.7% en 1986.¹⁹³ Entre 1981 y 1987, el PIB real *per capita* disminuyó en 14%¹⁹⁴

¹⁹² Para todo el punto de Esquipulas Cfr. Rojas Aravena, Francisco, Costa Rica: política exterior y crisis centroamericana, San José, Costa Rica, Heredia—Universidad Nacional, 1990, pp. 171-195.

¹⁹³ Bendesky, León y Víctor M. Godínez, "La deuda externa de México: un caso de cooperación conflictiva", en Roett, Riordan (comp.), México y Estados Unidos: el manejo de la relación, México, Siglo XXI, p. 93.

¹⁹⁴ Nacional Financiera, La economía mexicana en cifras 1988, México, NAFINSA, 1988, p. 87

y la cantidad de personas empleadas en la manufactura declinó 17%, mientras continuaba ingresando al mercado de trabajo un millón de personas al año.¹⁹⁵ Como contraparte, se desarrolló un proceso inflacionario que amenazaba salirse de control: de 98.8% en 1982 a 159.8% en 1987.¹⁹⁶ La deuda externa, que a principios de 1982 ascendía a 59, 000 millones de dólares, para fines de ese año llegaba a 91, 100 millones y continuó aumentando hasta alcanzar 104, 600 millones en 1987.¹⁹⁷ Paralelamente, los precios del petróleo prosiguieron su caída, hasta llegar a poco menos de ocho dólares el barril a mediados de 1986.

El comienzo de la grave crisis económica colocó a la administración del presidente De la Madrid ante la urgencia de negociar un acuerdo con los acreedores de México (el FMI, la comunidad bancaria internacional y el gobierno de Washington), controlar la inflación e impulsar el crecimiento de la economía protegiendo el empleo. El manejo de estos problemas puso a la orden del día la conveniencia de abandonar la política exterior que hacia Centroamérica había puesto en marcha su predecesor José López Portillo. Sin embargo, la decisión no era fácil pues la tensión militar, cada vez más aguda en el área, planteaba al país graves problemas para su seguridad nacional.

El armamentismo en la zona proliferaba; con la excepción de Costa Rica, todos los países del área continuaban aumentando el número de sus tropas y de su armamento,¹⁹⁸ asimismo, las amenazas de invasión estadounidense a Nicaragua

¹⁹⁵ Presidencia de la República, *Las razones y las obras tomo VI*, México, 1988, p. 899

¹⁹⁶ Las cifras anuales de la inflación entre 1982 y 1987 fueron las siguientes: 80.8% en 1983; 59.2% en 1984; 63.7% en 1985; y, 105.7% en 1986.

¹⁹⁷ Trebat, Thomas J., "La deuda exterior de México, viejas lecciones, nuevas posibilidades", en Roett, Riordan (comp.), *Op. Cit.*, p. 112

¹⁹⁸ La carrera armamentista centroamericana comenzó con la intensificación del desarrollo de las Fuerzas Armadas sandinistas, anunciada públicamente en la primavera de 1980. Más que ningún otro factor, esto desestabilizó la región. En particular, el suministro de tanques pesados, que no se encontraba en los inventarios de las vecinas Honduras, El Salvador y Guatemala, intensificó esta carrera. Mientras las Fuerzas Armadas nicaragüenses a fines de 1982 podían contar en su arsenal con por lo menos 50 tanques T-54 y T-55, las naciones centroamericanas poseían conjuntamente en esa misma fecha alrededor de veinte pequeños tanques Sherman y Scorpion. Las Fuerzas Armadas nicaragüenses pasaron de 8,000 bajo

eran recurrentes. México mismo era escenario de incursiones del ejército de Guatemala en su territorio, que perseguía a miembros de la guerrilla, o bien como medio para forzar la militarización de la frontera. El flujo de inmigrantes centroamericanos proseguía, así como el de los refugiados guatemaltecos.¹⁹⁹

Con ello, un conflicto en la frontera sur que al principio de la crisis en América Central era percibido como una amenaza a futuro, se convertía en un peligro inmediato en un momento especialmente crítico.

Así, cuando menor capacidad de negociación tenía México²⁰⁰, mayor fue el peligro percibido en su frontera sur; de ahí que el nuevo gobierno mexicano se viera obligado a transitar entre dos objetivos contrapuestos: por un lado, pugnar por disminuir la intensidad de los conflictos en América Central (lo que significaba oponerse a la política de Estados Unidos en el área) y, por el otro, buscar el apoyo de Washington para superar los avatares de la crisis económica interna.

2.3.1. Las decisiones más importantes

Actuando en consecuencia a la situación antes descrita, el gobierno de Miguel De la Madrid tomó la decisión de promover la acción política multilateral como opción para afrontar la disyuntiva planteada por los dos objetivos encontrados que México

Somoza a 22,000 (lo que no incluye a los 4,000 miembros de la policía de seguridad del Estado ni a los 60,000 reservistas de las milicias) entre 1979 y 1982. Este número sobrepasaba de lejos el nivel necesitado para la defensa nicaragüense y excedían las fuerzas armadas de los vecinos de este país, que pueden desglosarse de la siguiente manera: Guatemala 18,000; El Salvador, 5,000; Honduras, 14,000; Costa Rica, 0. En respuesta a esto, que percibían como la amenaza nicaragüense, Honduras, El Salvador y Guatemala comenzaron a hacer compras de armas en gran escala, particularmente para mejorar sus Fuerzas Armadas, pero incluyendo también misiles antitanques y helicópteros. Cfr. Valenta, Jiri y Virginia, *"Estrategia soviética... Op. Cit.*, pp. 294-298

¹⁹⁹ Aunque no existen datos precisos, algunas estimaciones calculan que entre 1980 y 1989 llegaron a México alrededor de 242 000 refugiados procedentes de la región. Cfr. Vargas, Juan Rafael, et. al., *"El impacto económico y social de las migraciones en Centroamérica (1980-1989)"*, en *Anuario de Estudios Centroamericanos No. 21*, San José, Costa Rica, Universidad de Costa Rica, 1995, p. 75

enfrentaba: lograr la pacificación de Centroamérica y obtener el apoyo estadounidense. La muestra más importante de esta decisión fue la participación de México en la integración y gestiones del Grupo Contadora, cuya actividad ha sido brevemente reseñada en el apartado anterior.

La decisión de México de embarcarse en una política multilateral es un hecho importante. En primer lugar, porque rompió con su antigua práctica de no—asociación y no—proselitismo;²⁰¹ asimismo, porque con ella México logró salir del aislamiento diplomático en el continente al que había estado sujeto desde la expedición del comunicado franco—mexicano,²⁰² y, finalmente, porque México promovió Contadora a sabiendas de que con ello se vería obligado a negociar sus propios puntos de vista; de otra manera no se podría obtener el consenso necesario que permitiera funcionar al grupo en su gestión colectiva.

Aunque algunos estudiosos de la política exterior mexicana, consideran que la decisión de multilateralizar la actuación de México en Centroamérica se enmarca dentro de las líneas de continuación y profundización de la política exterior

²⁰⁰ Si bien no es fácil establecer relaciones de causalidad entre crisis económica y cambios en la política exterior, es natural suponer que los problemas económicos prolongados restan a cualquier país márgenes de maniobra en el escenario internacional.

²⁰¹ Respecto a la actitud tradicional de México respecto a la diplomacia multilateral Cfr. Lozoya, Jorge Alberto, "México y la diplomacia multilateral", en *Foro Internacional*, Vol. XXIV, No. 4, México, COLMEX, abril—junio de 1984.

²⁰² Cabe recordar que la reacción de la mayor parte de los gobiernos y fuerzas políticas latinoamericanas fue de protesta, lo cual dificultó las relaciones de México con algunos de ellos y favoreció una corriente de desconfianza en su contra. En los países con gobiernos conservadores o en los que actuaban grupos guerrilleros, la iniciativa de Francia y México establecía un grave precedente al reconocer a movimientos insurgentes; en tanto que, en los presididos por gobiernos democráticos, despertaba desconfianza al otorgar reconocimiento a fuerzas que desafiaban a un régimen en vías de estabilización mediante procedimientos democráticos. Además, el hecho de suscribir una declaración de tal envergadura sin el concurso de países de la región, y sin consulta previa por parte de México, generó suspicacias. Inclusive, Argentina, Bolivia, Chile, Guatemala, Honduras, Paraguay y República Dominicana se unieron a Venezuela en la Declaración de Caracas en la que se acusaba a los gobiernos de México y Francia de haber decidido intervenir en los asuntos internos de El Salvador. Si bien, durante las postrimerías del sexenio de José López Portillo se dieron algunos acercamientos, como por ejemplo el reencuentro diplomático con Venezuela, no es sino hasta el tránsito hacia el multilateralismo que se rompe definitivamente con el aislamiento regional que, como se sabe, era en parte resultado de una política deliberada de Estados Unidos. En consecuencia, a los ojos de Washington México ya no puede ser acusado de "provocador solitario".

lopezportillista hacia Centroamérica;²⁰³ a cierta distancia de los hechos, podemos apreciar que en realidad esta decisión, y la consecuente participación de México dentro del grupo de Contadora, significó el inicio de una marcha de retorno a los límites tradicionales de la política exterior mexicana.

Este retorno se hizo más evidente a medida en que la crisis económica interna de México avanzó y el país experimentó dificultades cada vez mayores para hacer frente a los pagos de intereses. Para 1984, el gobierno de Miguel De la Madrid tomó la decisión de mantener una posición más neutral con respecto a Centroamérica y se limitó a desempeñar el papel de mediador entre las partes.

Poco a poco el gobierno mexicano comenzó a poner énfasis en su función mediadora, dejando de lado el apoyo a las fuerzas revolucionarias como aspecto primordial de la política hacia Centroamérica y adoptando una posición más neutral.²⁰⁴

Los nuevos lineamientos en la política exterior mexicana hacia la zona se vieron inmediatamente reflejados en la política de Contadora. Esta comenzó a equiparar a Cuba con Estados Unidos, considerándolos como actores externos al conflicto; situó a los rebeldes salvadoreños como fuerzas irregulares que, al igual que la Contra, tenían el objetivo de desestabilizar los gobiernos constituidos en el Istmo; y empezó a colocar los problemas de Nicaragua con Honduras en el centro de la crisis regional, dejando de lado el conflicto en El Salvador.

Aún el propio Mario Ojeda, proclive a alabar la política de multilateralización emprendida por el gobierno de Miguel De la Madrid, reconoce que México pasó de

²⁰³ Cfr. Ojeda, Mario, *"México: su ascenso...Op. Cit.*, p. 38; así como Talavera, Abraham, *"México y Centroamérica. La política exterior de los ochenta"*, en El Colegio de México, *Homenaje a Rafael Segovia*, México, COLMEX, 1997, pp. 449-459.

sostener una posición de clara defensa hacia una de las partes en conflicto, a ejercer el simple papel de intermediación:

México se vio en la necesidad de moderar sus puntos de vista favorables a los sandinistas y de atemperar su antipatía por los regímenes de los otros países. Es decir, se vio en la obligación de desempeñar un papel más cercano al del verdadero intermediario y de guardar una posición más neutral y equidistante entre las partes en conflicto.²⁰⁵

Claro que lo que Ojeda ve como un mérito en la nueva decisión mexicana, nosotros lo evaluamos como un serio retroceso en el activismo de la política exterior de nuestro país, como un paso hacia atrás que empezaba a dejar nuevamente el terreno libre a Estados Unidos para imponer sus decisiones.

Igualmente, se puede hablar de un retorno a una política restringida a la aplicación de los principios tradicionales de la política exterior mexicana, cancelando la posibilidad de relativizarlos como en el sexenio anterior.

La posición de México con relación al conflicto centroamericano, y su participación activa y solidaria en el Grupo de Contadora, se derivan de los postulados tradicionales de su política exterior. En este conflicto, como en cualquier otro, el país sigue aplicando y defendiendo su política de principios. La no-intervención, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias entre las naciones, la igualdad jurídica de los estados, la cooperación internacional para el desarrollo, han sido hasta ahora las tesis esenciales de la acción de México, y así seguirán siéndolo.²⁰⁶

²⁰⁵ Ojeda, Mario. *México: su ascenso...* Op. Cit., p. 35

²⁰⁶ Sepúlveda, Bernardo, "Reflexiones sobre la política exterior de México" en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política Exterior de México, 1983. Discursos y Documentos*, México, SRE, 1984, p. 30

Este retorno a los principios²⁰⁷ buscaba reforzar la imagen del gobierno mexicano como un intermediario imparcial que en la crisis centroamericana podría favorecer la negociación entre las partes, sin que hubiera de por medio intereses nacionales en juego. Pero, definitivamente, esto no era creíble.

El derecho introduce un principio de igualdad y de independencia en las relaciones entre países, y estos últimos son justamente los intereses abstractos más importantes de todo país frente a las grandes potencias. Pero una cosa es la reivindicación y la defensa de los principios y del derecho internacional, y otra muy distinta es la hipocresía diplomática paralizante según la cual no tenemos intereses, sino puros principios.²⁰⁸

Todo ello se debió a que en ese año, México estaba obligado a renegociar el pago de la deuda externa y, dado que su política en Contadora era contraria a la posición del gobierno de Estados Unidos, se inició una campaña de desprestigio en contra de México en la prensa estadounidense.²⁰⁹ Esto llevó a México a suavizar su posición en torno a Centroamérica y poner el énfasis en favorecer una relación más cordial con el vecino del norte:

Con Estados Unidos continuamos un diálogo franco y cordial. Nuestra cada vez más amplia y compleja relación nos obliga a buscar permanentemente con nuestro vecino una relación digna, respetuosa y fructífera, para ello, el tratamiento abierto y objetivo de nuestros

²⁰⁷ El retorno a los principios se hizo más evidente con la iniciativa enviada por el presidente De la Madrid al Congreso de la Unión para que éstos fueran incorporados a la Constitución: "Cuando el Constituyente Permanente decide la incorporación al texto constitucional de los principios de la política exterior, otorga a la defensa de los intereses nacionales un sustento más firme, en una feliz combinación de la tradición política con el mandato constitucional". Sepúlveda, Bernardo, *Seis años... Op. Cit.*, pp. 8-9

²⁰⁸ Castañeda, Jorge G. *La larga marcha de la política exterior de México*, en *México: el futuro en juego*, México, Joaquín Mortiz, 1989, p. 165

²⁰⁹ Las críticas a nuestro país no se limitaron a la política sobre América Central, sino que abarcaron otros temas: el desinterés de las autoridades mexicanas en la lucha contra el narcotráfico, los limitados resultados obtenidos por la administración de Miguel De la Madrid en el manejo de la crisis económica, el aumento de los inmigrantes ilegales y las denuncias de fraude electoral a favor del partido oficial. Cfr. Bagley, Bruce Michael, *Interdependencia y política estadounidense hacia México en los años ochenta*, en Roett, Riordan (comp.), *Op. Cit.*, pp. 297-322.

problemas es el mejor medio. Hemos logrado de parte del gobierno norteamericano una colaboración positiva en los arreglos de reestructuración de la deuda externa y en el tratamiento de nuestras relaciones comerciales y fronterizas.²¹⁰

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

Adicionalmente, hemos participado en otros relevantes esfuerzos multilaterales en pro de la paz, el desarme y la cooperación económica mundial. Destaca entre ellos, la reunión sobre desarme que congregó en Nueva Delhi, a los Jefes de Estado o de Gobierno de Argentina, Grecia, India, Suecia, Tanzania y México. Resulta urgente profundizar la acción internacional que tiende a frenar la producción y el emplazamiento de armas nucleares, así como sus ensayos. El futuro de nuestra civilización está amenazado por la carrera nuclear, al mismo tiempo que la crisis económica mundial se agudiza, en grave detrimento de los países en desarrollo.²¹¹

Este fue el primer paso para que, a partir de 1986, el gobierno de Miguel De la Madrid decidiera dar marcha atrás en su política hacia Centroamérica, ya que

²¹⁰ Tomado de *"Segundo Informe del C. Presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1984"*, en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior... Op. Cit.*, p. 108.

²¹¹ Tomado de *"Tercer Informe del C. Presidente Miguel De la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1985"*, en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, *20 años de política exterior... Op. Cit.*, p. 111.

pensaba que el costo a pagar era excesivo.²¹² En palabras del propio canciller Sepúlveda, la opción era que los propios involucrados resolvieran sus diferencias:

México, Colombia, Venezuela y Panamá han impulsado de esta manera la distensión regional, la negociación y el entendimiento políticos, así como la cooperación económica interregional y extrarregional. Han hecho conjuntamente con los gobiernos centroamericanos, propuestas viables y suficientes para alcanzar esos propósitos, pero sólo corresponde a las partes en conflicto la voluntad política para alcanzar un acuerdo regional genuino que genere paz y desarrollo a todos.²¹³

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

Dos fenómenos persistentes le han dado mayor relevancia a los esfuerzos de la comunidad internacional por mantener un sistema estable y seguro: las amenazas a la paz y el resquebrajamiento de la estructura económica mundial. Estas cuestiones afectan a todos los pueblos de la tierra. Conscientes de ello, el Gobierno de la República invitó a los mandatarios de Argentina, Grecia, India y Suecia así como al primer presidente de Tanzania, que junto con México integran la Iniciativa de los Seis para la paz y el desarme, a una reunión que se realizó en Ixtapa, del 5 al 7 de agosto. Durante el encuentro, nuestros gobiernos reafirmaron la necesidad de que las potencias atómicas cesen

²¹² Meyer, Lorenzo, "1985: un mal año en una época difícil", en México—Estados Unidos 1985, México, COLMEX, 1986, pp. 15-18

²¹³ Sepúlveda, Bernardo, "México y Centroamérica", en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 10, México, SRE, enero—marzo de 1986, p. 8.

la irracional carrera armamentista y acuerden cuanto antes un proceso de desarme nuclear general e irreversible.²¹⁴

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

Ante el actual conflicto en América Central, los gobiernos latinoamericanos integrantes del proceso pacificador de Contadora y de su Grupo de apoyo no hemos cesado en fomentar el diálogo y la negociación, con objeto de salvaguardar los intereses legítimos de los países de la región y la seguridad en el área. México considera que es indispensable fortalecer y profundizar el proceso de negociación diplomática como la mejor alternativa frente a la guerra generalizada, pero ello depende ahora, fundamentalmente, de la voluntad política de las partes en conflicto.²¹⁵

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

Este proceso coincidió con una nueva etapa de negociación mexicana con la banca internacional y la consecuente ola de presiones hacia México por parte de Estados Unidos, que iban encaminadas a tratar de vulnerar la plataforma

²¹⁴ Tomado de “Cuarto Informe del C. Presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1986”, en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 20 años de política exterior... Op. Cit., p. 113.

²¹⁵ Ibid. p. 114.

diplomática de nuestro país e influir en el plano económico, en situación de gran debilidad.²¹⁶

Nuestro país optó por ceder a las presiones estadounidenses para no poner en peligro la negociación de la deuda y, en consecuencia, el Grupo Contadora cedió también. Las palabras del canciller mexicano fueron muy claras:

Con Estados Unidos tenemos una extensa frontera en la que se expresan ricos y complejos vínculos políticos, económicos, comerciales, culturales y sociales que resultan de una vecindad que marca, más que la línea divisoria de dos países, la delimitación entre dos culturas y de dos mundos con distintos niveles de desarrollo. En los últimos años prevaleció la cooperación y el entendimiento. Cuando se presentaron puntos de divergencia, la decisión de los jefes de Estado de ambos países de realizar un extraordinario esfuerzo de comunicación apoyó un cambio que permitió superar desavenencias.²¹⁷

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

México, ha expresado su satisfacción por los resultados de la reciente reunión de los cinco presidentes centroamericanos en Guatemala. Seguiremos apoyando sus esfuerzos por una paz negociada en la

²¹⁶ En mayo de 1986, el senador Jesse Helms, miembro del ala más conservadora del Partido Republicano, promovió la realización de dos audiencias sobre México en un subcomité de Relaciones Exteriores del Senado, en las que el gobierno de nuestro país sería criticado por corrupción, por el inadecuado manejo de la economía y del tráfico de drogas, por la emigración ilegal hacia Estados Unidos y por la actitud de abierta simpatía hacia el gobierno sandinista. A pesar de que estas críticas no fueron avaladas por el presidente Reagan, constituyeron una fuerte presión para México. Cfr. Bagley, Bruce Michael, *Op. Cit.*, p. 305

²¹⁷ Sepúlveda, Bernardo, *Seis años...Op. Cit.*, p. 9.

región, mediante acuerdos dignos y firmes que respeten los legítimos derechos de sus pueblos y establezcan bases sólidas para su desarrollo económico y social.²¹⁸

En síntesis, puede apreciarse que las presiones internas y externas para que se adoptara una política exterior de más bajo perfil hacia Centroamérica dieron resultado y el gobierno mexicano decidió optar porque los conflictos en el área fueran resueltos exclusivamente por los propios involucrados, desdibujando, a través de las decisiones adoptadas, el activismo que había caracterizado a la política exterior mexicana hacia Centroamérica en el sexenio precedente.

2.3.2. Las acciones consecuentes

En concordancia con los lineamientos que marcaron las decisiones de política exterior adoptadas por la administración delamadridista respecto a la crisis centroamericana, el gobierno de nuestro país llevó a cabo una serie de acciones en el Istmo, que fueron fiel reflejo del camino hacia donde se perfiló la actuación de México en Centroamérica durante el transcurso de la década que comenzó en 1980.

La primera acción consecuente con la nueva orientación que se le dio a la política exterior mexicana hacia América Central fue el inicio de una intensa campaña diplomática en busca de aliados que desembocó en la conformación del Grupo Contadora, cuyas principales acciones a lo largo de este período han sido detalladas líneas atrás (ver supra 2.2).

De igual manera, se crearon canales formales que regirían la cooperación con Nicaragua, semejantes a los que se establecerían con los otros países del área,

²¹⁸ Tomado de "Quinto Informe del C. Presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1987". en Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 20 años de política exterior... Op. Cit., p. 117.

en los que no se atribuiría a ese país ninguna condición de excepcionalidad, como había ocurrido hasta entonces. Los criterios de trato estarían regidos por relaciones comerciales, igualándolos a las relaciones que se sostenían con los otros países. Ejemplo de ello fueron las negociaciones que se entablaron con Nicaragua para regular el pago de su deuda a México a mediados de 1983, a sabiendas de que ese país no estaba en condiciones de cubrir los pagos. Aunque los términos de la reprogramación no fueron dados a conocer, las autoridades mexicanas declararon que eran tan favorables como los que estaba obteniendo México de la banca mundial.²¹⁹ Y cuando Nicaragua no pudo pagar los intereses de la deuda contraída con México, se le suspendieron con discreción los envíos de petróleo.

PEMEX, la compañía petrolera nacional mexicana, suspendió las entregas a Nicaragua a partir de marzo de 1984 aduciendo falta de pago, a pesar de que el propio gobierno mexicano había aceptado otorgar una moratoria a las deudas petroleras de este país, acordando que una parte podía ser pagada en especie a cambio de arroz, azúcar y carne. La explicación oficial aducía como pruebas otros ejemplos similares como el de Costa Rica, país al que también se le llegó a suspender la entrega temporalmente, y Guatemala que negoció, al igual que los dos primeros, una moratoria.²²⁰

Esta medida fue realmente grave, y a pesar de que se le quiso dar un matiz técnico-económico, la escasa importancia económica de las ventas a Nicaragua — el 0.008% del volumen de las exportaciones diarias de crudo— evidenció que la suspensión obedeció a criterios de orden político.

²¹⁹ Cfr. *Latin America Weekly Report*, No. 47, Londres, 2 de diciembre de 1983.

²²⁰ Para el asunto de la suspensión de entregas de petróleo a Nicaragua y la gravedad de sus implicaciones Cfr. Castañeda, Jorge G., "Malbaratar la historia" en *México: el futuro ...Op. Cit.*, pp. 73-77

La medida tuvo particular significación porque llevó a Nicaragua a suplir el petróleo mexicano con suministros del bloque socialista; en ese sentido contribuyó al aislamiento de este país respecto de América Latina.

Indigno, porque los países y gobiernos que creen en sí mismos no hacen leña del árbol caído: no se le pega al que ya está tirado en el suelo tratando de levantarse. (...) Aunque el país esté golpeado; aunque muchas cosas estén saliendo mal, y algunas poniéndose peor, México no puede convertirse en una nación que le regatea la ayuda al amigo que se está ahogando. Son cosas que no se hacen. No se trata de mucho dinero; no se trata de mucho petróleo. Si Costa Rica, Petróleos Mexicanos, el Banco de México o la Secretaría de Hacienda se enojan, pues ni modo; ellos no mandan, no toman las decisiones que afectan la historia del país. Esa historia, que es de lo poco que nos queda y que no tiene sentido malbaratar.²²¹

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

Una muestra más de la restricción del apoyo a Nicaragua fue que México se rehusó a apoyar la iniciativa francesa de enviar dragaminas a Nicaragua, cuando Estados Unidos minó los puertos de este país en abril de 1984.²²² A ello se sumó el reajuste de los programas de asistencia hacia Nicaragua de acuerdo con la política de austeridad que el gobierno implementó para enfrentar la crisis

²²¹ Castañeda, Jorge G. *Malbaratar...* Op. Cit., pp. 74 y 77.

²²² *Latin America Weekly Report*, No. 24, Londres, 21 de junio de 1985.

económica. Además, De la Madrid no hizo ningún viaje a Nicaragua, pero sí a Guatemala y Costa Rica.

La aplicación de estas medidas se manifestó en la drástica reducción de las ventas mexicanas a Nicaragua: de aproximadamente 253 millones de dólares en 1983, bajaron a 69 millones en 1984; a 29 millones en 1985, y a 7 millones en 1986. Aunque en 1987 experimentarían alza, volverían a caer en 1988 y 1989.

Otra acción digna de comentarse dentro del cambio ostensible de la política exterior mexicana hacia Centroamérica fue la asistencia del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Bernardo Sepúlveda, como representante de nuestro país a la toma de posesión del presidente de El Salvador, José Napoleón Duarte, en junio de 1984. La SRE se vio obligada a emitir un boletín de prensa explicativo de esta situación.

La presencia de una delegación del gobierno de México en San Salvador en la toma de posesión de Duarte obedeció a una decisión de los cuatro países que integran el Grupo Contadora que estimaron que su asistencia a ella serviría para impulsar esquemas de diálogo y negociación políticos.²²³

De igual manera, la designación de embajador en El Salvador en 1985, cinco años después de haber retirado a su representante en este país, respondió a criterios de homologación y a propósitos de neutralidad; sin embargo, la postura que adoptó México en el curso del XLII período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en marzo de 1986, era una muestra de la medida en que las autoridades mexicanas asumían el deterioro en la capacidad negociadora de su país y privilegiaban otros objetivos. En ese período de sesiones, México retiró un proyecto de resolución en el que responsabilizaba al

²²³Citado en Ojeda, Mario, *México: su ascenso...* Op. Cit. p. 34.

gobierno salvadoreño de las violaciones a los derechos humanos, y lo sustituyó por otra propuesta (firmada de manera conjunta con Costa Rica), en la que atribuía las violaciones a la situación de guerra.²²⁴

Resalta también la política que se adoptó con respecto de los refugiados guatemaltecos: aquéllos que no aceptaron trasladarse a los campos habilitados en Campeche y Quintana Roo (con el fin de evitar incursiones del ejército de Guatemala y a la vez desalentar el ingreso de los refugiados a México) fueron presionados a regresar a su país. En 1984 se intensificaron las presiones para que volvieran a sus lugares de origen, o bien para que accedieran a ser reubicados. Ese año se registraron denuncias de que miembros de la Marina mexicana habían perseguido a grupos de refugiados hasta la frontera.²²⁵

Este conjunto de acciones marcó una nueva etapa de la política de México hacia Centroamérica, en la que el retiro de la ayuda a Nicaragua formaría parte de la instauración del trato igualitario a todos los países en la región. Con esta homologación, el gobierno mexicano pretendía fortalecer el carácter neutral de su política para apuntalar su papel de mediador, evitando en lo posible el enfrentamiento contra Estados Unidos, a la vez que mantenían una cierta presencia en el área.

Con ello, se sentaron las bases de los rasgos que caracterizarían en el futuro las relaciones de México con América Central y que harían un gran hincapié en la cooperación económica y técnica con la región y, como parte de ésta, en aspectos de difusión cultural.

2.3.3. La nueva visión de las relaciones

²²⁴ Cfr. *Excélsior*, México, 2 y 11 de marzo de 1986.

²²⁵ *Latin America Weekly Report, No. 24*, Londres, 21 de junio de 1985.

Relegado del núcleo de la negociación de la crisis en América Central, y ocupado de manera preponderante en superar el estancamiento de su economía, México seguiría insistiendo en la necesidad de hallar una fórmula negociada al conflicto y participar en el grupo Contadora. El objetivo de pacificar el área no comprendería ya formular iniciativas insertas en un diseño explícito de búsqueda de la negociación. Sin embargo, ello no implicó abandonar sus propósitos de mantener y consolidar una presencia en los países de América Central. En adelante, la política de México hacia el área haría hincapié en lograr el desarrollo económico como medio para lograr la paz.

En su política hacia el área proseguiría privilegiando la relación con los gobiernos establecidos, aunque también buscó interlocutores entre los sectores empresariales y los partidos políticos. Para ello tuvo que efectuar una paciente labor de acercamiento con diversos sectores, ya que el saldo de su política de apoyo a fuerzas y gobierno revolucionarios, y de las gestiones en pro de la negociación a lo largo de los años ochenta, creó una profunda desconfianza en la mayor parte de los gobiernos y fuerzas políticas y sociales del área.

Además de la cercanía geográfica, tenía a su favor el hecho de ser un importante productor de petróleo, el contar con un mayor desarrollo relativo y el poseer firmes vínculos culturales con la región. Todos estos factores constituirían la base a partir de la cual se pretendería renovar la relación con Centroamérica.

México insertaría su política de acercamiento a la región en sus propósitos de transformar el modelo de crecimiento económico, que incluyeron —liberar el comercio,²²⁶ privatizar empresas paraestatales y fortalecer la relación con Estados Unidos, lo cual se logró no obstante las diferencias entre ambos países. En

²²⁶ En 1986, nuestro país ingresó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) lo que significó el fin del modelo económico de sustitución de importaciones —basado en la protección a la industria local y en el crecimiento del sector público— que durante años había regido la política económica del país.

octubre de 1987 los presidentes Reagan y De la Madrid anunciaban un acuerdo para emprender negociaciones con miras a establecer un acuerdo de libre comercio.²²⁷

El aspecto fundamental de la nueva visión de las relaciones México-Centroamérica sería la cooperación en los ámbitos económico, tecnológico, cultural y político. Cooperación que sería inscrita inicialmente en el marco de los mecanismos creados por Contadora. Cabe recordar que entre los objetivos contemplados por el grupo Contadora se hallaba fomentar el desarrollo en América Central mediante mecanismos de cooperación económica, bajo los cuales se fundó el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA), que debería contribuir a detectar las necesidades de los países del área y coordinar la colaboración económica.²²⁸

El CADESCA también sirvió de puente a la cooperación europea: la Comunidad Económica Europea (CEE) estableció un acuerdo para otorgar ayuda económica y comercial a Centroamérica en el marco de este Comité.²²⁹

A partir de los diagnósticos elaborados por la Secretaría del CADESCA, México y Colombia adoptaron medidas para impulsar el comercio con la zona mediante el establecimiento de Acuerdos de Alcance Parcial en el marco de la ALADI y que se tradujeron en la firma de convenios de intercambio favorables a los países del área.

El primer país con el que México suscribió un convenio de cooperación fue Nicaragua; a fines de 1983 se estableció una comisión mixta de cooperación

²²⁷ Si bien el acercamiento a Estados Unidos se inició, como hemos señalado, desde la administración de Miguel De la Madrid, cobraría nuevo impulso en la gestión de Carlos Salinas de Gortari, quien desde que fuera nombrado presidente desarrolló una política sistemática de acercamiento con el gobierno y con diversas fuerzas políticas y sociales estadounidenses.

²²⁸ Flores Olea, Víctor, *Op. Cit.*, pp. 57-58

Nicaragua—México que aprobó alrededor de 20 proyectos de cooperación bilateral en asuntos económicos, energéticos, financieros, agrícolas, industriales y culturales.²³⁰ En 1984 se firmaron convenios con Costa Rica, Guatemala y Honduras, y en 1986 con El Salvador, basados en criterios de reciprocidad asimétrica. Asimismo, se creó una zona de libre comercio en una franja fronteriza del estado de Quintana Roo.

El país que recibió atención prioritaria fue Guatemala, debido a su condición de país fronterizo. Tanto la migración estacional de trabajadores guatemaltecos durante la cosecha del café en el estado de Chiapas, como la situación de enfrentamiento armado prevaleciente en ese país, con la consecuencia de que la URNG recurriera a la frontera mexicana como zona de protección, lo cual repercutía en los estados limítrofes, explican la preocupación de México por estrechar las relaciones bilaterales.

El hecho de que las conversaciones entre la organización político-militar URNG y la Comisión Nacional de Reconciliación de su país no culminaran en acuerdos (sobre todo por la oposición de los altos mandos del ejército guatemalteco), indicaba que la inestabilidad política de ese país persistiría. Por ello el interés de México en propiciar negociaciones y promover el crecimiento económico de Guatemala. Dicho interés se manifestó en la actualización de los acuerdos de Alcance Parcial, en los programas fronterizos conjuntos proyectados y en los frecuentes encuentros de presidentes, que se efectuaron de manera regular desde 1987. En noviembre de 1988, aun antes de tomar posesión, el candidato electo Salinas de Gortari viajó a Guatemala para entrevistarse con el presidente Vinicio Cerezo.²³¹

²²⁹ *Ibid.*, p. 68

²³⁰ *Latin America Weekly Report*, No. 22, Londres, 7 de junio de 1985.

²³¹ Cfr. *Revista Mexicana de Política Exterior*, Vol. 6, Núm. 22, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, enero—marzo de 1989, p. 66

Al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, la situación económica y social del país fue dramática y desalentadora. Las condiciones internas y externas se habían tornado súbitamente críticas. A los desequilibrios estructurales acumulados a lo largo de muchos años, se añadían los problemas de la deuda, un sector público sin recursos para hacer frente a su servicio, barreras a las exportaciones de los países en desarrollo y la suspensión de los flujos financieros del exterior. El reto: recobrar la soberanía monetaria, recuperar los mercados financieros, ordenar la economía e iniciar el plan estructural del aparato productivo.

Bajo estas condiciones el interés nacional, interpretado por la nueva administración pública de México, se traduce en ampliar nuestro potencial de iniciativa, reducir nuestra vulnerabilidad y promover la economía nacional. En este entendido, Salinas de Gortari propone una acción económica a desarrollar en cuatro ámbitos: financiamiento del desarrollo; mayor profundidad en los cambios estructurales; ampliación de la estructura y modernización del sector productivo; siendo la estrategia esencial la apertura comercial en el marco de un comercio mundial que tiende a la libre competencia.²³²

Con estas bases, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari desde sus inicios plasmó como una de sus prioridades lograr una mejor inserción internacional y fortalecer la posición del país en el mundo con el fin de obtener ventajas y beneficios para el desarrollo económico y social del país. Para la consecución de estos fines se consideró la necesidad de diseñar una política exterior que respondiera a las transformaciones económicas y políticas nacionales e internacionales, por tal motivo se optó por una política dinámica y diversificada. La diplomacia que México debía seguir tendría que caracterizarse por su gran flexibilidad y pragmatismo, promoviendo de manera activa los intereses del país.

²³² Bolívar, Augusto. Carlos Salinas de Gortari: El Reto. México, SEP, 1990, p.9.

La defensa de los principios fundamentales era inamovible, sin embargo se buscaba la atracción de inversiones y la promoción de la imagen de México.

Se establecieron seis objetivos que debía cumplir la política exterior:

1. Preservar y fortalecer la soberanía nacional.
2. Apoyar el desarrollo económico, político y social del país.
3. Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
4. Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos.
5. Utilizar la cultura mexicana como una de los elementos principales para reafirmar la identidad nacional y ampliar nuestra presencia en el mundo.
6. Promover la imagen de México en el exterior.²³³

Una de las estrategias fundamentales para alcanzar los objetivos antes descritos fue llevar a cabo la diversificación e intensificación de las relaciones de México con el mayor número de países y regiones posibles, de conformidad con un orden de prioridades determinado por la vecindad, el volumen de los intercambios, las afinidades culturales y políticas, así como las posibilidades de concertación y acuerdo mutuo.

Esto influyó la política de cooperación con Centroamérica que, a su vez, pudo aplicarse de manera más sistemática gracias a los avances de la negociación en

²³³Citado en Cabra Ybarra, José Germán, "Las relaciones de México con Latinoamérica durante la última década: ¿líder, intérprete o interlocutor?", en *Relaciones Internacionales*, No. 56, México, CRI—FCPyS—UNAM, octubre—diciembre de 1992, p. 117.

el marco de Esquipulas y la consecuente disminución de las tensiones entre los países de la subregión. Entonces, México puso en marcha las acciones que, inscritas en el marco de la negociación en curso con los gobiernos de Estados Unidos y Canadá para establecer un Tratado de Libre Comercio, se dirigieron a integrar en el futuro el área centroamericana a la zona de libre comercio.

Detrás de este propósito se encuentra la idea de que la cooperación para el desarrollo del Istmo es la mejor garantía para la defensa de la seguridad nacional de México en ese espacio inmediato. De acuerdo con ello, contribuir al desarrollo de la región representa para México reducir la posibilidad de inestabilidad interna en el área y, sobre todo, de una presencia militar externa en su frontera sur. Esto, a nuestro juicio, puede definirse como el inicio de una política exterior "preventiva".

2.3.4. Los resultados

Como resultado de lo expuesto en los apartados anteriores, la política exterior mexicana hacia Centroamérica durante la década de los ochenta, pasó de sostener una posición de clara defensa hacia los movimientos revolucionarios iniciados en el Istmo, a ejercer el simple papel de intermediación. De ahí se pasó a buscar sólo la reactivación económica de la región y lograr ciertos paliativos a la crisis, dejando de lado la alternativa de una solución de fondo.

Si bien, es posible argumentar que, durante los años ochenta, las relaciones entre Centroamérica y México entraron a un punto de no retorno, donde ya no es posible regresar a la indiferencia que prevaleció hasta antes de 1979; también podemos afirmar que México renunció a participar en la solución de los conflictos en Centroamérica como fruto de la transformación en la balanza internacional de poder, la dinámica económica y política de la región centroamericana y los acontecimientos internos en México.

Aún cuando es difícil detectar relaciones de causalidad entre los tres factores antes mencionados, de la exposición hecha a lo largo del presente capítulo resulta evidente que éstos guardan una estrecha correlación con los cambios en la diplomacia mexicana. Por ejemplo, es claro que el activismo revolucionario de México en el Istmo, durante los primeros años de la década en cuestión, coincidió con los meses finales de la *detén* Este-oeste, con el triunfo del sandinismo en Nicaragua y con la bonanza petrolera mexicana. El repliegue hacia posiciones de mediación vía Contadora se corresponde con el advenimiento de la administración Reagan y la segunda guerra fría, con la contrainsurgencia y la instauración de regímenes civiles en Centroamérica, y con la crisis económica de 1982 en México. Finalmente, el énfasis mexicano en la cooperación y el comercio durante los primeros años del sexenio de Carlos Salinas de Gortari se explica por el tránsito internacional a una economía globalizada, el afianzamiento de los procesos de democratización y pacificación en Centroamérica y la adopción abierta de una política económica de libre comercio.

Como consecuencia de lo anterior, México tuvo que suavizar su posición en torno a Centroamérica y poner el énfasis en favorecer una relación más cordial con el vecino del norte. México continuaría reivindicando el derecho de los pueblos a la autodeterminación y la no-intervención en los asuntos internos de los países, pero más como una manera de justificar la ausencia de pronunciamientos claros y acciones contundentes cuando se hizo necesario: la invasión a Panamá, el asesinato de los jesuitas en El Salvador, entre otros.

Mientras que la relación bilateral con Estados Unidos iba en aumento, con Centroamérica se corrió el riesgo de perder su sentido histórico. Esgrimiendo el argumento de que América Latina es nuestra historia y que Estados Unidos es nuestro futuro, la cancillería mexicana dejó de lado el interés en el cambio social en la región centroamericana y centró su política, de manera casi exclusiva, en aspectos de índole económica, mientras que en lo relativo a los problemas

políticos y sociales del área, la política exterior mexicana se fue reduciendo a sus principios tradicionales.

Sin embargo, en la relación México-Centroamérica no basta tener principios, sino que existen intereses reales en la región más allá de lo conflictiva que ésta pueda ser para Estados Unidos. Debemos pensar no sólo en el interés de mantener la paz en nuestra frontera sur, para evitar conflictos que pudieran repercutir en nuestra política interna, sino en lo necesario que resulta contemplar la construcción de una esfera de influencia política, cultural y económica en la subregión con el fin de contribuir a balancear nuestra relación con el gobierno de Washington.

Desafortunadamente, el esquema de alianzas internacionales y toma de posiciones que implicaban una participación más activa y decidida de México en la política internacional se dejó de lado, propiciando una vuelta a la diplomacia cautelosa y al fortalecimiento de los vínculos con Estados Unidos.

Finalmente, pesó mas la idea de que la relación con Estados Unidos es lo prioritario y, por tanto, no debe ser enturbiada sino reforzada. He aquí el principio del retorno a la noción de que si México cede en algunas áreas primordiales para Estados Unidos obtendrá un trato preferencial lo cual, en definitiva, es falso e ilusorio, pero que sin embargo se convirtió en la constante que permearía el diseño de la política exterior de México durante la última década del siglo XX.

A cierta distancia, parecería que el giro que tomó la política exterior mexicana entre 1979 y 1986 fue algo realmente excepcional que no volverá a repetirse si tomamos como parámetro las actuales tendencias del gobierno mexicano.

No obstante, resulta de suma importancia aprovechar este espacio para señalar que, a lo largo de la historia contemporánea de la política exterior mexicana, la

simpatía por los movimientos a favor del cambio social en América Latina ha sido un elemento que ha favorecido el fortalecimiento del sistema político mexicano, pues ha contribuido a mantener viva la ideología revolucionaria, ha mejorado el diálogo del gobierno con los sectores ubicados a la izquierda del espectro político mexicano y ha exaltado la independencia política frente a Estados Unidos.

Es por eso que el actual gobierno de México, si realmente quiere impulsar una transformación social y política que busque, entre otras cosas, reafirmar nuestra soberanía, no debe dejar de lado las experiencias positivas que resultan del análisis de la actuación de México en Centroamérica durante los primeros años de la década de los ochenta. Ello resulta imprescindible para poder diseñar una estrategia política que persiga reafirmar la independencia y la soberanía de México dentro del contexto regional e internacional, al mismo tiempo que contrarreste la influencia y la dominación de Estados Unidos.

Aún aceptando hoy la necesidad de la integración a la economía mundial y la modernización de la economía nacional como requisitos para competir en el contexto de la globalización, resulta indispensable no restringir nuestra política exterior a evitar los conflictos en la relación con Estados Unidos, pues ello pondría en peligro la legitimidad y soberanía del Estado mexicano.

El enfrentamiento no es la mecánica para lograr una mayor independencia frente al vecino del norte. Entre poderes desiguales, éste es incosteable y poco viable para la parte más débil. Por ello, reafirmar la posición política de México donde hay un mayor margen de maniobra sí es factible y deseable. Sólo mediante el fortalecimiento interno y el logro de una mayor ascendencia política regional e internacional podrá reafirmarse y consumarse la soberanía política nacional.

Lo anterior, como veremos a lo largo del desarrollo del siguiente capítulo, parece no haber sido entendido por los encargados de diseñar la política exterior de México hacia Centroamérica durante la recién concluida década de los noventa.

III. MEXICO Y CENTROAMERICA EN LA DECADA DE LOS 90'S

3.1. La política exterior de México frente al cambio.

En la última década del siglo XX, las relaciones internacionales experimentaron cambios profundos como consecuencia de la presencia de diversos factores de situación que modificaron sustancialmente el escenario que prevaleció durante la década de los '80. Por una parte, el fin de la bipolaridad significó un reordenamiento del sistema internacional a causa de la desaparición de uno de los dos hegemones de la era de la guerra fría. Por otra parte, la estructura de la economía mundial se modificó como consecuencia de dos tendencias complementarias: de un lado, la intensificación de las relaciones económicas, comerciales y financieras, enmarcadas en el llamado proceso de "mundialización";²³⁴ y de otro, la consolidación de los bloques económicos regionales.

El surgimiento de una nueva estructura económica internacional, acelerada por el derrumbe del sistema bipolar, dio preponderancia a la capacidad económica por encima de la militar. Se pensó que un ciclo histórico con nuevos poderes marcaría la presencia del ser humano como factor de la vida social; el cambio, sin embargo, se produjo para reconocer el culto a la economía de mercado, sustituyendo incluso al poder tradicional del Estado.²³⁵

²³⁴ Este concepto, también mal denominado "globalización" –en virtud de que habitamos el mundo, no en un globo–, está estrechamente vinculado a la expansión de la civilización occidental y del capitalismo sobre el resto del mundo, como resultado de la propagación que ésta ha hecho de sus ideas, conceptos, valores, sistemas y métodos en el campo de la política, la economía, la sociedad y la cultura.

²³⁵ Leiva Vivas, Rafael. "La nueva agenda global y la formación diplomática en Latinoamérica", en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 60, México SRE, junio de 2000, p. 92

Bajo este contexto, donde el imperio de lo económico en la agenda mundial se tornó preponderante, nuestro país enfrentó nuevos retos y oportunidades que conllevaron a rediseñar la política exterior de nuestro país.

En el mundo, se configura de raíz una nueva división mundial del trabajo; se eleva el grado de interdependencia entre países, al grado de limitar las autonomías económicas; toma cuerpo una revolución tecnológica, acicateada por la competencia de un sistema multipolar que lo mismo puede dar lugar a la apertura universal de los mercados que a la formación de grandes bloques en competencia o, si se quiere, en combate comercial —multilateralismo y regionalismo están en el balance—; algunos países industrializados se tornan proteccionistas, mientras esos mismos u otros, comienzan a ser demandantes exigentes de los ahorros mundiales, en competencia desgarradora con las naciones en desarrollo. Al mismo tiempo, cambian en forma y fondo las doctrinas económicas a través de las cuales se interpretan los problemas del presente y se diseñan las soluciones. Tienden a desaparecer la sustitución de importaciones y el dirigismo gubernamental para ceder el paso a la apertura de mercados y la erradicación de las trabas a la libertad económica.²³⁶

Como consecuencia, en los noventa México privilegió, en el ámbito de sus relaciones internacionales, la apertura económica y la negociación de acuerdos de liberalización comercial con países de todas las regiones geográficas en el marco de la diversificación.²³⁷

Lo anterior significó un cambio en la tradicional manera de inserción de México en el mundo que, por lógica, repercutió en la relación de nuestro país con

²³⁶ Ibarra, David, "Centroamérica y México" en México y América Latina, México, Comisión de Asuntos Internacionales—Partido Revolucionario Institucional, diciembre de 1993, p. 103

²³⁷ De Icaza, Antonio, "La política de diversificación. Una apreciación global", en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 44., México, SRE, p. 79

Centroamérica. Por ello, a continuación se realiza un breve análisis del escenario internacional en el que se desarrolló la política exterior de nuestro país durante la década en comento, identificando los elementos o agentes que modificaron el panorama mundial y los temas que configuraron la agenda internacional de los noventa, así como la manera en que los encargados de diseñar la política exterior en nuestro país respondieron a estos cambios. Esto, con el propósito de configurar el marco de referencia que nos permita entender como, a raíz de la incidencia de nuevos factores de situación, se modificaron los lineamientos que guían la actuación mexicana en Centroamérica.

3.1.1. Los agentes del cambio

El fin de la guerra fría dio paso al advenimiento de una nueva estructura internacional. Sin embargo, a diferencia de los esquemas centrales que caracterizaron la actuación de los Estados durante los 45 años posteriores a la Conferencia de Yalta, hoy, a principios del nuevo milenio, aún no contamos con las reglas y los consensos indispensables para garantizar la paz, la estabilidad y el progreso compartido entre las naciones.

En virtud de lo anterior, la década de los noventa puede ser considerada como una etapa de transición donde el viejo orden mundial de la guerra fría fue quedando atrás y nos adentramos hacia el orden del siglo XXI. Este período de transición, como cualquier otro cambio revolucionario, fue en sí mismo difícil, accidentado, complejo y, en mucho, confuso, incierto y hasta riesgoso.²³⁸ Tendencias en principio contradictorias, como la fragmentación de ciertos Estados nacionales, por un lado, y el avance de la integración de bloques regionales, por el otro, operaron casi a contrapelo desde finales de los años ochenta. Las organizaciones multilaterales universales y regionales enfrentaron la urgencia de

²³⁸ Astié-Burgos, Walter, "Perfil y formación del diplomático en el nuevo siglo", en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 60, México SRE, junio de 2000, p. 9

adecuarse a las nuevas realidades del deshielo bipolar, y no siempre encontraron las fórmulas adecuadas para lograrlo con éxito.

Debido a que los cambios y transformaciones de la Sociedad Internacional de los noventa se dieron a tal velocidad e intensidad que no ha sido posible, hasta el momento, formular nuevos conceptos, políticas y proyecciones que expliquen, den forma y coherencia al nuevo estado de cosas que se presenta; a continuación se señalan y describen los agentes que se significaron como los principales motores del cambio operado en las relaciones internacionales de fin del segundo milenio: la mundialización; la regionalización; y, los problemas relativos a la paz y la seguridad en el mundo post-bipolar. Lo anterior, con el objetivo de conformar el escenario internacional al que tuvo que hacer frente la política exterior de México durante la década en cuestión.

La mundialización.

La mundialización es un fenómeno que se ha consolidado como duradero e irreversible, obligando a las naciones a aprovechar las oportunidades que implica y a erradicar o minimizar sus desventajas. Este proceso se ha profundizado a través del desarrollo tecnológico en algunos servicios, como son las finanzas, las telecomunicaciones, el transporte y el comercio. Hay quienes afirman que se inició en 1492, con la llegada de Cristóbal Colón a América; otros señalan que los detonadores de este proceso fueron la revolución industrial y la colonización que se dio en el siglo pasado; algunos más sitúan su origen en la revolución informática del último cuarto de siglo.²³⁹ Sea cual sea el caso, hoy la mundialización es un fenómeno que no puede soslayarse.

La mundialización ha sido un proceso gradual y acumulativo cuyos efectos se han acelerado a causa de diversos avances recientes, en particular los ocurridos en

²³⁹ Cfr. Wallerstein, Immanuel, *Utopística*, México, Siglo XXI—UNAM—CIICSH, 1998.

materia electrónica y de telecomunicaciones. Estos cambios han permitido que individuos, corporaciones y países establezcan contactos alrededor del mundo de manera más rápida, desde puntos cada vez más distantes y en forma más económica que nunca.

De hecho, estos instrumentos de la mundialización le han otorgado al individuo el poder para influir directamente tanto en los mercados como en los gobiernos. No es una exageración afirmar que mientras el símbolo del sistema internacional prevaleciente a lo largo de la guerra fría fue el muro de Berlín, el símbolo de la mundialización de nuestros días es la red mundial de información, por todos conocida como Internet.

Es evidente que la mundialización ha tenido repercusiones en todos los ámbitos, pero los principales para las pretensiones de este trabajo son dos: el económico y el político.

En el terreno de la economía, la liberalización del comercio, la internacionalización de los procesos productivos y el libre flujo de capitales constituyen elementos característicos de la comunidad internacional contemporánea. Sin embargo, la mundialización económica ha tenido diferentes efectos en las distintas economías, en función de su grado de desarrollo y de su inserción internacional.

En las economías menos desarrolladas, por ejemplo, este fenómeno ha conducido a enfrentar una mayor competencia en materia de comercio, inversión y nuevas tecnologías. En el sector de las finanzas, la volatilidad y la especulación que han ido aparejadas al libre flujo de capitales —en particular aquéllos de corto plazo— han tendido a distorsionar las economías y a generar situaciones de vulnerabilidad.

Estos efectos en las economías menos desarrolladas no se han dado sin consecuencias sobre otras emergentes e incluso sobre algunas industrializadas, justamente en virtud de la mundialización. Así, las recientes crisis financieras demostraron que ningún país, sea cual sea su nivel de desarrollo, es inmune a un posible contagio. Esta convicción generó un impulso mundial para emprender, si no la reforma a fondo de las instituciones financieras internacionales, al menos un intenso debate en torno a su adecuación a las nuevas circunstancias producto de la mundialización, y al diseño de un sistema de alerta temprana o de contención que permita detectar a tiempo estas crisis e incluso su desbordamiento.²⁴⁰

En el ámbito político la mundialización ha provocado que las medidas que se ponen en práctica en un país necesariamente tengan repercusiones sobre los otros países de la zona. Por ejemplo, la política migratoria de Estados Unidos ha tenido efectos particularmente en aquellas naciones como México, las de Centroamérica y algunas del Caribe, que son punto de origen de individuos que buscan mejores oportunidades de trabajo. Las respuestas que se han generado en estos países ante dichas políticas han ido desde la tirantez en las relaciones bilaterales hasta la necesidad de encontrar mecanismos para resolver el problema con base en los intereses comunes, con lo que se cierra el círculo de impactos recíprocos impuestos por la globalidad.

La mundialización también ha sido significativa en la gestación de espacios para la actuación de entidades no gubernamentales, como los empresarios, los centros académicos, los parlamentos, los medios de difusión y las organizaciones de la sociedad civil. Todos ellos han tenido un desarrollo vigoroso en los últimos años e influido en una variedad de temas que antes eran del dominio casi exclusivo del Estado y que en el entorno mundializador se vuelven responsabilidad de todos, tal es el caso de la promoción y el respeto de los derechos humanos, de la protección del medio ambiente, de la búsqueda de acercamiento con los pares en otras

²⁴⁰ Cfr. Leiva Vivas, Rafael, Op. Cit., p. 93

naciones para incrementar la capacidad de influencia en temas concretos como la liberalización comercial y el combate frontal al crimen organizado, entre otros.

De igual manera, la mundialización parece ignorar y desconocer los límites de las fronteras nacionales, ámbito indiscutible y exclusivo del ejercicio de la soberanía. La invocación de un supuesto "derecho de injerencia" ha socavado, en más de una ocasión y en nombre de valores centrales de la cultura occidental o de causas humanitarias, la validez de conceptos que eran reconocidos universalmente. La autodeterminación y la no-intervención, así como el concepto mismo de soberanía, parecen estar dejando paso a fórmulas y acuerdos pragmáticos de carácter supranacional. Ello ha planteado nuevos desafíos para los Estados, pues la mundialización debe enfrentarse con una clara noción de la soberanía que en más de un sentido es, justamente, el instrumento que nos permite aprovechar la mundialización. Es, asimismo, la garantía conque contamos para hacer de ese fenómeno un activo que nos permita apuntalar el desarrollo, los intercambios y las vinculaciones en un mundo cada vez más interconectado. Un mundo en el cual las fronteras, aun cuando siguen siendo significativas, abandonan paulatinamente su tradicional rigidez para convertirse más en espacios de encuentros que en líneas de separación.

En la construcción de esta convivencia entre mundialización y soberanía, el Estado está llamado a jugar un papel fundamental. En la mundialización, el Estado encuentra una gama de oportunidades para redefinir su papel, afirmarlo y darle nuevas dimensiones, tanto al interior de las naciones, como en el diario contacto entre unas y otras.²⁴¹ La experiencia ha demostrado que un Estado sin mercado conduce al totalitarismo, en tanto que un mercado sin Estado fomenta la marginación y la injusticia. El reto, entonces, consiste en aprovechar las ventajas

²⁴¹ Cfr. Meyer, Lorenzo, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", en Bizberg, Ilán (comp.), México ante el fin de la guerra fría, México, El Colegio de México, 1998.

que ofrece la mundialización a fin de promover el bienestar social de los individuos y resguardar los intereses nacionales a partir de políticas públicas adecuadas.

Coincidamos o no con la mundialización, y sin dejar de lado las posiciones críticas frente a este fenómeno, es claro que prácticamente ningún país pudo, a lo largo de la década de los noventa, sustraerse a sus efectos, a riesgo de aislarse y asumir las graves consecuencias de tal decisión. De tal suerte, la mundialización se convirtió en el principal agente de cambio en la década en cuestión.

La regionalización.

Otro agente impulsor de cambios en el escenario internacional de los noventa fue la tendencia a la regionalización y la conducción de procesos de integración.

Es un hecho que la conformación y consolidación de bloques y/o regiones comerciales es una de las características más evidentes del mundo en que vivimos. El comercio mundial se concentra en gran medida en los acuerdos regionales, como la Unión Europea (UE), el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), entre otros.²⁴²

En estos bloques comerciales, prevalece la lógica del libre comercio, sólo que a una escala limitada territorialmente: el escenario operativo de la regionalización, en términos geográficos, es un conjunto de países o una región. Los bloques establecen así barreras proteccionistas frente a otras economías mundiales, sea para favorecer la asociación de sus recursos a fin de robustecer sus economías con miras a conquistar mercados externos, sea para garantizar la sobrevivencia

²⁴² Dos terceras partes del comercio global de los países de la UE tienen lugar dentro de sus fronteras, en el TLCAN equivale a 50% y en el MERCOSUR a 20%. Cfr. Marrou Loayza, Estuardo, "Retos para la formación diplomática en América Latina y el Caribe", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 60, México SRE, junio de 2000, p. 85

de actividades económicas que no podían hacer frente a la libre competencia internacional.

Durante la década de los noventa, una doble racionalidad alimentó los procesos de regionalización en el mundo: de una parte, el comportamiento objetivo de la economía capitalista, que estimuló la presencia de crecientes flujos de inversión y comercio dentro de regiones específicas; de otra, la intencionalidad política de economías diversas que acordaron conformar bloques con el fin de reducir las barreras al comercio y la inversión intrarregional y para crear un marco proteccionista frente a la competencia mundial.

Como consecuencia y de manera paralela a la tendencia de mundialización, la regionalización se difundió ampliamente en la última década del segundo milenio: Estados Unidos, seguido primero por Canadá, inicia con México, por medio del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el avance hacia el Mercado Común Americano; Rusia se afana en construir con sus antiguos camaradas de la Unión Soviética la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y trata de reanimar sus vínculos con Europa del Este.

Europa Occidental continúa la construcción de la Unión Europea y prosigue, bajo el influjo principal de Alemania y Francia materializado en los tratados de Maastricht y Amsterdam, su avance hacia el mercado único y la moneda común, cuya extensión hacia el Este de Europa es un proyecto contemplado, a la vez que con la revisión de la IV Convención de Lomé (UE-ACP) y su posible y pronta sustitución por otro mecanismo más eficiente, marca la ascendencia de los Estados europeos sobre las antiguas colonias en África, el Caribe y el Pacífico. Japón, por su parte, busca infructuosamente su propia liga y empalizada en los mercados del amplio y extenso frente de la Cuenca del Pacífico.²⁴³

²⁴³ Cfr. Hernández—Vela S., Edmundo, *“Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o acción”*, en *Relaciones Internacionales* Núms. 80-81, México, UNAM—FCPyS—CRI, mayo—diciembre de 1999, p. 118

Los países de América Latina, tratando de adecuarse a las tendencias de regionalización, impulsan diversas experiencias de integración entre las que destacan: el Pacto Andino, establecido en diciembre de 1991 por Venezuela, Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador; el Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR), integrado a principios de 1991 por Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil; el Mercado Centroamericano, establecido en julio de 1991 por Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Guatemala y El Salvador; el Grupo de los Tres, formado en diciembre de 1991 por México, Venezuela y Colombia; y, la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) creada desde 1973 y que integra a los países de habla inglesa de las Antillas junto con las naciones continentales de Belice y Guyana.²⁴⁴

Esta regionalización no se da sin consecuencias sobre el proceso de mundialización, conformando un complejo panorama internacional a lo largo de la década, en el cual coexistieron —no sin contradicciones— las posiciones y políticas de liberalización comercial —cuyas formulaciones más ortodoxas fueron abanderadas por Estados Unidos— con el proteccionismo de países y bloques comerciales y económicos.

El curso que en nuestros días tomará esta disyuntiva plantea múltiples interrogantes. Hay quienes aseguran que la regionalización creciente acabará por diseñar un sistema mundial atomizado e inconexo. Otros dudan de la viabilidad de la regionalización en la arquitectura unipolar que nos legó el fin de la guerra fría. Algunos más argumentan lo contrario, es decir, que el regionalismo, en particular cuando es abierto y no se implanta como una fortaleza, es la única respuesta al

²⁴⁴ Lozano, Lucrecia, "Globalización y regionalización en la economía internacional" en Relaciones Internacionales Núm. 59, México, UNAM—FCPyS—CRI, julio—septiembre de 1993, p. 49

predominio estadounidense y el camino indispensable para crear una multipolaridad basada en objetivos compartidos y visiones comunes.²⁴⁵

En ese sentido, no debe extrañar que la creciente interdependencia y mundialización de las relaciones entre los Estados y otros actores del sistema internacional se encaucen cada vez más hacia la conformación de nuevos centros geopolíticos y geoeconómicos de poder. El reto no es que exista la regionalización en el marco de la globalización, sino que ambos coexistan en condiciones de armonía, cooperación y, eventualmente, de convergencia.

Al igual que la mundialización, la regionalización no es sólo un fenómeno económico o comercial, sino que genera vínculos culturales y políticos intensos con otros países.

La paz y la seguridad en el mundo post-bipolar

Al finalizar la guerra fría, la estructura internacional de poder que había prevalecido prácticamente a todo lo largo de la segunda mitad del siglo sufrió alteraciones y transformaciones extraordinarias. Para bien o para mal, es un hecho innegable que con la caída del muro de Berlín también se derrumbaron muchos de los parámetros y preceptos que regían la política mundial. Como se indicó antes, en poco tiempo y de manera estrepitosa pasamos de un mundo bipolar, cuyo equilibrio dependía de las capacidades militares, tecnológicas y geopolíticas de los actores principales, a un sistema internacional radicalmente distinto, cambiante y fluido.

Ante la desaparición de la bipolaridad nuclear durante los noventa, la seguridad mundial se convirtió en inseguridad y comenzaron a surgir estructuras militares emergentes para enfrentar las amenazas provocadas por nuevos problemas.²⁴⁶

²⁴⁵ *Ibid.*, p. 48

Hoy ha surgido una nueva agenda de la paz y la seguridad internacionales para la cual los viejos parámetros ya son inoperantes. Algunos de estos desafíos son literalmente inéditos y tienen que ver con dos hechos simultáneos que ocurrieron durante la década de los noventa: Por un lado, el fin de la guerra fría y, por el otro, la consolidación del proceso de mundialización. El primero hizo que afloraran un sinnúmero de conflictos de carácter propiamente interno, que la existencia de los controles soviéticos había mantenido a raya. El segundo motivó que se multiplicaran los temas de seguridad no tradicionales, como son el crimen transnacional organizado, el narcotráfico, el terrorismo multinacional o el tráfico de personas y armas.

Es muy lamentable que algunos de los viejos temas de la agenda de seguridad internacional, como son las rivalidades étnicas, religiosas y nacionalistas, hayan reaparecido en los años noventa luego de permanecer subsumidos durante décadas bajo la dinámica que imponía el orden bipolar. Las guerras fratricidas que hoy presenciamos, lo mismo en el mundo desarrollado que en el de menor desarrollo, tanto en Europa como en África, ya no se dan de manera contenida. Por el contrario, generan inestabilidad más allá de la zona donde ocurren e involucran a un número significativamente mayor de actores internacionales.

En la próspera Unión Europea, la seguridad comunitaria fue desafiada por el malestar social de Europa Oriental y la Comunidad de Estados Independientes, fuentes inagotables de migrantes, conflictos nacionales, autoritarismo, proliferación de armas, deterioro ecológico y otras problemáticas que aquejaron a la zona.

²⁴⁶ Arroyo Pichardo, Graciela, "Factores históricos y fuerzas mundiales en la interacción entre sistemas regionales: América Latina y Europa del Este", en *Relaciones Internacionales* Núm. 59. México, UNAM—FCPyS—CRI, julio—septiembre de 1993, pp. 28-29

En el continente americano, los desafíos a la seguridad provinieron, sobre todo, de fenómenos como el narcotráfico internacional o el tráfico de armas, sumados al desafío ecológico y las migraciones constantes.

Lo anterior, desde luego, no significa que la seguridad militar careció de importancia. Al pasar a ocupar la posición de "primera entre iguales", la seguridad militar se sumó a los grandes desafíos del mundo de la posguerra fría. El desarme no pudo ser logrado en la Guerra Fría, y durante los noventa, según algunos analistas, se registraron peligrosas combinaciones entre gastos militares y combate al narcotráfico.²⁴⁷ El principal problema residió en la conformación de una política de seguridad adecuada para los requerimientos de la posguerra fría, capaz de responder a cualquier amenaza en forma eficaz y legítima. Ni las organizaciones internacionales ni los diseños de seguridad colectiva que conocemos hasta el día de hoy resultaron capaces de responder de manera adecuada a las nuevas amenazas y a los conflictos que se generaron en el sistema internacional durante la década de los noventa.

El conflicto en los Balcanes y los que surgieron en Ruanda, Burundi o a lo largo de la frontera etíope—somalí proporcionaron evidencias más que suficientes para reconocer que los actuales esquemas para mantener la paz y la seguridad internacionales no operaron como debieran, además de que su legitimidad fue gravemente erosionada.²⁴⁸

En síntesis, durante la década de los noventa se produjo una redefinición del concepto de seguridad internacional debida en parte a la existencia de nuevas fuentes de poder, diferentes de las que tradicionalmente conferían fuerza y

²⁴⁷ Cfr. Rosas González, María Cristina, "EU, ¿economía de guerra vs economía de paz?", en El Nacional, México, 18 de junio de 1992, pp.10-15.

²⁴⁸ Por ejemplo, la intervención de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Kosovo sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad de la ONU, vulneró —aunque fuera momentáneamente— la fortaleza de los principios y objetivos de la Carta de las Naciones Unidas.

hegemonía a los Estados.²⁴⁹ Los cambios impuestos por la mundialización condujeron a la creación de una nueva concepción de seguridad internacional en la cual problemas tradicionales como el desarme, fueron relevados por nuevos problemas como el resurgimiento de los nacionalismos, el hambre, el terrorismo, el narcotráfico, etcétera.

3.1.2. La agenda internacional de los 90's

Como consecuencia de la interacción de los agentes o factores antes descritos, durante los noventa se fue conformando una estructura mundial singularizada por el peso sin precedentes que ejercen las relaciones económicas en el trato entre los miembros de la comunidad de naciones, por la aparición de grandes bloques económicos regionales, por una tendencia difundida de los procesos de integración que muchas veces se vio acompañada de fuertes movimientos nacionalistas y separatistas, así como por una despiadada competencia por mercados, capitales y tecnología.

Las "megafusiones" entre empresas nacionales transnacionales se volvieron parte del cotidiano juego económico; nuevos y múltiples actores ingresaron a la arena internacional participando en una gran variedad de temas y campos; la geopolítica mundial se modificó sustancialmente con el surgimiento de 23 nuevos países independientes, y gran número de cuestiones que antes eran competencia exclusiva de la soberanía estatal, se convirtieron en objeto de un debate abierto a escala mundial.

Todo ello, en síntesis, dio lugar a la integración de una agenda internacional más vasta y rica, aunque, sin duda, más complicada. Así, en la medida en que transcurrió la década de los noventa, la agenda internacional dejó de lado o relegó

²⁴⁹ Sosa Gallegos, Ernesto, "Globalización y formación diplomática", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 60, México SRE, junio de 2000, p. 108

a un segundo plano temas tales como el debate ideológico Este—oeste, el desarme y la cooperación norte—sur, y entronizó nuevos temas que, hasta el día de hoy, ocupan la atención principal del quehacer internacional. De la variedad de temas que se insertaron en la agenda internacional de los noventa destacan, por la magnitud de sus repercusiones y por su importancia en el campo internacional, los siguientes:

- 1) El resurgimiento del principio de las nacionalidades y los consecuentes conflictos interétnicos.
- 2) Los derechos de las minorías.
- 3) El deterioro del medio ambiente.
- 4) El narcotráfico.
- 5) El tráfico ilícito de armas.
- 6) Las amenazas del terrorismo.
- 7) El crimen organizado.
- 8) El incremento de los movimientos migratorios.
- 9) El fin de ciertas ideologías dominantes en áreas determinadas del planeta.
- 10) El ensanchamiento de la brecha entre países ricos y pobres.
- 11) El incremento de la pobreza extrema.
- 12) La proliferación de enfermedades endémicas.
- 13) El monopolio en la utilización y aprovechamiento de los avances científicos y tecnológicos.
- 14) La violación a los derechos humanos y la justicia internacional.
- 15) La democracia y libertades.

Estos temas, que son arrastrados hacia el nuevo siglo, reflejan responsabilidades compartidas por la comunidad internacional. Se trata de temas que desafían las modalidades clásicas de las actuaciones internacionales, centradas en conceptos como soberanía absoluta y no-intervención, pero que reclaman una creciente cooperación entre los Estados pues, parafraseando a Cervantes, resulta

prácticamente imposible imaginar un combate quijotesco contra fenómenos como las drogas, la degradación del medio ambiente, el tráfico ilícito de armas y otros molinos de viento no menos feroces que aquéllos que imaginara el ingenioso hidalgo.

De tal suerte, la agenda global que se configuró en los años noventa evidenció un mundo más difícil, con problemas cuya solución escapaba de las fronteras estatales. Por lo tanto, los Estados se enfrentaron a un reto histórico en la prospectiva de sus acciones externas a corto, mediano y largo plazo, el cual resultó impostergable e insoslayable en el espectro de dos grandes vertientes: una, la de compartir la responsabilidad de construir un nuevo esquema amplio que encauzara los cambios y su dinámica; otra la de la organización e implementación de nuevos comportamientos en espacios más restringidos, donde las afinidades de diversa índole, la continuidad geográfica, la similitud de necesidades y capacidades y, finalmente, las diferencias en las potencialidades no avasallaran sino que favorecieran la consecución de beneficios compartidos. Cada país tuvo que afrontar este reto de acuerdo con su realidad y condiciones particulares de carácter político y económico.

3.1.3. Las nuevas actitudes

Nuestro país, con una concepción y explicación propias del clima imperante en las relaciones internacionales, se enfrentó a estos desafíos y de las opciones posibles, que no eran muchas, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari se escogieron dos que son complementarias: 1) la apertura económica para acabar con el proteccionismo que anquilosaba al país y repercutía en un proceso de obsolescencia de la economía, ineficiente y en gran parte parasitaria; y 2) la alianza con la primera potencia del mundo.

De las otras opciones, la insistencia en el aislamiento y la búsqueda de la

autarquía no podría tener otra explicación (no justificación) que la nostalgia de los tiempos pasados, mientras que el intento de conseguir la integración con América Latina fue inicialmente descartado, en una decisión política que, buena o mala, puede ser discutida.

Como alternativa prioritaria quedó finalmente el acercamiento con Estados Unidos, con el Tratado de Libre Comercio como pieza principal. Este Tratado, que va más allá del libre comercio, dado que se extiende a muchos de los servicios y a otros aspectos de la vida económica, también tiene efectos importantísimos al punto de vista político, dado que significa un giro fundamental en la política tradicional, de reserva y desconfianza frente a un vecino contra el que hay agravios históricos y cuya enorme fuerza gravitacional obliga a México a mantener una vigilancia que impida la absorción.

Sin embargo, respondiendo a las tendencias integradoras del mundo, el gobierno de Salinas escogió la opción hacia el norte por diversas razones. Entre ellas, la magnitud del mercado de Estados Unidos y la posibilidad de atraer más capitales, si los inversionistas ven un lazo permanente entre ambas economías. Probablemente también han pesado consideraciones políticas como el deseo de sentar las bases de un proceso de acercamiento de los dos sistemas, de tal modo que al conectarse estructuralmente las economías, resulte prácticamente imposible en el futuro cambiar el modelo y alejarse del de libre empresa prevaleciente al norte.²⁵⁰

Las posibilidades de maniobra frente a la que todavía sigue siendo la primera potencia del mundo, no son muchas para México y el abrazo, aunque fuera fraternal, podría resultar asfixiante; de ahí la idea de transformar en trilateral la

²⁵⁰ Una visión más amplia de estos considerandos en Castañeda, Jorge G. "Can NAFTA change Mexico?", en Foreign Affairs. Washington, septiembre—octubre de 1993, pp. 66-80.

relación, incluyendo a Canadá.²⁵¹

Pero eso no era suficiente, pues México no podía renunciar a su pertenencia a la América Latina, con la que tiene tantos y tan profundos lazos históricos, de sangre y de cultura. Por ello, se abrió el abanico de opciones integradoras, y se negociaron convenios de libre comercio con los países hermanos del sur. El primero de ellos (Acuerdo de Complementación Económica) se firmó con Chile, el 22 de septiembre de 1991. Este acuerdo abrió el camino al acercamiento con Centroamérica y con Venezuela y Colombia, con fines similares.

En la misma línea, de reforzamiento de las relaciones con América Latina y de creación de una base política independiente de Estados Unidos, está la Conferencia Iberoamericana, constituida por los países de América Latina, además de España y Portugal. Probablemente la efectividad de sus decisiones no vaya muy lejos, pero tiene una enorme importancia simbólica, al constituirse en afirmación de la personalidad de países de la comunidad iberoamericana, frente a las tendencias hegemónicas de Estados Unidos. Adicionalmente podría interpretarse también como un rechazo a la Doctrina Monroe, en la medida en que, por partida doble, se excluye a Estados Unidos y se incluyen dos países europeos.²⁵²

Todas estas actitudes fueron enmarcadas, por los encargados de diseñar la política exterior de nuestro país, en una "nueva" estrategia para la inserción de México en el mundo de los noventa: el activismo o intensificación y la diversificación de la política exterior mexicana.²⁵³ Para los creadores de la nueva

²⁵¹ Cfr. Winfield, David, "Relaciones bilaterales Canadá-México", en Revista Mexicana de Política Exterior, Núm. 38, México, SRE, 1993, pp. 32-41

²⁵² Cfr. Diéguez, Margarita, "Hacia una mayor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política", en Lajous, Roberta (comp.), México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, Tomo IX, México, Senado de la República—COLMEX, junio 2000, pp. 223-225

²⁵³ Cfr. Solana Morales, Fernando, Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991, México, Textos de Política Exterior / 107 SRE, 1991, p. 33

estrategia, la diversificación no se agotaba con la intensificación de contactos y la conclusión de acuerdos de diversa índole con los países americanos distintos de Estados Unidos.²⁵⁴ En otras dos direcciones principales se dirigieron los esfuerzos de la Cancillería: hacia Asia y la Cuenca del Pacífico, y hacia los países que forman la ahora llamada Unión Europea.

En el primer caso, y dejando aparte la intensificación de las relaciones bilaterales, debe destacarse la entrada de México al grupo de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés), en noviembre de 1992. En el segundo caso, el interés de México en la región fue puesto de relieve por los viajes del Presidente Salinas de Gortari, y la paciente labor de acercamiento realizada por la Secretaría de Relaciones Exteriores hacia aquellos países, facilitó mucho la entrada de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Con estas acciones, implementadas en el marco de la "nueva" estrategia de diversificación, el gobierno de nuestro país intentó cumplir con los objetivos que, a juicio de la administración salinista, debían satisfacerse para responder a las transformaciones económicas y políticas nacionales e internacionales de principios de la década de los noventa. Estos objetivos pueden ser resumidos de la siguiente manera: 1) Defensa de la soberanía nacional; 2) Apoyo al desarrollo integral de México; 3) Protección de los intereses de México en el exterior; 4) Uso de la cultura como elemento reforzador de la identidad nacional e instrumento de la política exterior mexicana; 5) Creación de una imagen positiva de México; 6)

²⁵⁴ Fernando Solana lo expresaba claramente al decir que "reconoceremos la profunda interdependencia de las economías mexicana y estadounidense" y añadía que "aceptar que existe una lógica de la economía de la parte norte del Continente americano no se contraponen a reconocer varios polos de desarrollo en el mundo" que él identificaba en Europa y la Cuenca del Pacífico; y complementaba su idea de la diversificación, señalando que cuanto más se trataba de "interactuar con esos tres polos industrializados [Estados Unidos, Europa y la Cuenca del Pacífico] más insistimos en nuestra cercanía geográfica, cultural y política con América Latina." Cfr. Solana, Fernando, Palabras pronunciadas en la reunión del World Economic Forum, México, mimeo, SRE, 28 de noviembre de 1990.

Promoción de la cooperación internacional.²⁵⁵

De lo antes descrito puede inferirse que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari desde sus inicios plasmó como una de sus prioridades lograr una mejor inserción internacional y fortalecer la posición del país en el mundo con el fin de obtener ventajas y beneficios para el desarrollo económico y social del país. Esto, condujo a la necesidad de diseñar una política exterior activa y diversificada, acompañada de un conjunto de cambios cualitativos en las actitudes tradicionales de la política exterior del país, enmarcados en la Reforma del Estado emprendida durante el sexenio salinista.

En primer lugar, se llevó a cabo una ruptura con la tradicional concepción que había guiado las relaciones internacionales del país. El discurso “primermundista” no sólo se confrontó con las acciones particulares de anteriores sexenios que hicieron énfasis bien en la tradición, en el tercermundismo o en una política exterior que buscó nichos y espacios de negociación; en las palabras y en los hechos significó la renuncia a una concepción de la ubicación de México en el contexto mundial y, en consecuencia, del tipo de relación que debería mantenerse con los principales centros de poder económico a nivel internacional.

La firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, la entrada de México a la OCDE y la APEC no sólo fueron consecuencia o respuesta a la mundialización económica y a la búsqueda de un nuevo tipo de inserción de México a la economía internacional; fueron parte sustantiva de la decisión de modificar radicalmente un modelo de política exterior que, al igual que en el terreno de la economía, se consideró poco funcional para los propósitos del proyecto modernizador implementado durante el sexenio salinista.

²⁵⁵ Rozental, Andrés, La Política Exterior de México en la era de la Modernidad, México, FCE, 1993, pp. 53 y 54.

Virtualmente se abandonaron las viejas alianzas con las naciones y con los movimientos internacionales reivindicativos de los países subdesarrollados para intentar formar parte —casi por decreto— del llamado Primer Mundo.

La apertura económica y comercial, el esfuerzo dedicado a la promoción económica y comercial, el esfuerzo dedicado a la promoción de una nueva imagen exitosa de México como modelo ejemplar para otras de las llamadas economías emergentes y la presencia del presidente en los foros económicos de los países centrales, formaron parte de una perspectiva que rebasó los objetivos de carácter económico.

Elementos que fueron sustantivos en la relación de México con el exterior durante por lo menos cinco décadas —nacionalismo, reivindicación de las posiciones demandantes de mejores términos de intercambio para los países subdesarrollados, controles sobre el capital extranjero, e incluso la política de no intervención en los asuntos internos de otros países— fueron objeto de una redefinición profunda y determinaron, en gran medida, una herencia a la que difícilmente pudo renunciar el gobierno su sucesor Ernesto Zedillo (1994-2000).

Bajo estas consideraciones, el gobierno de Ernesto Zedillo continuó esencialmente con la política exterior y las actitudes asumidas por su predecesor. El nuevo gobierno mexicano consideró que para satisfacer el interés y propósitos nacionales de México se requería integrar al país en la economía internacional y por tanto resultaba necesario afianzarse convenientemente en las tendencias internacionales de mundialización de los procesos productivos y de conformación de bloques comerciales.²⁵⁶

²⁵⁶ Cfr. Green, Rosario, "Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI", Conferencia dictada en el teatro de la República de la ciudad de Querétaro, Querétaro, México, 16 de julio de 1999, mimeo, 16 p.

En este entendido, se buscó articular una estrategia de política exterior capaz de hacer frente tanto a la recomposición del sistema internacional de la posguerra fría, como a su voluntad de participar con ventajas en la globalización. Esta estrategia gira en torno a dos líneas fundamentales de acción: la diversificación de nuestras relaciones y el fomento a la cooperación internacional.²⁵⁷

Por lo que se refiere a la diversificación de los contactos internacionales de México, es justo señalar que esta obedece a la necesidad de equilibrar los nexos con el exterior y al imperativo de ampliar y consolidar el margen de maniobra y la capacidad de negociación internacional de nuestro país. No hay que olvidar que una de las metas de la política exterior mexicana es hacer valer la estatura política, económica y cultural de la nación frente a los centros mundiales de la economía y la política, así como en los foros multilaterales.

En cuanto a la cooperación internacional cabe decir que México la considera un instrumento que permite a las naciones obtener beneficios recíprocos y maximizar sus nexos con otros países, con lo que se reducen los costos para ambas partes. La participación de nuestro país en la ONU y en otros organismos internacionales, el acercamiento a los distintos bloques regionales, la interacción con nuevos actores internacionales, el compromiso con la preservación del medio ambiente, con la protección de los derechos humanos, con la lucha contra las drogas y, en fin, con todos los retos que se plantea la comunidad mundial, son todos actos que estuvieron regidos precisamente por esa concepción mexicana de la cooperación internacional.

Lo anterior implicó que, al igual que sucedió con la administración salinista, las prioridades internacionales del país se trasladaran de la política a la economía, de la diplomacia al comercio y de la Cancillería a las secretarías de Hacienda y Comercio y Fomento Industrial. Pero lo más grave fue que se llevó a cabo una

²⁵⁷ Ibidem.

redefinición de los intereses internacionales del país, en donde las políticas de disenso con Washington necesariamente debieron relegarse del arsenal de tácticas y estrategias.²⁵⁸

Ello significó la ruptura definitiva con una política exterior que siempre asumió el carácter dependiente de la economía mexicana con la estadounidense, pero que guardó celosamente —con mayor o menor grado de conflicto— un espacio propio para actuar sobre todo en el ámbito regional y en los organismos internacionales.

3.2. Una mirada hacia nuestros vecinos del sur

Como se pudo apreciar en el capítulo anterior, durante la década que comenzó en 1980 la política de México hacia Centroamérica se caracterizó por la prioridad otorgada al impulso de una salida política a la crisis que vivía la región. Nuestro país colaboró en los esfuerzos para solucionar por la vía pacífica y negociada los conflictos armados que afligían a Centroamérica, al mismo tiempo que apoyó el establecimiento de mecanismos e instrumentos diplomáticos de concertación y cooperación cuyo objetivo era propiciar la negociación política entre las partes del conflicto y coadyuvar, de manera complementaria, a resolver los problemas económicos y sociales, raíz de la inestabilidad regional imperante entonces.

No obstante, en el último decenio del siglo XX el contexto político regional se modificó sustancialmente y, acorde a ello, también la política mexicana hacia sus vecinos del sur.

Centroamérica ingresó a los 90 en una situación por demás contradictoria. Por un lado, una crisis económica y social profunda, que abarcaba todas las dimensiones

²⁵⁸ León, José Luis, *Del activismo revolucionario al libre comercio: México, Centroamérica y el Sistema Internacional 1979-2000*, en Tripp, José Octavio (comp.), *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI: ¿De la identidad histórico-cultural a la articulación mesoamericana?*, Costa Rica, FLACSO, enero de 2000, p. 45

y aspectos de la región; por el otro, la progresiva consolidación de la democracia electoral y la paulatina desactivación de las manifestaciones más violentas del conflicto político que asoló, en los años 80, a tres de los países del área y que, sin lugar a dudas, tuvo repercusiones directas para nuestro país.

Si se investiga la situación centroamericana al iniciarse la década de los ochenta y se le coteja con la que vivía al comienzo de la de los noventa, las discrepancias saltan a la vista. Los signos de los primeros años de los ochenta apuntaban hacia un evidente auge del movimiento revolucionario. Diez años después, los hechos mostraban otro panorama. En Nicaragua, el Frente Sandinista de Liberación Nacional, FSLN, pierde las elecciones y pasa a la oposición; por su parte, los movimientos revolucionarios en Guatemala y El Salvador participaban en un proceso de búsqueda para una solución negociada respaldados en su poderío militar. A un nivel más general, es innegable que el espectro de los golpes militares parecía no ser ya una amenaza inminente en países donde tradicionalmente ésa fue la salida cotidiana para resolver situaciones políticas difíciles. Las elecciones parecían haber obtenido carta permanente y los gobiernos se construían – o desaparecían– por votos y no por la fuerza como había sido la pauta.

Sin embargo, la situación continuaba siendo delicada; pues si bien el avance de la democracia electoral removió las dimensiones institucionales y políticas de la crisis revolucionaria, aun no se habían desmontado sus bases socioeconómicas. La pobreza, la marginación social, la desarticulación de las sociedades eran mayores a principios de los años noventa que en la década de los ochenta, y ello es así tanto en las sociedades que enfrentaron la crisis económica acompañada de movimientos armados como quienes enfrentaron dicha crisis por la vía reformista.²⁵⁹

²⁵⁹ Cfr. Timossi Dolinsky, Gerardo, *Crisis y reestructuración: El balance centroamericano de los años ochenta*, en Vilas, Carlos (comp.), Democracia emergente en Centroamérica, México, CIISH—UNAM, 1993, pp. 15-32

El Salvador, Nicaragua y Guatemala quedaron rezagadas del desarrollo económico como consecuencia de los conflictos armados que inhibieron el crecimiento de estos países. Durante los años de guerra, y aún tiempo después, se registraron fuertes caídas en los niveles de producción de mercancías exportables interrumpiendo el flujo normal de intercambio comercial de la región con el exterior; fuga de capitales producto de la misma inestabilidad y falta de garantías al inversionista nacional y extranjero. Por su parte, Honduras y Costa Rica, si bien no enfrentaron movimientos revolucionarios como los de los países antes mencionados, también sufrieron efectos similares a los anotados anteriormente como producto de la inestabilidad política de sus vecinos y de las repercusiones de las dificultades económicas internacionales de los ochenta sobre sus economías.

Al combinarse estos aspectos, en todos los países centroamericanos se dieron resultados negativos como el aumento en la tasa de desempleo, aceleración en el índice de precios, largos periodos de inflación y devaluación, incremento de la deuda externa, entre otros. Una opción viable que se presentaba para resolver este problema era la cooperación regional, sin embargo esta se tornaba difícil de alcanzar como producto de que todavía en algunos países persistían los conflictos políticos.

Lo anterior explica la importancia que en la Cumbre Centroamericana de Antigua, Guatemala (15 a 17 de junio de 1990), se asignó a los temas económicos y a la desmilitarización de la región. Este fue el primer foro presidencial postsandinista, y mostró al mundo la imagen de una homogeneidad ideológica que la región había perdido desde la década de 1970. Los presidentes tenían en claro la vulnerabilidad de la democracia electoral, y la de sus propios gobiernos, pues si no encaraban los problemas económicos y sociales de fondo no se reduciría la

gravitación presupuestaria y político-institucional de los ejércitos de la región, asegurándose el control institucional de los aparatos militares y de seguridad.

Los mandatarios centroamericanos acordaron en Antigua un Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA), cuya nota dominante era la intención de crear un nuevo marco jurídico y operativo de la integración regional, a través del impulso a programas coordinados de construcción y reconstrucción de la infraestructura física; disminuir obstáculos al comercio intracentroamericano; coordinar los esfuerzos de promoción del comercio extrarregional; los estudios conducentes a la incorporación al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT) y la ampliación de la iniciativa de la Cuenca del Caribe; establecer mecanismos de coordinación de los programas de ajuste macroeconómico, los esfuerzos de reconversión industrial y las políticas agrícolas. Los presidentes también resolvieron establecer un foro de consulta y coordinación en materia de deuda externa y liberar recursos financieros para el desarrollo de la región.²⁶⁰

Tomando como base los acuerdos en materia comercial, se lograron crear nuevos esquemas de incentivos a las exportaciones para que los empresarios de la región tuvieran acceso a insumos comerciales y a precios internacionales, como fue el programa de promoción a las importaciones de bienes sin tener que obtener licencias o pagar impuestos muy altos, con lo que se aminoraron las fugas y se amplió el margen de ganancias de los productores, creándose grandes perspectivas para el comercio centroamericano en la década que iniciaba.

En esa misma Cumbre nacen el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Parlamento Centroamericano y la Corte Centroamericana de Justicia. Asimismo, se aprobó el "Protocolo de Guatemala".

²⁶⁰ Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *"La inserción de América Central en la economía internacional"*, México, Dirección General de Relaciones Económicas con América Latina y el Caribe—SRE, 14 de marzo de 1996, mimeo.

Este Protocolo establece, en materia de integración, el compromiso de alcanzar una Unión Económica como un medio para transformar y modernizar las estructuras productivas, tecnológicas y sociales de Centroamérica. Asimismo, crea un Consejo de Ministros de Integración Económica, en el que participan los Gabinetes económicos y los Presidentes de los Bancos Centrales, como organismo encargado de la coordinación, armonización, convergencia o unificación de las políticas económicas de los países.

Meses después, el 13 de diciembre de 1990, se firma el Protocolo de Tegucigalpa de la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). Este es un protocolo que modifica la carta de la ODECA con el propósito de crear el nuevo proceso de integración, el cual estaría integrado por los países del área y Panamá.

Con esto se buscaba el modernismo del que tanto se había hablado dentro del marco de la integración, aprovechando el contexto internacional y el auge del comercio intrarregional, que en 1991 representó el 14% de las exportaciones de los países centroamericanos y el 11% de sus importaciones²⁶¹, mostrando una tendencia de recuperación del intercambio.

También se lograron grandes avances en la eliminación de las licencias de importación, en la no-aplicación de cuotas arancelarias, en la reducción de requisitos de depósitos previos para las importaciones (que persistían en Costa Rica y Guatemala), en la liberación y estabilización de los mercados cambiarios, en la liberación (excepto en Nicaragua) de las tasas de interés y la eliminación de los topes de cartera al sector privado; y en la adopción y modernización de las legislaciones sobre inversiones extranjeras, zonas francas y maquilas.

²⁶¹ En 1970 representó el 26% de las exportaciones y proporcionó el 24% de las importaciones; en 1986 el intercambio representó el punto más bajo. 11.6% de las exportaciones abasteciendo el 11% de las importaciones regionales. Esta contradicción del comercio intracentroamericano provocó una severa crisis en la industria manufacturera de la región.

Al mismo tiempo los países hicieron esfuerzos por realizar ajustes fiscales como la reducción del empleo público y programas de privatización de empresas públicas (excepto El Salvador), además de liberar totalmente los precios de los productos agrícolas y sus insumos, así como los precios de insumos del sector industrial.

Las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial crearon políticas de estabilización interna y apoyaron la formación de políticas de liberación comercial hacia el exterior. Un ejemplo de ello es el proyecto creado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) basado en políticas de competitividad internacional y proyectos de inversión de alcance regional.

Sin embargo, siguieron buscando la suscripción de acuerdos regionales entre los que destaca la conversión de la nomenclatura arancelaria a la nomenclatura del sistema armonizado, la reincorporación de Honduras al Mercado Común Centroamericano (MCCA); la incorporación de la agricultura al proceso de integración a través del Plan de Acción para la Agricultura (PAC); la solución a los problemas de pagos del comercio intrarregional; la creación del Programa Regional para la Reducción de la Pobreza, y el acuerdo explícito de coordinar las negociaciones que se establezcan con terceros, con el fin de lograr un nuevo proceso de integración regional y así formar parte de la economía mundial.

En estos procesos los países no sólo tenían el apoyo de instituciones financieras internacionales como el FMI o el Banco Mundial, sino también de algunas instituciones bilaterales, como la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID) y de algunos países industrializados como la Comunidad Económica Europea (CEE) que aportaron recursos financieros para promover el comercio entre los países. Además, países latinoamericanos como México y Venezuela jugaron un papel muy importante en esta nueva etapa del desarrollo centroamericano.

Este nuevo proceso de apertura e integración, no sólo con los países del área sino de toda América Latina, era una realidad para Centroamérica donde el objetivo principal fue el desarrollo económico del área, incluso, la CEPAL lo reafirmó al declarar: "El innegable impacto de la integración centroamericana en el desarrollo económico de la región, al ampliar mercados y aumentar el comercio, debe ser tomado en el proceso de negociación comercial tanto de México como de todo el mundo, ya que una integración exitosa conformará una Centroamérica más próspera y un socio comercial más atractivo".²⁶²

En síntesis, al comenzar los noventa los cambios más relevantes en Centroamérica fueron la emergencia de la paz y el impulso a los procesos de integración en los ámbitos económico y político, pero el reto principal siguió siendo el problema que la subregión enfrentaba para consolidar la modernización del aparato productivo y fomentar el crecimiento económico.

Esta situación llevó a los gobiernos istmeños, durante el transcurso de la década, a reformar el sistema económico establecido en cada país a través de ajustes que propiciaran la modernización del aparato productivo y desarrollaran una mayor capacidad de competitividad interna y externa. Lo anterior, a efecto de contar con los elementos necesarios para que las economías regionales participaran ventajosamente bajo las nuevas reglas (mundialización y regionalización) que imperaron en el mercado mundial.

Conscientes de la nueva escena mundial, por primera vez los países de la región voltean hacia fuera, preocupados por encontrar un modelo de integración compatible con la inserción en la economía mundial para facilitar la llegada de inversionistas y de divisas que permitieran sanear el déficit de la deuda externa y estimular la creación de empleos y la modernización de la economía.

²⁶² CEPAL, Relaciones Económicas entre Centroamérica y México, México, Comisión Económica para América Latina, 22 de enero de 1992, p. 34.

Los gobiernos de Costa Rica, Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua, dentro de los trabajos del Mercado Común Centroamericano, han registrado avances importantes en materia de negociación con el exterior. Sus prioridades, establecidas por el Parlamento Centroamericano, buscan alcanzar una mayor presencia en los ámbitos hemisférico y global.

El 1 de enero de 1995, Costa Rica y Honduras adquirieron la condición de miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), iniciando así la presencia de la región en este importante foro internacional. El Salvador es miembro desde mayo del mismo año.

Las negociaciones comerciales de Centroamérica con Estados Unidos, el mayor socio comercial de la región, tienen como objetivo lograr un mejor equilibrio en los flujos comerciales y de inversión, y un mayor acceso preferencial de los productos de la región al mercado de América del Norte.

También han sido notables los esfuerzos que han venido haciendo los países de la región por participar activamente en los procesos de integración hemisférica, como el Área de Libre Comercio de las Américas y la nueva Asociación de Estados del Caribe.

Como consecuencia de todo lo anterior, la cuestión política dio un paso al costado para devolver la centralidad a la problemática económica.

3.2.1. Las consideraciones

De acuerdo con la visión oficial, las relaciones con los países de Centroamérica son consideradas estratégicas por el gobierno mexicano en varias perspectivas: política, social, cultural, económica y de seguridad nacional. Sin embargo, con el

advenimiento de la paz, las relaciones económicas y comerciales pasaron a ocupar un lugar destacado para ambas partes y, después de concluir una etapa como mediador en el conflicto regional, el gobierno mexicano empezó a inclinarse por el desarrollo económico de los países del área, diseñando una nueva política exterior encaminada, casi exclusivamente, al desarrollo económico de Centroamérica.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, con respecto a nuestros vecinos del sur se señalaba que "se intensificarán los esfuerzos por estrechar vínculos de amistad, de intercambio económico, cultural y científico-técnico", y tras advertir que "en el mundo contemporáneo las fronteras se dan por razones no sólo de colindancia", se aclaraba que esta era la causa por la que se daba una atención especial a Centroamérica. Asimismo, se estableció que:

Nuestro país continuará atento a los acontecimientos en esa región y dispuesto a apoyar, cuando los países centroamericanos así lo soliciten, el diálogo y la concertación en la zona istmica. Se busca alcanzar niveles de desarrollo que garanticen la paz y la estabilidad en la región. En Centroamérica, el esfuerzo de México se seguirá uniendo a todo intento por lograr una solución a los problemas del área que se basa en el respeto a su derecho de autodeterminación; insistiremos en que dicha solución deberá ser producto negociado de los propios países centroamericanos.²⁶³

En ese contexto, las acciones a favor de la pacificación y el desarrollo de los países centroamericanos, desde la perspectiva mexicana, no podían agotarse con el fin de los conflictos armados que asolaron a la región desde fines de la década de los setenta. Al contrario, se consideró que la gradual normalización de la vida política de estas naciones hacía indispensable la aplicación de políticas favorables

²⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989, pp. 29-31

al desarrollo económico y social. Después de todo, debe recordarse que México siempre subrayó que la raíz de los conflictos centroamericanos tenía una buena parte de su origen en las deplorables condiciones económicas y sociales que afectaban a la mayoría de la población.

Por su parte, los gobiernos centroamericanos reiteradamente manifestaron su deseo de que la pacificación del área no se tradujera en una menor atención de la comunidad internacional hacia sus problemas. En más de una ocasión, líderes centroamericanos lamentaron el hecho de que en condiciones de paz, se estaban canalizando menos recursos externos para el desarrollo de sus países, que los que se hicieron llegar, en forma de material bélico, durante los años de conflicto.²⁶⁴

En consecuencia, la administración del Presidente Salinas otorgó una atención prioritaria al fortalecimiento de la cooperación económica, política y social con nuestros vecinos inmediatos al sur de la frontera. Con ello, la política exterior mexicana, asumiendo una posición que puede ser calificada como "economicista" o "pragmática", modificó su actitud tradicional hacia Centroamérica.

3.2.2. Los propósitos

En virtud de lo anterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores diseñó una nueva política mexicana para Centroamérica, señalando que México debía reiterar su solidaridad hacia la subregión. Como propósitos principales para normar la nueva actitud mexicana hacia los países del Istmo sobresalen los siguientes:

- Reforzar los esquemas de apoyo de México hacia Centroamérica.

²⁶⁴ Cfr. León, José Luis, *"Propuestas, retos y alternativas hacia el futuro"*, en Relaciones Internacionales No. 56, Op. Cit., pp.108-109

- Reiterar como principio político que se requiere la paz para el desarrollo.
- Todo planteamiento de política hacia Centroamérica debe mantener cierto margen de maniobra, en virtud de que esa región aún está en transición.
- Insistir en que México está interesado en apoyar a Centroamérica, pero que su situación no le permite destinar a ese fin más recursos que los que aplica actualmente.
- Alcanzar un balance más equilibrado entre las acciones en el ámbito multilateral y las acciones en el ámbito bilateral²⁶⁵

Con ello, el gobierno mexicano reinició sus esfuerzos para acrecentar su presencia en la zona centroamericana. Se establecieron tres líneas definidas de acción, sustentadas en la necesidad de establecer un sistema de seguridad basado en la concertación política y en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación bilateral y multilateral, a saber:

1. Participar de manera activa en los programas de cuidado ecológico, protección de los recursos marinos y aprovechamiento de los recursos minerales.
2. Impulsar la concertación regional, para garantizar la seguridad de la zona contra el narcotráfico y otros delitos internacionales.
3. Promover acuerdos para el control de armamentos convencionales en América Latina y el Caribe, para disminuir el riesgo de confrontaciones militares.²⁶⁶

²⁶⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, Política Exterior hacia Centroamérica, México, Dirección General para América Latina—SRE, 1989, mimeo

Estos puntos reafirmaron la posición del gobierno mexicano ante la subregión centroamericana, así como el nuevo interés de México en la zona donde el elemento de cooperación aparece como componente esencial de la política exterior de este período, dando lugar a una interacción inédita entre las partes.

Expresiones institucionales de tal dinámica han sido la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA), creada el 29 de noviembre de 1990 con el propósito de contar con un mecanismo definido que permita a las dependencias mexicanas que ya estaban realizando acciones de cooperación con la región, organizar y conducir estas acciones a fin de obtener de ellas el mayor beneficio posible para ambas partes, evitando duplicaciones o descoordinación;²⁶⁷ el Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla iniciado en 1991; los TLC suscritos con Costa Rica, Nicaragua y el Triángulo del Norte en 1994, 1997 y 2000 respectivamente; y, los múltiples mecanismos de cooperación puestos a disposición de los países centroamericanos en áreas muy diversas (ver infra 3.2.3.3).

3.2.3. La práctica

La nueva etapa de la política exterior de México hacia Centroamérica puede fijarse a partir del 30 de junio de 1989, a tan sólo seis meses de iniciado el gobierno salinista, cuando se realiza la primera reunión entre México, Guatemala, Nicaragua y El Salvador sobre Autotransporte Fronterizo, en Tapachula, Chiapas, donde participaron empresarios del transporte con el propósito de analizar la problemática del sector, tanto en México como en Centroamérica. El hecho más importante de la reunión es que fue promovida por el gobierno mexicano para

²⁶⁶ *ibidem*

²⁶⁷ Rozental, Andrés, *Op. cit.*, p. 120

evaluar las medidas que contribuirían a incrementar el intercambio comercial y turístico en la región.

A partir de este encuentro, se inician una serie de reuniones entre los mandatarios de cada uno de los países del área con el entonces presidente de México Carlos Salinas de Gortari con el fin de evaluar las relaciones entre los países, así como de los programas y convenios de cooperación firmados tiempo atrás, además de establecer un trato directo con cada una de las naciones, hecho que no se había logrado en el pasado.

Con el establecimiento de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA), dicha política se hizo más evidente. El objetivo fundamental de la Comisión ha sido el de coadyuvar al desarrollo económico y social de los países del istmo y contribuir al fortalecimiento de las relaciones entre México y los países del área.²⁶⁸ Otro objetivo prioritario ha sido apoyar el proceso de integración regional y estimular la consolidación de los procesos de pacificación del área.²⁶⁹ El Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica se estructuró en tres áreas: económica, educativo—cultural y técnico—científica.

Paralelamente a la CMCCA, la política exterior de México hacia Centroamérica se ha expresado en el proceso de Tuxtla, que consiste en la celebración de cumbres periódicas entre los mandatarios de Centroamérica y México para tratar temas de interés común. Con la convocatoria que estableció el Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y los Países Centroamericanos, cuya primera reunión cumbre se celebró en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en enero de 1991, el gobierno mexicano impulsó una nueva iniciativa para avanzar en dos objetivos: liberalización de las relaciones comerciales y la cooperación con la región en las áreas definidas con anterioridad. Con relación a lo primero, se han suscrito

²⁶⁸ A partir de mayo de 1994, con la modificación del Acuerdo Presidencial que creó la Comisión, ésta ampliarla su campo de acción al Caribe.

²⁶⁹ Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica en www.sre.gob.mx/jmexci.

Tratados de Libre Comercio con Costa Rica, Nicaragua y el denominado Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras.

En la primera cumbre del llamado Mecanismo de Tuxtla, se convocó a cinco países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. En el marco de esta reunión se suscribieron un Acuerdo General de Cooperación y un Acuerdo de Complementación Económica. Con ello, en esta primera etapa del Mecanismo de Tuxtla, se otorgó prioridad a la liberalización comercial, así como al rubro de cooperación en tres áreas: económica, educativo—cultural y técnico—científica. La cooperación en asuntos políticos se plantea desde un principio, sin embargo, en los hechos ésta se empezará a impulsar efectivamente a partir de la adopción del Plan de Acción emanado de la segunda cumbre.

Cinco años después (febrero de 1996), se realizó la segunda reunión de jefes de Estado en San José, Costa Rica, conocida como Tuxtla II. De acuerdo con la secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, esta reunión marcó un hito en las relaciones entre nuestro país y Centroamérica. El cambio fue tanto cuantitativo como cualitativo.

Lo primero porque con Tuxtla II se incorporó a Belice y Panamá. Desde el punto de vista cualitativo, Tuxtla I definió un esquema de cooperación "compuesto por cinco líneas bilaterales, que respondía a la realidad histórica de ese momento: una Centroamérica todavía conflictiva y muy incipientemente integrada". En cambio, con Tuxtla II, sin soslayar la importancia de las relaciones bilaterales, se "responde e impulsa a la vez a una nueva realidad: la de una Centroamérica en paz y empeñada en impulsar su integración, convencida de que ésta contribuirá a su mejor inserción en los mercados mundiales y a una promoción y defensa más eficaces de los intereses de los pueblos de la región ante terceros países". En otros términos, con Tuxtla II se "reconoce la paulatina consolidación de un nuevo

actor: Centroamérica, como algo distinto de la simple suma de los siete países del istmo".²⁷⁰

En esta reunión se adopta el concepto de "asociación privilegiada" como el enfoque integral que orientaría las acciones regionales de cooperación entre los países del Mecanismo de Tuxtla.

Cabe indicar que, además del ámbito regional, en el terreno bilateral se han establecido Comisiones Binacionales entre México y cada uno de países de la región, foros del más alto nivel para la negociación en esa dimensión

En materia política, en el Acuerdo General de Cooperación firmado en Tuxtla I, se había decidido lo siguiente:

- a) intensificar la realización de visitas recíprocas de funcionarios de alto nivel a fin de fortalecer la fluidez del diálogo sobre temas de interés común; b) establecer los mecanismos adecuados para armonizar las posiciones de las Partes en la defensa y promoción de sus legítimos intereses y profundizar el conocimiento recíproco de su actuación en el campo internacional, y e) promover que los diversos órganos legislativos y judiciales de cada país, intercambien experiencias e información sobre asuntos de interés mutuo.²⁷¹

Como ya se señaló, la cooperación política se empezaría a impulsar efectivamente a partir de la adopción del Plan de Acción emanado de Tuxtla II. En esta área se definieron tres rubros de interés común: migración, combate al narcotráfico y delitos conexos, y tráfico ilegal de armas²⁷² (las propuestas específicas para cada tema y sus avances se desarrollarán en los apartados correspondientes).

²⁷⁰ Rosario Green, *Presentación en La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1997, Vol. I*, México, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica – Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, p.5

²⁷¹ Artículo 10º. Acuerdo General de Cooperación entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, 11 de enero de 1991, *mimeo*, p. 11

²⁷² Plan de Acción, San José, costa Rica, 16 de febrero de 1996, *mimeo*. Las otras dos áreas que se incluyeron en este documento fueron asuntos económicos, comerciales y financieros, y asuntos de cooperación regional.

Con posterioridad, en la Reunión de Cancilleres celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1997, se reconocería la pertinencia del marco institucional de Tuxtla "para intercambiar y armonizar criterios sobre los temas de mayor relevancia de la agenda multilateral, expresar las posiciones comunes que se adopten y propiciar la concertación a fin de influir en las decisiones de los mecanismos y organismos internacionales".²⁷³

Los temas específicos en los que concertarían posiciones comunes y los fundamentos de las mismas acordados por los cancilleres son los siguientes:

- Reforma a la Organización de Naciones Unidas (ONU): se destacó la importancia de este objetivo para adecuar al organismo a las exigencias actuales del sistema internacional. "Se pronunciaron a favor de que la ampliación de la membresía del Consejo de Seguridad se base en el principio de la representación geográfica equitativa y se concense en el marco de los grupos regionales de la Organización y de los mecanismos subregionales existentes." La reestructuración del consejo debe incluir "la revisión de sus procedimientos con el propósito de contar con una Organización más representativa, transparente y eficiente."
- Relaciones con la Unión Europea: se subrayó la importancia de los esquemas establecidos entre ambas regiones y señalaron como positiva la iniciativa de celebrar una Cumbre de jefes de Estado y de gobierno. En esa reunión, que se celebraría en Río de Janeiro, Brasil en 1999, se buscará impulsar y fortalecer el proceso de cooperación interregional sin detrimento de los esquemas de diálogo ya existentes
- Cumbres iberoamericanas: se reafirmó el compromiso de participar plenamente en ellas y fortalecerlas.
- Cumbre de las Américas: se reconoció su importancia y "la necesidad de trabajar conjuntamente en dicho Foro, particularmente en los Grupos de Trabajo, adoptando posiciones comunes para tal efecto de acuerdo con los intereses de las partes".²⁷⁴

²⁷³ "Declaración Conjunta", Reunión de los Cancilleres de Centroamérica y México. Tegucigalpa, Honduras, 28 de agosto de 1997, en La cooperación mexicana con Centroamérica, Vol. I...op. cit., p. 25

²⁷⁴ Ibid., pp. 25-26

En Tuxtla III, cumbre celebrada en San Salvador en junio de 1998, se añadió a la lista anterior el tema del fortalecimiento y renovación de la Organización de Estados Americanos (OEA), organismo regional al que se le reconoce "su aporte a la convivencia pacífica en el Hemisferio y a la observancia y evolución del Derecho Internacional". También se acordó "instruir a los ministros de Relaciones Exteriores para que realicen los trabajos preparatorios que permitan a nuestros países una participación activa y concertada durante la Asamblea General de la OEA que tendrá lugar en Guatemala, en 1999".²⁷⁵

Finalmente, en la Cumbre de Tuxtla IV, celebrada en Guatemala el 25 de agosto de 2000, se acordó consolidar a Tuxtla como el mecanismo que permita seguir avanzando en el ámbito político; fortalecer la democracia en los países miembros e integrar a México al Parlamento Centroamericano como observador.²⁷⁶

Otro punto de contacto político entre México y Centroamérica se ha desarrollado dentro del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, conocido como Grupo de Río (G—Río). En 1990 éste aceptó que los presidentes centroamericanos designaran un representante para participar en los trabajos del mismo, mediante un mecanismo de rotación de los países. Con posterioridad, éstos solicitaron su incorporación individual al Grupo como miembros de pleno derecho, iniciativa apoyada por México, quien habiendo asumido la Secretaría *Pro Tempore* del G—Río, realizó un proceso de consultas entre los países miembros para someter a su consideración tal iniciativa. En la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores del G—Río, celebrada el 20 de septiembre de 1999 en Nueva York, en el marco del LIV Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, fueron aceptados como

²⁷⁵ Declaración Conjunta de la III Reunión de Jefes de Estado y de gobierno de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, San Salvador, El Salvador, 17 de julio de 1998, *mimeo*, p. 1

²⁷⁶ Inforpress Centroamericana, Guatemala, 1 de septiembre de 2000, pp. 1-3

miembros individuales y de pleno derecho Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

Como puede apreciarse, México ha incrementado de forma sustancial la cooperación con Centroamérica en áreas muy diversas. De igual manera, en el ámbito geopolítico, la importancia del istmo para nuestro país ha adquirido nuevas dimensiones, identificándose áreas de consulta, cooperación y concertación en temas de interés mutuo.

Esto último, como consecuencia de que en la redefinición de la política mexicana hacia la región, particularmente hacia la zona fronteriza, también influyeron fenómenos de creciente importancia, reconocidos por el gobierno mexicano como problemas de seguridad nacional: el narcotráfico y el tráfico ilegal de armas. Asimismo, la persistencia del flujo migratorio indocumentado proveniente de la región, las perspectivas de solución al asunto de los refugiados guatemaltecos y los problemas ecológicos compartidos, son elementos que también fundamentan el interés de México por Centroamérica en esta última etapa. En el ámbito internacional, el tema más relevante que reforzó la importancia de la frontera sur fue el conflicto en Chiapas.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 el presidente Ernesto Zedillo precisó las consideraciones que sustentarían su política frente a la región:

Al igual que sucede en las relaciones con las naciones de América del Norte, la seguridad nacional y las capacidades económicas y culturales de México dependen de la ampliación de las alianzas estratégicas con las naciones de Centroamérica y el Caribe. Es de interés nacional consolidar el marco de libre comercio con la región, intensificar las consultas políticas y asegurar que la cooperación promueva objetivos de beneficio mutuo.²⁷⁷

²⁷⁷ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 11

Con base en lo señalado, a continuación se analiza la relación de México con Centroamérica en la década de los noventa, destacándose aquéllos temas que son considerados como prioritarios por ambas partes: migraciones, narcotráfico, cooperación y libre comercio.

3.1.2.1. Migraciones

En materia de asilados y perseguidos, la política exterior de México tiene una larga y consistente tradición. Una revisión de los informes presidenciales desde Lázaro Cárdenas pone en relieve la mención constante de esta postura, que los presidentes de México han considerado como un pilar de la política exterior mexicana. Sin embargo, las calamidades políticas en Centroamérica y el escenario regional convulso de la década pasada, agudizaron la tendencia de las migraciones centroamericanas hacia nuestro país.

Para México, el fenómeno migratorio más importante se ha dado desde Guatemala. Este se ha producido dentro de un espacio geográfico y cultural único, dividido artificialmente, en el cual se han desarrollado relaciones interétnicas ancestrales de grupos pertenecientes a los mayas. Históricamente el flujo principal ha sido el de los trabajadores temporales guatemaltecos, que han cruzado la frontera hasta la actualidad para laborar en las fincas de café del Soconusco.

La crisis político militar que sufrieron Guatemala, Nicaragua y El Salvador durante la década pasada provocó la intensificación y complejización del fenómeno migratorio. A los flujos tradicionales se sumó la gran oleada de refugiados, fundamentalmente guatemaltecos, y el creciente fenómeno de los transmigrantes indocumentados, cuyo objetivo ha sido llegar a Estados Unidos y cuyas procedencias nacionales se ampliaron.

Esto último, creó un aumento de las tensiones en las relaciones Centroamérica—México—Estados Unidos pues para el gobierno de Washington, dada su apreciación de esta realidad y de los intereses en juego, es incuestionable que México debe garantizar la contención del flujo migratorio propio y ajeno hacia territorio estadounidense. Para México, dado sus intereses con relación a Estados Unidos, pero también hacia Centroamérica, la situación resulta contradictoria; en todo caso, cualquier opción significa un conflicto con alguna de las partes.

El flujo de trabajadores estacionales guatemaltecos ha crecido cuantitativamente, se ha ensanchado geográficamente más allá del Soconusco y se han ampliado los tipos de unidades de producción en los que laboran. Además de en las fincas, también son empleados por ranchos y ejidos para el cultivo del café, la caña de azúcar, el plátano y cultivos de ciclo corto.²⁷⁸

La migración de paso se ha caracterizado por su masividad, continuidad y por su naturaleza mayoritariamente indocumentada.

En una primera etapa, la política mexicana frente a este inesperado fenómeno fue fundamentalmente reactiva, la práctica estuvo presionada por los hechos.²⁷⁹ Conviene puntualizar que la Ley General de Población y su reglamento otorgan al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación (SG), amplísimas facultades discrecionales para elaborar y ejecutar las políticas referentes a los flujos de inmigrantes.

Entre las medidas que se tomaron en esta etapa para responder a esa diversificación e incremento de los flujos están:

²⁷⁸ Ordóñez Morales, César E., "Migraciones de trabajadores guatemaltecos y crecimiento económico en el Soconusco Chiapas" en *Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, Consejo Nacional de Población, diciembre de 1992, p. 314

²⁷⁹ Martínez Velasco, Germán, "Modalidades de la inmigración centroamericana y empleo agrícola en Chiapas", en *Ibid.*, p. 302.

- Creación de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), el 22 de julio de 1980.
- Incorporación, hasta mediados de 1990, de la calidad migratoria de refugiado en la Ley General de Población, como figura jurídica diferenciada del asilo político.
- Creación del Instituto Nacional de Migración, como órgano desconcentrado dependiente de la SG, disposición publicada en el *Diario Oficial* el 19 de octubre de 1993. Una de las razones de tal cambio burocrático fue responder al hecho de que, además de Gobernación, existían otras dependencias involucradas con el tratamiento del problema migratorio. El nuevo Instituto tiene como atribuciones planear, ejecutar, controlar, supervisar y evaluar los servicios migratorios, atender los asuntos relacionados con la materia y coordinarse con otras dependencias de la administración pública que concurren en el análisis y planteamiento de soluciones a los problemas derivados del fenómeno migratorio. Su Consejo de Administración está presidido por la SG y cuenta con la representación de las secretarías de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, Hacienda, Desarrollo Social, Comercio y Fomento Industrial, Comunicaciones y Transportes, Salud, Trabajo y Turismo.
- Ante el incremento de las corrientes de transmigrantes indocumentados se reforzaron las medidas de control, aseguramiento y deportación de este tipo de migrantes.²⁸⁰
- Aumento de las sanciones para las personas que lucraran con la conducción de migrantes indocumentados.²⁸¹
- Ampliación de los requisitos para otorgar visa a ciudadanos centroamericanos, medida adoptada a finales de 1987, entre ellos: posesión de tarjetas de crédito, cartas de trabajo con antigüedad de tres a cinco años, cuentas bancarias y copias de facturas de bienes inmuebles. Se estima que esto tuvo un impacto no deseado, es decir, haber motivado un incremento del flujo no documentado y, en consecuencia, la utilización de polleros y la adquisición de documentación falsa.²⁸²

²⁸⁰ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Frontera Sur*, México, CNDH, 1995, p. 23.

²⁸¹ *Ibidem*.

²⁸² Casilla R., Rodolfo, "La inmigración centroamericana de paso: un desafío a la política exterior de México", en *Migración internacional en las fronteras norte y sur de México... Op. Cit.*, pp. 393 y 396.

Además del endurecimiento de las medidas de control, otro problema que ha generado tensiones en la relación con los países centroamericanos ha sido la violación de los derechos humanos de los migrantes. La Comisión Nacional de Derechos Humanos realizó una investigación al respecto, presentando un extenso informe en 1995, en el que se sostiene que:

El estado de indefensión del inmigrante indocumentado lo hace sujeto de abusos por parte de las autoridades y de violaciones a sus Derechos Humanos; un ejemplo de ello lo constituye la detención arbitraria, vejaciones, maltrato, extorsión, violación sexual, entre los más importantes.²⁸³

Tales abusos han sido cometidos tanto por autoridades migratorias, como por diversas corporaciones e instituciones oficiales, que participan en actividades de persecución de indocumentados excediendo sus competencias legales. "Se trata, por ejemplo, de acciones desarrolladas por policías judiciales federales y estatales, la Patrulla Federal de Caminos, los agentes aduanales de Hacienda, las policías municipales, la Armada de México, el ejército mexicano, entre otros".²⁸⁴

El Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos concluye con el planteamiento de varias sugerencias a las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores y del Trabajo, a la Procuraduría General de la República y a las procuradurías Generales de Justicia de los estados de Chiapas y Quintana Roo, así como a los gobiernos y a las comisiones de Derechos Humanos de estos estados, cuyo objetivo es tratar de erradicar tales abusos y vejaciones, así como la inclusión de programas de promoción y protección de los derechos de los inmigrantes.

La publicación misma del informe, así como la instrumentación de varias de sus recomendaciones se deben reconocer como pasos importantes en el

²⁸³ Comisión Nacional de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 7

²⁸⁴ Manuel Angel Castillo y Silvia Irene Palma C., La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos, Guatemala, FLACSO, 1999, p. 45

enfrentamiento de prácticas inadmisibles de autoridades mexicanas, sin embargo, tal problema no puede considerarse resuelto. No obstante, merece subrayarse el hecho de que estas iniciativas evidenciaron la disposición del gobierno mexicano para prestar atención a las denuncias de violaciones a los derechos humanos de los migrantes centroamericanos y para redefinir su política migratoria en concertación con los vecinos del sur, lo que se analizará a continuación.

Como ya se señaló, con el advenimiento de la paz y la institucionalización del Mecanismo de Tuxtla, el problema migratorio fue uno de los temas que se identificaron en la segunda cumbre como asuntos de interés común dentro del rubro de cooperación política de dicho instrumento.

En ese marco, desde 1996 se han celebrado anualmente cuatro conferencias regionales sobre migración: Puebla (marzo de 1996), Panamá (marzo de 1997), Ottawa (febrero de 1998) y El Salvador (enero de 1999). Estas conferencias se consideran el foro adecuado para la definición de nuevas formas de cooperación que permitan atender adecuadamente el fenómeno migratorio en la región.

Las iniciativas y acuerdos adoptados en estas conferencias evidencian un enfoque nuevo y positivo para tratar multilateralmente el fenómeno migratorio. Entre los elementos que se pueden destacar en este sentido están los siguientes:

- 1) La concertación de posiciones desde la adopción del Plan de Acción de Tuxtla II, las cuales se han ido precisando y traduciendo en acuerdos dentro de las Conferencias:
 - Promover una mejor comprensión del fenómeno migratorio, con un enfoque integral, objetivo y de largo plazo.
 - Reconocer las aportaciones del migrante al desarrollo económico y cultural de los países receptores.

- Trabajar coordinadamente en apoyo a la eliminación de actitudes antiinmigrantes y de violaciones a los derechos humanos y a la integridad de los migrantes en los países receptores y de tránsito, independientemente de su condición migratoria.
- Frenar iniciativas unilaterales de los gobiernos.

2) Otros acuerdos importantes han sido:

- Promover el desarrollo económico y social de la región mediante el fomento al comercio y a las inversiones productivas.
- Considerar y alentar consultas previas a la adopción de medidas migratorias que afecten a los países de la región.
- Intercambio de información sobre políticas y legislación migratoria.
- Identificar normas básicas relativas a la información, expedición y seguridad de los documentos migratorios en el ámbito regional.
- Fortalecer el combate al tráfico ilegal de migrantes y alentar la incorporación de la tipificación penal de esta actividad en las legislaciones de los países.
- Buscar mecanismos para el regreso ordenado de los migrantes a sus países de origen con seguridad, dignidad y pleno respeto a sus derechos.

3) La constitución, en la II conferencia celebrada en Panamá, del Grupo Regional de Consulta sobre Migración para avanzar en la instrumentación de acciones congruentes con los acuerdos de las conferencias.

4) También se advierte la importancia otorgada en las conferencias a la realización de estudios específicos sobre distintos aspectos del fenómeno migratorio:

- Un análisis comparativo de las políticas migratorias de los países de la región.
- Un estudio en el ámbito regional sobre la vinculación entre desarrollo y migración, solicitado a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y a la Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

- 5) Otro aspecto que hay que destacar es la incorporación de Estados Unidos y Canadá al diálogo regional, con representantes gubernamentales que han participado desde la primera Conferencia en Puebla.
- 6) La inclusión en el foro, desde la II Conferencia celebrada en Panamá, de otros actores también relevantes: OIM, CEPAL, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR).
- 7) Por otra parte, el esfuerzo para tratar multilateralmente el fenómeno migratorio, con un enfoque nuevo se empieza a ampliar a otras áreas del hemisferio, con la incorporación de República Dominicana como miembro del foro y de Argentina como observador, decisión que se adoptó en la última conferencia.
- 8) Finalmente, otro aspecto relevante es que desde la III Conferencia de Ottawa se ha dedicado un espacio para dialogar con representantes de ONG's, dentro de las reuniones viceministeriales.

En otras reuniones de distinto nivel dentro del Mecanismo de Tuxtla, se han adoptado importantes posiciones comunes con relación al enfoque inoperante en la política migratoria de Estados Unidos:

- Pronunciamiento contra iniciativas antiinmigrantes, como la Propuesta 187 en California.
- Aumentar la cooperación para mejorar la protección de los migrantes de la región en terceros países a través de sus representaciones diplomáticas y consulares.
- Realizar todos los esfuerzos necesarios para promover soluciones permanentes y adecuadas tendientes a regularizar la situación migratoria de los inmigrantes centroamericanos y mexicanos que permanecen en Estados Unidos de América.

- Exhortar a todos los Estados a respetar plenamente la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. En particular, se ha solicitado al gobierno de Estados Unidos que tome las medidas pertinentes a fin de que las autoridades correspondientes, en caso de, aprehender a migrantes por cualquier motivo, les informen que entre sus derechos se incluye el de comunicarse con los consulados de sus países.

Dentro de este nuevo marco, el gobierno de México ha tomado una serie de iniciativas orientadas a adecuar su política migratoria a estos acuerdos. Algunas de éstas favorecen específicamente a los migrantes guatemaltecos, otras tienen un alcance regional:

- Disposiciones para facilitar los procedimientos y trámites migratorios de ciudadanos centroamericanos: otorgamiento de formas migratorias de turista a través de agencias de viaje; bases de datos con registros que agilicen la tramitación de visas para turistas y personas de negocios, con vigencia de 5 y 10 años respectivamente, que eliminan el trámite antes de cada visita a México; documentación para transportistas de carga y operadores turísticos; y documentación de estudiantes sin permiso previo del Instituto Nacional de Migración.
- En el sensible tema del respeto a los derechos humanos de los migrantes:
 - Ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus Familiares, aprobada por la Asamblea General de la ONU el 25 de febrero de 1991.
 - Adopción del Programa Nacional de Protección a Migrantes, bajo el cual se establecieron tres grupos de protección similares a los creados en el norte del país, que operan, en Tapachula y Comitán, (Chiapas) y en Tenosique—Balancán (Tabasco), denominados Grupos Beta.
 - Elaboración de la *Cartilla Guía de Derechos Humanos de los Migrantes*, la cual también ha sido traducida al mam.
 - Capacitación en materia de derechos humanos a personal migratorio con la participación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNÜR) y de la Comisión de Derechos Humanos de México.

Por otra parte, el gobierno de México también llevó a cabo el compromiso de ajustar su legislación para tipificar como delito al tráfico de personas. Se reformó el Artículo 138º. de la Ley General de Población, que dispone la sanción, con penas de prisión y multas, a toda persona que pretenda llevar o lleve mexicanos o extranjeros a internarse a otro país sin la documentación correspondiente las cuales se aumentan considerablemente en el caso de servidores públicos.

3.1.2.2. Narcotráfico

El antecedente inmediato del problema para la región fue la decisión de la administración Reagan, en 1986, de declarar la guerra al comercio ilegal de estupefacientes. Así, la cuestión de la lucha contra el narcotráfico se convirtió en una cuestión capital para la soberanía y seguridad nacional de los países latinoamericanos, por ejemplo, el 28 de febrero de 1990, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos, al analizar el caso del mexicano Verdugo Urquidez, secuestrado y mantenido en prisión en San Diego California desde 1986, al referirse a la Cuarta Enmienda Constitucional señaló que el FBI, la DEA y las fuerzas armadas de Estados Unidos pueden utilizar la fuerza para aprehender a presuntos criminales en otros países cuando los intereses de su país puedan verse amenazados. El caso más sonado de la aplicación de este criterio se dio con la captura del general Manuel Antonio Noriega; para ello fue preciso invadir Panamá.²⁸⁵

Así, el combate al narcotráfico fue aprovechado por el gobierno de Washington para acentuar su apoyo militar a los países de la región o para instalar tropas donde no las tenía estacionadas. En otros casos, bajo el pretexto del combate a las drogas, se canalizó ayuda militar a regímenes reconocidos como violadores permanentes y sistemáticos de los derechos humanos – como el de Guatemala -,

²⁸⁵ Medina, Rodolfo, "La Cuarta Enmienda: ¿impunidad de la DEA?", en UNO más UNO, México, 18 de mayo de 1990.

que de otra manera tendrían dificultades para tenerla. A la vez se aprovechó la propaganda antinarcóticos para intentar el desprestigio de los movimientos revolucionarios centroamericanos, acuñando términos como el de "narco--guerrilla" y "narco--terror".

Por su parte, los ejércitos locales emprendieron batidas antiguerrilleras encubriéndolas como acciones contra los narcotraficantes y sus plantaciones. Basta recordar el uso de defoliantes en importantes zonas de las selvas de El Petén, en Guatemala. Esto causó un grave daño ecológico a las mismas, hecho grave pues forman parte de un importante pulmón boscoso del planeta: las selvas mesoamericanas.

De manera adicional, mediante el combate al narcotráfico se violaron también, sin límite alguno y aun con el consentimiento de algunas autoridades locales, la legislación de varios países. Por ejemplo en 1985, Enrique Camarena Salazar, agente de la DEA, fue asesinado en territorio mexicano. Las autoridades estadounidenses identificaron al médico mexicano Humberto Alvarez Machain, quien radicaba en Guadalajara, Jalisco, como presunto cómplice de este asesinato.

A pesar de que el Tratado de Extradición en vigor entre México y Estados Unidos no impedía explícitamente la extradición de ciudadanos mexicanos, el gobierno estadounidense nunca solicitó formalmente la entrega del acusado. Por el contrario, en abril de 1990, la DEA dirigió y financió el secuestro del señor Alvarez Machain y lo trasladó por la fuerza a territorio estadounidense para ser entregado a autoridades judiciales de California.

No obstante lo anterior, resulta innegable que los narcotraficantes, perseguidos en países como México y Colombia, encontraron en los países centroamericanos,

como Guatemala y Costa Rica, el marco propicio para la producción y comercialización de las drogas.

Según informes de la DEA, el cultivo de amapola en Guatemala pasó de 810 Ha. Sembradas en 1988 a 1.370 Ha en 1989, mientras que el cultivo de marihuana pasó de 325 a 600 Ha en el mismo periodo.²⁸⁶

Este acelerado crecimiento se explica, entre otras razones, por la participación de sectores gubernamentales y del ejército. Prueba de ello es el caso del teniente coronel guatemalteco Hugo Morán Carranza, quien fue acusado por el gobierno estadounidense de participar en el narcotráfico; pese a ello, Morán mantuvo la protección del Presidente Vinicio Cerezo quien lo trasladó como director de la Zona de Libre Comercio en Santo Tomás de Castilla, un sitio propicio si es que, en efecto, se dedicaba al narcotráfico. Caso similar es el de Carlos Alfredo Cabrera Hidalgo, hermano del entonces excandidato presidencial de la Democracia Cristiana, Alfonso Cabrera, y el de Milton Cerezo, hermano del Presidente, esa vez por permitir el ingreso ilegal de extranjeros a Guatemala.

Todo ello se revela como una de las consecuencias del conflicto armado interno y de la corrupción gubernamental, tanto de los mandos militares como de los sectores empresariales, que no dudaron en hacer negocios con las drogas. En el caso de Costa Rica, el móvil principal fue la corrupción y la injerencia estadounidense.

Según un cable de IPS, fechado el 3 de julio de 1990, por Costa Rica "pasan entre 10 000 y 20 000 kilogramos de cocaína por año". De hecho, el Congreso costarricense está preocupado por las implicaciones que tiene el narcotráfico en el país. Sus investigaciones pusieron en

²⁸⁶ Cfr. Crónica Semanal, No. 118, Guatemala, 23 de marzo de 1990, p. 11-17.

evidencia los nexos de altas esferas políticas y gubernamentales con los narcotraficantes, como en el caso del ex presidente Daniel Oduber.²⁸⁷

De tal suerte, la lucha en contra del narcotráfico resultó de una enorme complejidad, debido a que involucraba impresionantes márgenes de utilidad, un enorme poderío económico que ponía en peligro la seguridad nacional, y la indispensable acción internacional complementaria.

En el caso de México, la lucha contra el narcotráfico se convirtió en una de las prioridades de la administración del Presidente Salinas de Gortari. Su Gobierno consolidó un enfoque integral para la lucha en contra de las drogas en el que prestaba atención tanto a la producción y tráfico, como al consumo, así como a elementos como el lavado de dinero y el desvío de precursores químicos.

El objetivo principal de las acciones que emprendió nuestro país en el ámbito interno para acabar con el tráfico ilícito de estupefacientes era proteger la salud de los mexicanos y fortalecer la seguridad nacional. Así, en 1992 el Presidente puso en marcha el Programa Nacional contra las Drogas, cuyo fundamento era unir, en un solo esfuerzo, a todos los niveles de gobierno y entidades que tuvieran algo que ver con el problema de las drogas y en junio de 1993 se creó el Instituto Nacional para el Combate al Narcotráfico (INCN), como órgano desconcentrado de la Procuraduría General de República. El Instituto fue concebido para planear, ejecutar, supervisar y evaluar las acciones tendientes a combatir el fenómeno de las drogas en los ámbitos nacional e internacional.

Como complemento de su estrategia en el ámbito interno, México contrajo una corresponsabilidad internacional en la materia. En 1988 la comunidad internacional adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, que potencialmente se constituiría

²⁸⁷ Cfr. *Excélsior*, México, D.F., 4 de julio de 1990.

en la piedra angular de las estrategias y políticas globales contra las drogas y daría un nuevo enfoque integral al tratamiento del tema. Este hecho coincidió con el inicio de la administración del Presidente Salinas de Gortari, quien planteó el reto de emprender una lucha internacional abierta y a fondo en contra del narcotráfico. Esta estrategia impulsó al gobierno de México a participar activamente en la negociación de la Convención, con las siguientes tesis fundamentales: Contemplar equilibradamente todos los aspectos del fenómeno, el respeto a la soberanía de los Estados, la imposibilidad de que autoridades extranjeras pretendieran sustituir a las autoridades nacionales en el desempeño de competencias reservadas al orden interno, y concebir a la Convención como un instrumento de cooperación y no como un mecanismo multilateral de sanciones.

Con el objeto de consolidar este esfuerzo, el gobierno de México trabajó para que la estructura del Sistema de las Naciones Unidas enfocada a la lucha contra el narcotráfico fuera más congruente con la nueva concepción internacional del fenómeno. A fin de optimizar la labor de la organización en esta materia, y a propuesta de México, en noviembre de 1990 la Asamblea General de la ONU aprobó el fortalecimiento de la estructura de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID).

La búsqueda de mecanismos para lograr una auténtica cooperación internacional llevó a México a presidir la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de las Drogas. En ella, se daba prioridad a temas como la disminución en el consumo de drogas y a los esfuerzos de prevención y rehabilitación. Asimismo, nuestro país apoyó los esfuerzos por abatir importantes elementos vinculados con el problema, como el lavado de dinero y el desvío de precursores químicos.

Pese a todo esto, a escala internacional no se lograron los avances que se esperaban. Por este motivo, en octubre de 1992, México obtuvo de la Asamblea General de las Naciones Unidas la convocatoria para celebrar cuatro sesiones de

alto nivel durante 1993 para revisar la estrategia internacional contra las drogas. En diciembre de 1992, México consiguió un compromiso similar en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). A fines de octubre de 1993, durante la 48 Asamblea General de las Naciones Unidas, México planteó un nuevo enfoque que permitiría revisar el estado de las estrategias internacionales antinarcóticos. Como resultado de las mismas, se inició un proceso de revisión de dos años en el que participaría los Estados, PNUFID, la Comisión de Estupefacientes y el Consejo Económico y Social de la ONU (ECOSOC por sus siglas en inglés), al nivel de coordinación y ministerial.

En lo que se refiere a la cooperación bilateral, a partir de 1989, México ha celebrado tratados internacionales para la cooperación en el combate al narcotráfico y la farmacodependencia con casi todos los países de Centroamérica (de gran participación en el tránsito), con naciones productoras como Bolivia, Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela, y con grandes consumidores como Estados Unidos, Canadá y El Reino Unido, además de Cuba, Jamaica, Chile, la entonces Unión Soviética, Italia y Argentina.

Los países centroamericanos, por su parte, han dado pasos importantes en la concertación regional para el combate al narcotráfico. Es un tema de seguridad compartido que ha sido considerado en distintos instrumentos de su proceso de integración. El Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado el 15 de diciembre de 1995 maneja una concepción novedosa y amplia de la seguridad que incluye aspectos económicos, políticos, sociales, culturales, ecológicos y militares, cuyo análisis excede los propósitos de este trabajo. Sólo cabe señalar que el objetivo explícito de la integración es contribuir a la consolidación de Centroamérica como una región de paz, libertad, democracia y desarrollo.

Dentro de ese marco general, el narcotráfico se asume como una de las causas que originan la violencia y la criminalidad en los distintos países. En este terreno, entre los objetivos del Tratado Marco se plantea:

Establecer o fortalecer los mecanismos de coordinación operativa de las instituciones competentes, para hacer más efectiva la lucha, a escala nacional y regional, contra la delincuencia y todas las amenazas a la seguridad democrática que requieran el uso de fuerzas militares, de seguridad o de policía civil, tales como el terrorismo, el tráfico ilícito de armas, la narcoactividad y el crimen organizado.²⁸⁸

En el ámbito específico del narcotráfico, en el artículo 17º. del mismo instrumento se sostiene que:

Las partes promoverán la cooperación para la erradicación de la narcoactividad, el comercio ilícito de los precursores y delitos conexos, de conformidad con los acuerdos internacionales, regionales y subregionales de que sean parte o aquéllos que puedan suscribirse sobre esta materia, Particularmente el Convenio Consultivo de la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícitos de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas. Con este propósito, establecerán mecanismos ágiles y efectivos de comunicación y cooperación entre las autoridades encargadas de la materia.

Bajo el Mecanismo de Tuxtla, México se suma a estos esfuerzos de cooperación. Por una parte, se establece el objetivo de intensificar la coordinación y acciones conjuntas en el combate al narcotráfico y sus delitos conexos, aspecto en el que destacan las siguientes iniciativas:

- Estrechar la cooperación entre las autoridades competentes de México, la Comisión de Seguridad de Centroamérica y la Comisión Centroamericana Permanente para la Erradicación de la Producción, Tráfico, Consumo y Uso Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas.

²⁸⁸ Artículo 11b, "Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica", firmado el 15 de diciembre de 1995 por los Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá", en Revista de la Cancillería de Honduras, Año 1, Núm. 1, Tegucigalpa, octubre—diciembre de 1996, p. 152.

- Actuar en los ámbitos bilateral y multilateral, impulsando acciones y proyectos que incluyan la capacitación, la cooperación técnica, el intercambio de tecnologías y, en general, la cooperación entre los ocho países.
- Impulsar la ejecución de un Programa de Acción a Corto Plazo, con el apoyo de organismos internacionales y regionales especializados, con el objetivo de incrementar la capacidad de cada país para combatir al narcotráfico y prevenir la farmacodependencia.
- La firma de un Memorándum, de Entendimiento con el Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), suscrito en mayo de 1996, para llevar a cabo acciones concretas y conjuntas en las áreas de prevención, control y armonización de políticas. En Tuxtla III se instruyó a los ministros de Relaciones Exteriores para que solicitaran al secretario ejecutivo del PNUFID la autorización del desembolso de fondos que permitan dar inicio a la ejecución de los proyectos entre los países del Mecanismo.
- Dentro del marco del Memorándum de Entendimiento, se elaboró el Programa Subregional de Control de Drogas para México y Centroamérica, 1998-2002. Este contempla 16 proyectos, tres en el área de desarrollo institucional, ocho en reducción de la demanda y cinco encaminados a la represión del tráfico ilícito, con un presupuesto total de aproximadamente 11 millones de dólares, por un período de cuatro años.²⁸⁹

Otro aspecto importante de la cooperación entre México y Centroamérica en la materia ha sido la gestación de consensos dentro del Mecanismo de Tuxtla en relación con iniciativas de carácter multilateral, hemisférico o unilateral:

- Concertación de posiciones en torno a la agenda y los temas que se abordarían en la Cumbre de Naciones Unidas sobre Drogas, celebrada en junio de 1998, la cual fue una iniciativa promovida por el gobierno mexicano.
- Rechazo a las operaciones encubiertas y a las que transgredan las leyes de terceros países, por constituir violaciones a los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados y a la no-intervención en asuntos internos.

²⁸⁹ La información sobre este punto fue proporcionada por la Dirección General para América del Norte y el Caribe, Secretaría de Relaciones Exteriores.

- Realizar consultas en el marco de la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD), para el desarrollo de un sistema único por el que se establezca un procedimiento objetivo que permita evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación en la materia, fundado en los principios de respeto a la soberanía, a la integridad territorial, responsabilidad compartida y con un enfoque integral y equilibrado.

Por su parte, el gobierno de México ha suscrito con los siete países de Centroamérica un Acuerdo sobre Cooperación para Combatir el Narcotráfico y la Farmacodependencia, instalándose con cada uno de ellos un Comité Bilateral, en cumplimiento del Acuerdo respectivo.

De otro lado, en marzo de 1999 se puso en marcha el Programa de Sellamiento de la Frontera Sur, operativo coordinado por la Secretaría de la Defensa Nacional para detectar contrabando de drogas y armas por la zona. El gobierno de México ha realizado un esfuerzo diplomático de difusión e inclusión de este programa en el marco de los esquemas de cooperación bilateral existentes con Guatemala y Belice, y de acuerdo con la Secretaría de Relaciones Exteriores, éste fue bien recibido en ambos países.²⁹⁰

En el mes indicado se instalaron los primeros cuatro dispositivos electrónicos especializados, consistentes básicamente en unidades móviles que mediante rayos X, ponen a descubierto el contenido interior de vehículos motorizados que son sometidos a escrutinio. El programa también contempla "la instalación de vehículos e instrumentos aéreos y marítimos, así como radares y patrullaje terrestre adicional".²⁹¹

²⁹⁰ *Ibid.*

²⁹¹ Roble, Francisco, "México sella frontera sur", en *La Opinión*, Los Angeles, California, 12 de marzo de 1999, p. 1

No obstante, si bien con todas estas acciones se ha logrado una mayor conciencia y cooperación en el combate al narcotráfico entre Centroamérica y México, la guerra en contra del narco dista mucho de haberse ganado.

3.1.2.3. Cooperación

La tendencia de cooperación que mostró la política exterior de México hacia Centroamérica durante la década de los '80²⁹², tomó mayor impulso a principios de 1988 cuando el gobierno de México aprobó el Programa Integral de Cooperación con Centroamérica, a través del cual se procuraría ampliar las relaciones de colaboración e intercambio con cada uno de los países del istmo.

Al inicio del período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari, México diseñó una nueva estrategia de cooperación hacia Centroamérica que se basaría en dos puntos esenciales: responder a las necesidades articuladas por los propios centroamericanos y fortalecer el proceso de integración regional como herramienta esencial para la recuperación del desarrollo económico.²⁹³

Dentro de esta nueva estrategia de cooperación se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, mediante la cual se pretendió dar mayor coherencia a la cooperación que México desarrollaba con la región desde la década anterior. A ella se integraron 13 dependencias e instituciones gubernamentales, presididas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que aumentarían a 23 en mayo de 1994.²⁹⁴ Se trata de un instrumento de nuestra

²⁹² En 1980, México inició esfuerzos de cooperación de cierta magnitud cuando instituyó con Venezuela un acuerdo de abastecimiento petrolero para la región. En 1984, nuestro país se unió a la Comunidad europea para ofrecer apoyo a la región centroamericana, en un proceso conocido como Diálogo de San José, que prosigue al día de hoy.

²⁹³ Discurso durante la visita del presidente Carlos Salinas de Gortari a Tegucigalpa, Honduras, en 1990.

²⁹⁴ La Comisión quedó integrada formalmente por 23 secretarías de Estado y entidades públicas de fomento; también colaboran con ella los gobiernos de los estados de Quintana Roo, Chiapas, Campeche y Yucatán, así como más de 80 instituciones mexicanas de educación superior. El Secretariado Técnico de la Comisión lo ejerce la Dirección General para la Cooperación con Centroamérica y el Caribe del IMEXCI.

política exterior, cuya razón de ser, en última instancia, es la defensa del interés nacional y la promoción de condiciones políticas estables en la frontera sur del país. En la instrumentación de sus esfuerzos destaca la no condicionalidad y el respeto a los intereses y a las prioridades que fijen los propios países centroamericanos.

El gobierno del presidente Zedillo, que inició su gestión en 1994, concibe a la cooperación internacional como un importante instrumento de política exterior orientado a buscar opciones que contribuyan a elevar los niveles de desarrollo económico y mejorar las condiciones de bienestar social en México y en el mundo. Se ha propuesto su fortalecimiento "como medio idóneo para promover, una distribución más equitativa de la riqueza", así como la solidaridad y el desarrollo integral.²⁹⁵

Como Presidente Electo de México, Ernesto Zedillo viajó a los siete países del istmo en noviembre de 1994, expresando su compromiso de fortalecer los lazos de cooperación entre México y la región.

Con base en la concepción de cooperación del nuevo gobierno mexicano, se decidió establecer el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores, el cual ha tenido un papel central en la planeación, gestión y facilitación de la misma. Con el establecimiento del IMEXCI, se adoptó un nuevo enfoque "al dejar de lado el anticuado enfoque asistencialista y dar paso a una nueva concepción de la cooperación fincada en la transferencia de conocimientos, el intercambio de experiencias, el apoyo tecnológico y la formación sistemática de recursos humanos"²⁹⁶

²⁹⁵ Transcripción de la Conferencia Magistral de la Secretaría de Relaciones Exteriores, embajadora Rosario Green, en el Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., 11 de agosto de 1999, *mimeo*.

²⁹⁶ ibid.

Con esta base, durante la década de los noventa, la política de México hacia Centroamérica se destacó por sus niveles de cooperación con la región en diversas áreas.²⁹⁷

La cooperación hacia los países centroamericanos se da en dos niveles: regional y bilateral, y se organiza en función de tres grandes áreas que integran el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica: económica, educativo—cultural y científico—técnica, las cuales se desagregaron respectivamente en siete, once y seis subprogramas.

La cooperación con las naciones del istmo en su modalidad de *regional* surgió como respuesta a la realidad política de Centroamérica de los años 90, cuando comenzó a superarse la etapa de conflictos que caracterizó a la región en la década anterior y los países del área retomaron el proceso de integración centroamericana.

La cooperación regional permite atacar de una manera más eficiente una serie de problemas comunes a los países de región que no podían abordarse desde la perspectiva de la cooperación bilateral. Tales son los casos, por citar algunos ejemplos, de las plagas y enfermedades que atacan a cultivos y ganado, de los desastres de origen natural, del deterioro de los ecosistemas o de las enfermedades transmisibles, problemas todos que rebasan el ámbito de las fronteras nacionales y que requieren de la cooperación multilateral para encontrar una solución. Así, esta modalidad de la cooperación también constituye un factor de apoyo al proceso integrador.

²⁹⁷ Dichas áreas son: el agro, el medio ambiente, la salud, la energía, el desarrollo comercial y el urbano, el turismo, la gestión pública, las comunicaciones, la educación técnica y la minería. Cfr. Alcázar, Marco Antonio, "La cooperación con Centroamérica y el Caribe", en La nueva política mexicana de cooperación internacional, México, Edit. Porrúa, 1999, pp. 97-134

Las acciones regionales de cooperación pasaron de 63 en 1990, a 104 en 1991, a 175 en 1992 y fueron aumentando sucesivamente, para 1995 eran ya 300 acciones de cooperación regional entre México y los países centroamericanos. México le confiere a la cooperación regional una gran importancia como elemento complementario de los esfuerzos de los gobiernos de la región para impulsar el desarrollo sostenible, consolidar la estabilidad y la democracia y fortalecer los vínculos de solidaridad entre los pueblos.²⁹⁸

El concepto de *cooperación regional* con Centroamérica adquirió mayor impulso a partir de 1996, a raíz de la II Reunión Cumbre del llamado Mecanismo de Tuxtla. Ahí se definieron 26 áreas de cooperación en los ámbitos político, económico y de cooperación técnica. En esta ocasión se integraron al Mecanismo Belice y Panamá y se puso el énfasis en la cooperación regional.

De Tuxtla III emanó el *Programa Regional de Cooperación Regional México-Centroamérica 1998-2000*, integrado por trece grandes proyectos en seis áreas prioritarias: educación y cultura; medio ambiente; salud; turismo; agricultura y prevención y atención de desastres.

Finalmente, en Tuxtla IV, los mandatarios de México y Centroamérica aprobaron el Programa Mesoamericano de Cooperación 2001-2002, el cual está integrado por 17 proyectos en las mismas seis áreas prioritarias consideradas en Tuxtla III.

Actualmente, los proyectos de cooperación regional con Centroamérica se formulan, en su mayor parte, en el marco del Mecanismo de Tuxtla, foro en el cual se dio impulso a esta vertiente. Sin embargo, un buen número de iniciativas de cooperación regional ha surgido de otros foros o compromisos internacionales.²⁹⁹

²⁹⁸ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995. México, SRE, 1996, p. 31

²⁹⁹ Entre los programas de cooperación regional surgidos fuera del marco del Mecanismo de Tuxtla podemos mencionar el *Programa de Adiestramiento entre Países en Desarrollo México-OEA*, la *Alianza para el*

En el marco bilateral, la cooperación que México ha otorgado a Centroamérica se ha dado a través de convenios, programas o tratados de gobierno a gobierno. Debido a nuestra vecindad geográfica, las acciones de cooperación con Guatemala y Belice revisten especial importancia.

En el ámbito bilateral, el número de acciones de cooperación se incrementó sustancialmente entre 1990 y 1995; en este período las acciones bilaterales de cooperación pasaron de 1,132 a 4,235 acciones en los tres ámbitos establecidos por el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica.³⁰⁰ Sin embargo, durante el periodo 1994 – 2000 disminuyeron en virtud de que, cómo se señaló líneas atrás, a partir de Tuxtla II se privilegió la cooperación regional. Así, durante este último período, y exclusivamente en el ámbito de la cooperación científico—técnica, sólo se ejecutaron un total de 1, 133 proyectos de cooperación bilateral;³⁰¹ mientras que en el periodo 1990-1995 las acciones en este mismo rubro habían sido 2,340.³⁰²

Entre los proyectos de cooperación bilateral que destacan por su impacto en el periodo 1994-2000 están:³⁰³

1. La construcción del nuevo Museo Nacional de Belice, en el que diversas instituciones mexicanas interactúan con el propósito de brindar asistencia técnica, asesoría y capacitación para definir desde el contenido del guión científico y contenido del Museo, así como de su colección; restaurar y conservar las piezas arqueológicas que formarán parte de su acervo y la

Desarrollo Sostenible del SELA y el mantenimiento del Acuerdo de San José, junto con Venezuela, para el suministro de petróleo en términos preferenciales.

³⁰⁰ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *Op. Cit.*, p. 11

³⁰¹ Cfr. Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica en www.sre.gob.mx/imexci.

³⁰² Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *Op. Cit.*, p. 11

³⁰³ Cfr. Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica en www.sre.gob.mx/imexci.

remoción de piezas monumentales. Este proyecto cuenta con un financiamiento otorgado por el Banco Nacional de Comercio Exterior y participan la Escuela Nacional de Conservación y Restauración "Manuel Negrete" de Instituto Nacional de Bellas Artes y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes de México y, del Departamento de Arqueología del Ministerio de Educación y Cultura de Belice.

2. El proyecto conjunto con Costa Rica sobre mejoramiento genético de ganado en el trópico, que ha consistido en una amplia investigación conjunta sobre el comportamiento reproductivo del ganado cebuino y sus acciones han incluido asesorías, pasantías, cursos, seminarios y talleres, así como el establecimiento de un posgrado especializado en la materia en Costa Rica. Los resultados de los trabajos de investigación conjunta ya han sido objeto de publicación en diversas revistas especializadas mexicanas y extra-regionales. Participan la Facultad de Medicina Veterinaria y Zootecnica de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad de Costa Rica.
3. Con Costa Rica, destaca también por su importancia, el plan de implementación gradual de una Unidad de Trasplante de Médula Ósea en El Hospital México. Las actividades realizadas hasta el momento se relacionan con: protocolos de atención para donantes; protocolos de soporte del banco de sangre; procedimiento de purificación y preservación de médula ósea; programa de control de calidad en los trasplantes; y en un sistema de bioseguridad. Participan el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Cancerología.
4. A El Salvador se le ha apoyado en el esfuerzo emprendido, desde 1993, para desarrollar un sistema de generación de energía eléctrica continuo y estable, para satisfacer su demanda presente. Las acciones ejecutadas han

abarcado temas tales como: sistemas de generación y distribución, mantenimiento de centrales termoeléctricas y geotérmicas y capacitación de personal de todas las áreas de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL). Participan la Comisión Federal de Electricidad y del Instituto de Investigaciones Eléctricas de México y la CEL.

5. Con Guatemala, destaca por su importancia y envergadura el proyecto en aspectos de producción, manejo poscosecha y comercialización de limón persa y mesina, melón, pitaya, durazno, aguacate, melocotón, mango y vainilla en el segmento agrícola, mientras que en el pecuario se ha trabajado en el mejoramiento del hato ovino guatemalteco. Se han otorgado diversos niveles de asesoramiento técnico y han participado la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, con el respaldo de la UNAM, la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo y el Colegio de Posgraduados por parte de México y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de Guatemala.
6. Con Honduras se desarrolla el proyecto sobre Apoyo integral a la pequeña y micro empresa, bajo la modalidad de asesorías que han cubierto los siguientes aspectos: desarrollo de empresas en un ambiente micro emprendedor, administración de ventas en la pequeña empresa, aspectos contables y de flujo de efectivo en la pequeña empresa y estrategia empresarial para la sobrevivencia en las circunstancias actuales. Participan la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo y la Universidad Tecnológica Centroamericana de Honduras
7. Con Nicaragua se ha venido desarrollando, desde 1995, el proyecto sobre producción y comercialización del camarón gigante y peces en el Municipio de El Castillo, Río San Juan, con el objeto de desarrollar tecnologías apropiadas para el cultivo del camarón e incrementar su producción, para lo

cual, se han efectuado actividades en las modalidades de pasantías, intercambio de expertos y cursos cortos en Nicaragua y México. Los aspectos abordados han ido de la generación de tecnología propia para la producción, a la engorda de camarón, pasando por un programa de capacitación para manejo, producción y conservación de camarón de río y peces para los productores del río San Juan. Participan la Universidad Nacional Autónoma de Morelos por México; a través del organismo no gubernamental Güises Montaña Experimental, la Universidad Popular y la Universidad Nacional de León, públicas, y la Universidad Internacional de la Integración de América Latina, privada, por Nicaragua.

8. Finalmente, se ha venido apoyando el fortalecimiento del sistema de salud en Panamá, bajo un amplio programa de cooperación, a través de diversas asesorías y capacitación en aspectos relacionados con: disminución de riesgos para la salud, identificación y cuantificación económica de daños a la salud, mantenimiento preventivo y correctivo de equipos biomédicos y, en fin, registro, vigilancia y control de especialidades farmacéuticas. Participan la Secretaría de Salud y el Instituto Nacional de Salud Pública de México y el Ministerio de Salud y el Instituto Panameño Cooperativo.

Si a raíz de lo anterior nos cuestionamos si se justifica que México tenga un programa de cooperación tan extenso con Centroamérica, cuando amplios sectores de la propia sociedad mexicana muestran carencias y reclamos igualmente válidos y apremiantes que los de nuestros vecinos, conviene señalar que la promoción del desarrollo económico y social de Centroamérica, desde la óptica de la élite gobernante de México, contribuye directamente a fortalecer la seguridad nacional mexicana. Para el gobierno de nuestro país, sin esta garantía de paz y estabilidad en nuestra zona geográfica más inmediata, el desarrollo de México y, por ende, la elevación de los niveles de vida de los mexicanos, podría verse comprometida y alterada.

3.1.2.4. Libre Comercio

Ante los nuevos retos impuestos por un mundo cada vez más interdependiente, durante la década de los noventa el libre comercio se convirtió en una de las estrategias principales de la política exterior mexicana para lograr una adecuada inserción del país en las corrientes comerciales internacionales.

En este entendido, y con el objeto de ampliar y diversificar los mercados de exportación a fin de coadyuvar en el crecimiento y modernización del país, México impulsó la negociación de varios tratados de libre comercio,³⁰⁴ entre los que sobresalen los alcanzados con Estados Unidos y Canadá; con Colombia y Venezuela; con Bolivia; con Chile; con la Unión Europea y con Israel.

Bajo este contexto se reconoció la importancia de nuestros vínculos con Centroamérica y en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se señaló como cuestión de "interés nacional consolidar [con el área] el marco de libre comercio y la cooperación de beneficio mutuo".³⁰⁵

En realidad, el tema del libre comercio entre México y Centroamérica no es nuevo, los primeros acercamientos en esta materia datan del período de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. En aquel entonces, y a la luz de la primera reunión cumbre del Mecanismo de Tuxtla, los presidentes de Centroamérica y México, al analizar el estado del comercio entre ambas partes, reafirmaron su compromiso de contribuir a la creación de un sistema comercial justo y equitativo, regido por

³⁰⁴ Un tratado de libre comercio es un instrumento jurídico que contempla la eliminación gradual de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de bienes y servicios, encaminada a la formación de una zona de libre comercio. En él se establecen reglas claras y transparentes acordadas por las dos partes y de beneficio mutuo. El tratado ofrece certidumbre a los sectores económicos garantizando un acceso amplio y seguro a ambos mercados. Además, incorpora disciplinas en materia de inversión, compras del sector público y propiedad intelectual, entre otros.

³⁰⁵ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 Op. Cit. p. 11

normas y principios convenidos multilateralmente. Resaltaron la importancia de la apertura de mercados como forma de promover la competencia, estimular la eficiencia, la modernización y la competitividad de las estructuras económicas internas. Ello, con el objeto de asegurar una mayor oferta y mejor calidad de los bienes y servicios que contribuya al bienestar de sus pueblos.

Asimismo, coincidieron en la necesidad de establecer acciones concretas tendientes a incrementar sustancialmente los intercambios comerciales, a fin de adecuarlos a las potencialidades de sus economías. De igual forma, reconocieron las amplias expectativas que tiene el fomento del comercio entre México y los países del Istmo, no sólo para lograr un incremento del mismo sino para equilibrar los flujos comerciales.³⁰⁶

Como consecuencia de las anteriores consideraciones, durante la misma reunión se suscribieron las bases de un Acuerdo de Complementación Económica, cuyo objetivo principal era la conformación de una zona de libre comercio entre México y Centroamérica a más tardar el 31 de diciembre de 1996.

Posteriormente, en agosto de 1992, los cinco países del Mercado Común Centroamericano, por una parte, y México por otra parte, suscribieron el Acuerdo Marco Multilateral de Liberalización Económica, que es la referencia para la negociación y suscripción de tratados de libre comercio con los países del área.

A partir de entonces, el proyecto de conformar una sola área de libre comercio entre México y Centroamérica derivó en intentos bilaterales, sin desdeñar su convergencia hacia un marco integral de libre comercio en la región. Así, en abril de 1994 se celebró un Tratado de Libre Comercio entre México y Costa Rica, que entró en vigor en 1995. En febrero de 1997 hicieron lo propio México y Nicaragua.

³⁰⁶ Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *"Declaración de Tuxtla Gutiérrez"*, en *Cooperación México—Centroamérica. Documentos Básicos I*, México, SRE, 1991, p. 39

Este tratado entró en vigencia el 1 de julio de 1998, época en la cual los viceministros de Comercio de los otros tres países del Mercado Común, que en conjunto conforman lo que (a título descriptivo) se denomina "el Triángulo Norte", decidieron aprontar las negociaciones con México para llegar a una solución semejante.

Finalmente, el 10 de mayo del año 2000 concluyeron las arduas negociaciones, firmándose el Tratado el 29 de junio del mismo año. De tal modo, El Salvador, Guatemala, y Honduras asumen con México la formación de una zona de libre comercio que sin embargo no regula las relaciones económicas entre los tres países centroamericanos, éstas siguen ateniéndose a los compromisos contraídos en el Mercado Común.

Una interesante iniciativa quedó concretada al suscribirse, el mismo día, un Memorándum de Entendimiento sobre Cooperación Técnica en Materia Comercial. A diferencia del Tratado, cuya celebración convocó a Jefes de Estado, el Memorándum fue firmado por los secretarios de Comercio y Fomento Industrial de México, del Ministerio de Economía de El Salvador, de Economía de Guatemala y de Industria y Comercio de Honduras. El objetivo de dicho Memorándum es el de aumentar las capacidades institucionales de los gobiernos para concertar los compromisos asumidos en el Tratado, así como para promoverlos y darlos a conocer en las comunidades empresariales de los países que lo integran, a fin de aprovechar las ventajas ofrecidas con vistas al fortalecimiento de las relaciones comerciales y de inversión.

Los tres Tratados de Libre Comercio presentan afinidades notables.³⁰⁷ Por un lado se trata de acuerdos de nueva generación, inspirados en el formato del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La exhaustividad y desagregación de la

³⁰⁷ El texto de cada uno de los tratados firmados por México con las naciones centroamericanas puede ser consultado en www.economia.gob.mx/tratados.

materia negociada manifiesta un intenso trabajo preparatorio y, en consecuencia, acota los términos de la vinculación comercial y económica entre los países signatarios, asegurando el acceso a sus respectivos mercados en un marco de previsibilidad y coherencia jurídica.

La naturaleza homogénea de los acuerdos queda en evidencia por la incorporación de materias que son de rigor en los acuerdos de libre comercio, tales como las que determinan los instrumentos de política comercial (eliminación de restricciones no arancelarias, régimen de origen y salvaguardias, medidas contra prácticas desleales de comercio internacional, sistema de solución de diferencias, etc.). Pero además se desarrolla una normativa característica en los acuerdos de nueva generación: protección y promoción de inversiones extranjeras, directivas de normalización técnica y medidas sanitarias y fitosanitarias, disposiciones sobre propiedad intelectual, y regulaciones para el comercio de servicios.

Sin embargo, aparecen algunas diferencias dignas de atención. Así, en el Tratado entre México y los países del Triángulo Norte, a diferencia de los otros dos Tratados, no se incluyó un capítulo sobre compras del sector público, quedando pendiente dicha negociación. A su turno, el Tratado entre México y Costa Rica, a diferencia de los otros dos, no incluyó capítulos especiales para los sectores de telecomunicaciones y servicios financieros.

De cualquier modo, esta tendencia a establecer tratados comerciales entre México y Centroamérica pone de manifiesto que, hoy en día, las relaciones económicas entre ambas partes son ya una realidad tangible, disímiles y discontinuas si se quiere, pero, en todo caso, inéditas en la interacción bilateral y generadoras de un andamiaje orgánico—institucional que ha sentado las bases para la regimentalización de los vínculos económicos en el área.

Dicho de otra forma, con la firma de los tratados de libre comercio entre México y los países centroamericanos se ha dado lugar a normas, instituciones y prácticas que cimientan el camino para eventuales esfuerzos integracionistas de los países mesoamericanos. Por otro lado, es importante apuntar que esta clase de instrumentos permite enriquecer el conjunto de la relación entre las partes y construir nichos de complementación productiva que en el pasado no existían.

3.2.4. Los resultados

Como se señaló anteriormente, el advenimiento de la paz en Centroamérica y la preponderancia de las relaciones económicas y comerciales en la agenda internacional de ambas partes, condujeron al gobierno mexicano al diseño de una política exterior orientada, casi exclusivamente, al desarrollo económico de Centroamérica.

Bajo esta lógica, nuestro país creó, en 1990, la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica con el objetivo de coadyuvar al desarrollo económico y social de los países centroamericanos y contribuir al fortalecimiento de sus relaciones con México. Igualmente, en enero de 1991 organizó en Chiapas la Primera Cumbre entre Mandatarios de Centroamérica y México que dio origen al "Mecanismo de Tuxtla", con lo cual dio inicio el programa más intenso y diverso que tengamos con cualquier región en desarrollo.

A través de éste se ha intensificado el diálogo político al más alto nivel identificándose áreas de consulta, cooperación y concertación en temas de interés mutuo. Entre éstos destacan la migración y el combate al narcotráfico y delitos conexos. Como se indicó, la cooperación en el rubro político se empezó a impulsar efectivamente a partir de Tuxtla II, cumbre celebrada en febrero de 1996 y, en la Reunión de Cancilleres celebrada en Tegucigalpa, Honduras, en agosto de 1997, se reconoció la pertinencia de dicho marco institucional para armonizar criterios

sobre temas de la agenda multilateral y concertar posiciones para influir en las decisiones de mecanismos y organismos internacionales, meta que se ha instrumentado.

Con relación al tema de la migración, un logro relevante ha sido la institucionalización de las Conferencias Regionales. Como se indicó, las iniciativas y acuerdos adoptados en las cuatro reuniones que se han efectuado evidencian la adopción de un enfoque nuevo y positivo para tratar multilateralmente el fenómeno. Se ha promovido una posición integral, objetiva y de largo plazo sobre el tema, expresándose la voluntad de las partes para eliminar actitudes antiinmigrantes y violaciones a los derechos humanos. Para la instrumentación de acciones derivadas de los acuerdos se estableció el Grupo Regional de Consulta sobre Migración. Otro aspecto importante es la incorporación de otros actores al diálogo regional, como Estados Unidos y Canadá, así como organismos regionales e internacionales que pueden realizar contribuciones positivas.

Dentro de este nuevo marco, el gobierno de México ha tomado varias iniciativas orientadas a adecuar su política migratoria a estos acuerdos, algunas con alcance regional, y otras que favorecen específicamente a los inmigrantes guatemaltecos.

Sin embargo, aún subsisten problemas en materia de violación a los derechos humanos. Como se señaló, la disposición del gobierno mexicano para prestar atención a las denuncias al respecto se ha evidenciado con la elaboración del Informe de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y con la instrumentación de varias de sus recomendaciones a las distintas dependencias involucradas con el trato y control de migrantes. No obstante, el problema no puede considerarse resuelto, requiriéndose una actitud más firme del gobierno para controlar y castigar a los funcionarios responsables de tales abusos y para erradicar dichas prácticas.

Por otra parte, se han dado pasos importantes en la concertación regional para el combate al narcotráfico, problema de seguridad compartido. El más reciente ha sido la adopción del Programa Subregional de Control de Drogas para México y Centroamérica 1998-2000. Asimismo, dentro del Mecanismo de Tuxtla se han gestado consensos en relación con iniciativas de carácter multilateral, hemisférico o unilateral. En este terreno cabe destacar los principios que se defienden: respeto a la soberanía, a la integridad territorial, responsabilidad compartida y un enfoque integral y equilibrado, que preste la misma atención tanto a la oferta, como a la demanda de drogas. Se impulsa el establecimiento de un procedimiento objetivo que permita evaluar multilateralmente las acciones y la cooperación en la materia, y se rechazan las operaciones encubiertas y las que transgredan las leyes de terceros países.

Paralelamente a la intensificación del diálogo político, México ha incrementado de forma sustancial la cooperación con Centroamérica en las áreas económica, educativo—cultural y técnico—científica. El objetivo central de la política de cooperación de México hacia estas naciones vecinas es realizar una aportación útil y significativa, que permita consolidar un entorno favorable a nuestros intereses económicos y políticos. En el caso de Centroamérica cobran particular importancia tanto el respaldo a los esfuerzos de consolidación de la paz, como el apoyo al fortalecimiento de los mecanismos de integración regional.

Las actividades de la cooperación mexicana con esa área se producen de manera simultánea en el plano bilateral y en el regional y los sectores en que incide nuestra cooperación son, en orden de importancia: gestión pública; sector agropecuario y alimentación; educación técnica; energía, medio ambiente, recursos naturales y pesca; salud y seguridad social; comunicaciones y transportes; desarrollo industrial y comercial; vivienda y desarrollo urbano; turismo y minería.³⁰⁸

³⁰⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de labores 1998-1999, en www.sre.gob.mx

Con el propósito de dar una mayor coherencia a las políticas de cooperación con los países de Centroamérica, se determinó ubicar su manejo conjunto en una sola Dirección General dependiente del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) creado en 1998. Con el establecimiento del IMEXCI, el gobierno mexicano dejó de lado el enfoque asistencialista, dando paso a una nueva concepción de la cooperación basada en la transferencia de conocimientos, el intercambio de experiencias, el apoyo tecnológico y la formación de recursos humanos.

Además de lo anterior, a través del Mecanismo de Tuxtla se han estimulado las relaciones comerciales entre ambas partes y propiciado mejores condiciones para los intercambios. A la ampliación de las preferencias arancelarias comprendidas en los llamados Acuerdos de Alcance Parcial que México y los países centroamericanos renovaron y ampliaron a principios de los noventa, siguió la suscripción de Tratados de Libre Comercio con Costa Rica en 1994, con Nicaragua en 1997 y con el denominado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador) en el año 2000.

Las mejores condiciones para los intercambios de bienes y servicios, producto de la consecución de reglas claras y flexibles entre México y Centroamérica, sin duda, ha propiciado una dinámica inédita en sus intercambios, al pasar de 447.6 millones de dólares en 1990 a 1, 847.0 millones de dólares en 1999.³⁰⁹

Por otro lado, es importante destacar que al nuevo dinamismo comercial México—Centroamérica se sumó una importante ola de inversiones mexicanas en la región.

³⁰⁹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998, México, INEGI, 1999, pp. 592 y 596; y datos de la secretaría de Economía en www.economia.gob.mx.

Aunque no se cuentan con registros completos sobre los montos, la presencia reciente en los diversos países del istmo de filiales de Maseca, Bimbo, Cemex, Bancrecer, ICA, Marhnos, IMSA, TV Azteca, Quinta Real, Elecktra, Tropicás, etc., ponen de manifiesto el interés de las empresas mexicanas por hacer negocios en la región.

Como reflexión final se puede afirmar que México y Centroamérica, a lo largo de los noventa, han construido una sólida base institucional para la intensificación de sus relaciones. Además de las medidas para la liberación del comercio, cuentan con respectivos convenios de Cooperación Técnica y Científica, de Intercambio Educativo y Cultural, de Asistencia Jurídica y Extradición, de Combate al Narcotráfico, de Medio Ambiente, etc., que responden a la nueva dinámica de sus vínculos y les pueden permitir avanzar en otras áreas de cooperación, superar escollos y consolidar sus relaciones en el nuevo milenio. En este sentido, es de especial importancia el establecimiento de las llamadas "Comisiones Binacionales" que anual o bianualmente permiten hacer una evaluación general del estado de las relaciones entre México y las distintas naciones centroamericanas. Del mismo modo, resultan de gran importancia los numerosos contactos que sus Jefes de Estado sostienen continuamente en cumbres y reuniones internacionales, con lo cual se ha dado una fluidez sin precedente al diálogo que al más alto nivel sostienen sus gobiernos.

3.3. Balance y perspectivas desde la óptica mexicana

De conformidad con lo expuesto a lo largo de este capítulo resulta evidente que en las nuevas condiciones del mundo, el cambio estructural de las economías y la inserción en algún bloque geoeconómico del orbe, se han entronizado como elementos indispensables de éxito en el contexto de la mundialización.

En tal marco la lógica geográfica, afinidades socio--culturales y experiencias recientes que esbozan la factibilidad de esquemas de cooperación económica con intereses comunes, hacen de México y Centroamérica un ámbito propicio para la articulación subregional.

Si bien, desde sus orígenes, México y las naciones centroamericanas han reconocido la importancia de sus vínculos culturales, económicos, políticos, sociales, su pasado común y su pertenencia a una misma región mesoamericana, es hasta la actualidad, y en gran parte como consecuencia de la dinámica mostrada por sus intercambios económicos y comerciales, así como por la intensidad y fluidez con que se da el diálogo político entre los gobiernos de México y Centroamérica y por la profundización de la cooperación y los vínculos entre ambas regiones; que podemos afirmar que México y Centroamérica atraviesan por una de las etapas más auspiciosas de su historia.

Este ambiente de entendimiento mutuo, parece permitir las condiciones adecuadas para emprender acciones de mediano y largo plazo que aseguren niveles superiores de diálogo, intercambio y cooperación, tal como corresponden a los vínculos históricos y culturales que unen a mexicanos y centroamericanos. En este sentido, resulta alentadora la reflexión, iniciada en Mérida, Yucatán, en noviembre de 1999, respecto de Mesoamérica. La posibilidad de que el Mecanismo de Tuxtla desemboque en una agrupación, bloque de países o unidad de naciones cuyo espacio corra del Río Bravo al Darién, parecería el vehículo adecuado para la creación de un polo de desarrollo con capacidad de interlocución frente a otros actores regionales y subregionales.

Desde la perspectiva mexicana, el establecimiento de este mecanismo respondería a su interés de diversificación de sus relaciones e intercambios, de ampliación de sus lazos históricos y culturales con una región afín y al legítimo

deseo de propiciar mejores condiciones de desarrollo al sur de su territorio, precisamente la región más deprimida y conflictiva del país.

Para América Central, su participación en un área mesoamericana le permitiría explotar, desde condiciones más ventajosas, el potencial de sus intercambios con México, a la vez de contar con un instrumento adicional para lograr una mejor inserción en el entorno mundializado de nuestros días. Es evidente que ninguna nación del istmo puede lograr la capacidad de diálogo y negociación en temas de la agenda internacional y regional que en su conjunto obtendrían ocho naciones, incluidas Panamá y Belice.

De cualquier modo, se estima imprescindible una mayor dinámica de las relaciones entre los países del área, no sólo por los probables beneficios antes expuestos, sino también por cuestiones estratégicas encaminadas a la consecución de un proyecto de desarrollo compartido que articule a los estados mexicanos del sur con los países del Istmo en un corredor de progreso geoeconómico con identidad y capacidades propias para inscribirse en el mapa de la economía mundializada.

Procurar dicha empresa en solitario es un desafío que desborda las capacidades de las naciones centroamericanas y buscar aliados extrarregionales en ese sentido es una tarea poco viable en un contexto subregional donde la modestia y la disgregación de los mercados son las características dominantes. Entonces, la exploración de mecanismos integracionistas con México no sólo resulta conveniente sino imperioso para las naciones centroamericanas, particularmente en momentos en que se llevan a cabo negociaciones a escala hemisférica para la constitución del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Para las naciones de Centroamérica, México representa un mercado potencial de más de 95 millones de consumidores que en 1997 compraron al mundo 110 mil

millones de dólares, monto superior a las compras realizadas al exterior en su conjunto por Chile, Brasil y Argentina. Hoy, México es la décima potencia comercial a escala mundial y la primera en América Latina, con una participación del 39% en las exportaciones totales de la región y 33% del total de las importaciones. México es una de las economías más abiertas del mundo que tiene en vigor otros cinco tratados de libre comercio con siete países del continente americano.³¹⁰

Para nuestro país, por su parte, y coincidiendo con aquéllos que sostienen que la ubicación de las naciones en la pirámide internacional de poder subyace, en el nuevo milenio, en el tamaño de sus mercados y en su grado de articulación a la economía mundial, bien valdría la pena reflexionar sobre la conveniencia de dar un sentido más concreto y práctico a la noción mesoamericana, como el camino más adecuado para fortalecer los esfuerzos nacionales por obtener mejores niveles de desarrollo económico y social.

³¹⁰ Cifras tomadas de www.comex.go.cr.

IV. LOS RETOS DE LA RELACION MEXICO— CENTROAMERICA DE CARA AL SIGLO XXI

Durante la década de los noventa, los equilibrios de poder imperantes desde el fin de la Segunda Guerra Mundial experimentaron una transformación con repercusiones en prácticamente todas las formas de organización social, en las estructuras internacionales y en las relaciones entre los Estados.

El panorama internacional pasó del mundo bipolar característico de la posguerra a un equilibrio unipolar en materia ideológica—política—militar y multipolar en materia económico—comercial. La mundialización de las comunicaciones y de los procesos productivos, la omnipresencia de los medios de comunicación y la aparición y consolidación de una nueva e innovadora diversidad de actores en el panorama internacional, tales como los organismos no gubernamentales, las empresas multinacionales y las organizaciones criminales con alcances transnacionales, también son algunos de los rasgos más distintivos de este nuevo entorno internacional. La conformación de bloques regionales como la Unión Europea, la APEC, el MERCOSUR y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, entre otros, son características de la multipolaridad que en el plano económico tiene la organización internacional de los nuevos tiempos.

Centroamérica y México no han sido ajenos a este fenómeno de transformación. Grandes cambios se han llevado a cabo tanto al interior de sus sociedades como en sus relaciones internacionales. El México de los noventa experimentó profundos cambios, la suscripción de veintidós acuerdos de libre comercio, entre ellos, por supuesto, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como su activa participación en APEC, son la muestra palpable del tránsito de una economía eminentemente cerrada, a una abierta cuyo intercambio comercial, a pesar de una caída del Producto Interno Bruto del 7% en 1995, pasó de

82,304.1 millones de dólares en 1990³¹¹ a 242,832.7 millones de dólares en 1998.³¹² En lo político, el 2 de julio de 2000 la voluntad de mexicanas y mexicanos, expresada en las urnas, determinó que el país optara por el cambio. Con ello, se puso fin a más de setenta años de gobierno de un mismo partido político, inaugurándose una etapa de alternancia en el Poder Ejecutivo Federal de la Nación.

Para Centroamérica, el fin del conflicto no sólo significó la superación de una de las etapas más oscuras de su historia (cuyos costos comprendieron la pérdida de más de 150 mil vidas en tres países de la región, más de un millón de desplazados y que alrededor de 18 de los 25 millones de centroamericanos de mediados de los ochenta vivían en la pobreza³¹³), sino el punto de despegue de un período en el que, a pesar de los desastres naturales, se conjuga el crecimiento económico, la estabilidad política, la paz social y el respeto generalizado de los derechos humanos.

La inédita estabilidad política que experimentó la región, sin duda repercutió en prácticamente todos los campos de la actividad de las sociedades centroamericanas: El Producto Interno Bruto de la región pasó de 21,207 millones de dólares en 1990 a 26,707 en 1996, lo que significó un crecimiento del 25.9% en el período a un promedio de 3.7% anual, frente a un promedio anual del 0.8% en la década de los ochenta.³¹⁴ Asimismo, de los casi 26 millones de centroamericanos en 1990, alrededor de 17 millones vivían en condiciones de pobreza, mientras que en 1994 de los aproximadamente 28.5 millones de

³¹¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998, México, INEGI, 1999, p. 565

³¹² Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Cuadernos de Información Oportuna No. 319, México, INEGI, octubre de 1999, p. 175.

³¹³ Cfr. Fonseca, Elizabeth, Centroamérica. Su historia, San José, Costa Rica, FLACSO—EDUCA, 1996, p. 297.

³¹⁴ Cfr. Menjivar Larín, Rafael y Jorge Rodríguez Román, Centroamérica en cifras 1980-1996, San José, Costa Rica, FLACSO, 1998, p. 35

pobladores del Istmo, unos 15.5 millones vivían en estado de pobreza.³¹⁵ Lo anterior puso de manifiesto que, con el fin de la guerra, la región inició una etapa de reactivación económica y comenzó a aligerar el costo social de la crisis.

Adicionalmente, debe señalarse que Estados Unidos, que a lo largo de los ochenta percibió la crisis centroamericana como una extrapolación a las proximidades de su frontera del enfrentamiento Este—oeste y llevó a la práctica una estrategia contrainsurgente que comprendió no sólo los aspectos militares de la lucha, sino todos los ámbitos de la actividad económica, política y militar de las naciones del istmo, con el fin de la Guerra Fría dejó de concebir los conflictos en El Salvador y Guatemala como amenazas a su seguridad nacional, permitiendo la conformación de condiciones externas para la solución negociada y la consolidación de la paz.

En la actualidad, Centroamérica se ha encaminado, no sin enfrentar severos obstáculos como el Huracán Mitch (que materialmente devastó a las dos naciones más pobres del Istmo), hacia el mejoramiento de las condiciones de vida de su población y hacia una mejor inserción en el mundo contemporáneo.

Paradójicamente, la consolidación de la paz trajo consigo una sensible disminución de los apoyos internacionales, especialmente los estadounidenses que fluyeron generosamente durante el conflicto.

La concepción estadounidense de que con el fin de la Guerra Fría y con la consecución de la paz en Centroamérica, su seguridad nacional dejó de ser amenazada, devino en una revisión de su política exterior hacia la región que implicó el cierre en varios países de las oficinas de la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), concentrando sus esfuerzos en nuevos temas de la agenda internacional, especialmente la cooperación para combatir las migraciones, el

³¹⁵ *Ibid.*, p. 105

narcotráfico y el lavado de dinero.

Por su parte, la Unión Europea, a través del "Mecanismo de San José,"³¹⁶ ha dejado en claro su interés de contar con un solo interlocutor regional, precisando que individualmente, por el tamaño de sus economías, los países centroamericanos no tienen atractivo para Europa. Desde esta perspectiva, se ha señalado que solamente un polo de desarrollo de alrededor de 33 millones de habitantes, incluido Panamá, y no seis de entre 3 y 10 millones de habitantes, despertará el interés, no sólo europeo sino de otras regiones del planeta.

Respecto a las naciones del Pacífico Asiático, cabe destacar la relación que las naciones del Istmo en su conjunto tienen con Taiwán, nación que, en busca de evitar su aislamiento internacional, ha logrado una importante presencia en el área, a través de la inyección de recursos. Incluso ha dado lugar a la celebración de una Cumbre de Mandatarios de la región con su homólogo taiwanés celebrada en Guatemala a mediados de 1999. Aunque no se han difundido cifras sobre las repercusiones de la crisis asiática en la región, resulta evidente una disminución de la cooperación que países como Japón y Corea venían prestando a la región y un aumento de vehículos y aparatos eléctricos de producción asiática cuya disminución de precios los han vuelto más competitivos.

Con América del Sur, aunque la región mantiene una fluida comunicación que, incluso se prevé más activa con la reciente incorporación a título individual de las naciones centroamericanas en el Grupo de Río, los intercambios económico—comerciales y de cooperación han continuado en forma limitada, poniendo de manifiesto que ninguna de las dos regiones como tales consideran a la otra dentro de sus prioridades, salvo en el caso de Chile que con la reciente suscripción de la parte normativa de un Tratado de Libre Comercio hace prever un sensible incremento de los intercambios en el corto plazo.

³¹⁶ Ver Supra 2.2.3

Ante este panorama, los gobiernos centroamericanos han dado, no sin dificultades, algunos pasos hacia la integración. La creación en 1993 del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) se enmarcó en los esfuerzos de la región de reactivar el Mercado Común Centroamericano, propiciando la inclusión de Panamá a los mecanismos de integración centroamericana. Desde esta perspectiva, el comercio intrarregional que entre 1985 y 1990 decreció incluso a tasas alarmantes de entre 25.7% y 39.2% ha comenzado a experimentar un crecimiento sostenido de hasta el 23.1% en 1995,³¹⁷ debido principalmente a la disminución paulatina de aranceles y barreras no arancelarias.

Los avances integracionistas logrados por los países centroamericanos en el terreno económico—comercial, no han sido correspondidos en las áreas política y social. Costa Rica, que argumenta destinar porcentajes mayores de su gasto público a la educación y la salud y que critica el gasto militar de las otras naciones, se ha negado sistemáticamente a participar en instituciones centroamericanas tales como el Parlamento Centroamericano y ha dejado en claro su decisión de integrarse, por el momento, sólo en el terreno económico. A esta situación se unen otras de carácter coyuntural que han puesto obstáculos a la integración. En ese rubro se incluye la reciente ruptura de relaciones comerciales de Nicaragua con Honduras, derivada de la protesta nicaragüense por la suscripción del Tratado de Límites que su vecino suscribió con Colombia, dificultando su reclamo de soberanía sobre el Archipiélago de San Andrés.

En este contexto, el papel de las relaciones de México con los países centroamericanos ha sido de gran importancia, especialmente durante los últimos años.

Los espacios dejados por otras naciones (principalmente Estados Unidos) aunque

³¹⁷ Menjivar Larín, Rafael y Jorge Rodríguez Román, *Op. Cit.*, p. 74

en forma parcial, han sido cubiertos por la cooperación que en forma cualitativa y cuantitativa se extiende a, prácticamente, todas las actividades del quehacer social de las naciones del área. Entre ellas destacan los programas de cooperación en los campos educativo, de la administración pública, agropecuario e industrial, cuyo valor estimado podría equivaler a unos 20 millones de dólares en 1998.³¹⁸

Sin embargo, al comenzar el siglo XXI no resulta fácil asumir el papel de augur del futuro de las relaciones mexicano—centroamericanas, en virtud de que el escenario regional e internacional se presenta, al inicio del nuevo milenio, cargado de incertidumbre e interrogantes como consecuencia de las transformaciones propias de la Sociedad Internacional contemporánea y de la realidad interna de ambas partes. En el caso de México, nos encontramos inmersos en procesos de cambio simultáneos, profundos y diversos. Algunos son procesos más previsibles, por ejemplo las transiciones demográfica y política, mientras que otros pueden denominarse megatendencias, pues son procesos de más largo plazo y cuyo resultado final no es totalmente claro como las megatendencias sociales o económicas. En Centroamérica, por su parte, subsisten procesos inacabados tendientes a la consolidación definitiva de la paz, estabilidad y democracia que permitan la raigambre de procesos de desarrollo y crecimiento económico tan necesarios para esta subregión latinoamericana.

No obstante, a lo largo del presente capítulo haremos un esfuerzo de recapitulación de los principales retos que, de acuerdo con las oportunidades y desafíos que ofrece el escenario internacional de nuestro tiempo, enfrenta la relación mexicano—centroamericana en los ámbitos político, social y económico.

³¹⁸ Cfr. www.sre.gob.mx/imexci.

4.1. De orden político

En el ámbito político, y a pesar que desde la Cumbre de Tuxtla II, celebrada en San José, Costa Rica, en 1996, México y Centroamérica han venido impulsando efectivamente la intensificación del diálogo político, reconociendo la pertinencia del marco institucional de Tuxtla para tales fines,³¹⁹ al comenzar el presente siglo se vislumbran diversos retos para la relación mexicano—centroamericana en lo que se refiere a la consolidación de la estabilidad, la vigencia y el respeto a los derechos humanos, la democracia, los conflictos políticos y la cooperación de ambas partes en esta materia.

Bajo este entendido, a continuación desarrollamos una síntesis que nos permita identificar con mayor claridad los retos a los que hemos hecho alusión, en cada uno de los temas políticos señalados.

4.1.1. Estabilidad

La exclusión del grueso de la población de los asuntos públicos y la concentración del poder político o la riqueza en grupos minoritarios ha sido la constante a lo largo de la historia centroamericana desde la Colonia. En esta tendencia histórica encontramos una fuente permanente de inestabilidad social que enraíza la violencia, la ingobernabilidad de la sociedad civil y que, en última instancia, estorba el desarrollo económico o la propia democratización política.

Desde la independencia en 1821, los centroamericanos ligaron los conceptos de paz y estabilidad al concepto de seguridad, convirtiendo la historia centroamericana en una interminable carrera de guerras civiles, golpes de Estado y autoritarismos, donde la fuerza se convirtió en el gran árbitro de las contiendas.

³¹⁹ Cfr. Supra 3.2.3.

El diálogo y la negociación, como medios de solución de controversias, no parecían formar parte de la seguridad y, por ende, de la paz y estabilidad, siendo raramente utilizados para solventar los conflictos, lo que conllevó a privilegiar la destrucción del adversario ideológico, la confiscación de sus bienes, el exilio forzado o la supresión de las libertades civiles.

Llegamos así a los años 60, donde se consolidó un modelo de desarrollo que, al mismo tiempo que dio señales de emprender el camino hacia la reactivación económica, fomentó a la exclusión de grandes sectores de la población de los beneficios del progreso. Esto no hizo más que contribuir a la complejización de la realidad política que vivía Centroamérica.

Por otro lado, el surgimiento de ideologías irreconciliables y la consolidación de un mundo dividido por las ideas entre el este y el oeste, fue absorbiendo a la región y preparándola para su plena incorporación al escenario de la Guerra Fría, para enfrentar lo que dio en llamarse la "amenaza ideológica."

Como consecuencia, la seguridad y, por ende, la paz y estabilidad, descansaban en el número y calidad de armamentos y de efectivos militares. Poco tenían que ver estos conceptos con el combate a la pobreza extrema o con la calidad de vida de los pueblos.

Durante la década de los 80, Centroamérica se convirtió en lo que Su Santidad, Juan Pablo II, ha llamado acertadamente "el polígono de tiro de las superpotencias". Esta década deparó a los pueblos del Istmo la crisis más profunda de su historia, donde la inestabilidad política y la violencia en todas sus manifestaciones fueron su principal Talón de Aquiles.

Llegamos así a la década de los 90 cuando, al disiparse las causas de la Guerra Fría y superarse el conflicto ideológico Este—oeste, el concepto de paz sufrió una

profunda mutación. Una vez despejado el humo de la confrontación ideológica, la paz surge con un nuevo y renovado sentido permitiendo una incipiente estabilidad política para la región en su conjunto.

De hecho, los Presidentes Centroamericanos señalaron que la paz en la región era una, integral e indivisible, y que toda situación de violencia, donde quiera que ésta se produjera, alteraba la estabilidad de toda la región. Por eso, las tensiones tenían que examinarse en su verdadero contexto local hasta encontrar las soluciones más apropiadas dentro de las propias fronteras nacionales.

Con la firma de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala, Centroamérica validó la tesis de que la paz es más un asunto al interior de los Estados que entre los Estados. No obstante, no debe olvidarse la importante contribución que para lograr tal fin hicieron una constelación de fuerzas externas que impulsaron la instauración de sistemas políticos más abiertos y participativos en Centroamérica, a fin de contribuir a la estabilidad política del Istmo.

La suscripción del Tratado Marco de la Seguridad Democrática en Centroamérica, el 15 de diciembre de 1995, en San Pedro Sula, permitió ir perfilando los postulados básicos e indivisibles de la paz. Sin embargo, los adelantos son todavía frágiles. La separación de poderes es imperfecta, la autonomía del poder judicial resulta con frecuencia limitada, el respeto al imperio de la ley y a los derechos humanos reconoce rezagos y excepciones en los hechos. Además, las sociedades centroamericanas apenas inician el difícil proceso de acomodo a cambios mayúsculos en el poder relativo de los distintos estamentos y grupos sociopolíticos, algunos de los cuales los resistirán tenazmente. En cualquier caso, parece indispensable propiciar el desmantelamiento del poder extraprofesional de los grupos militares, singulares partícipes de la vida política centroamericana, y crear los sistemas de subordinación al control civil.

Para la Centroamérica de nuestros días, sin democracia no hay seguridad y, en consecuencia, ni paz, ni estabilidad. En este entendido, la relación entre México y Centroamérica debe de coadyuvar a la consolidación de un “modelo de seguridad democrática” en la región, tomando en cuenta que el vínculo primario entre nuestros países es su adhesión a aquellos valores e instituciones comunes que son el fundamento de la paz.

En la posguerra, el número de partidos políticos ha crecido y se ha dejado sentir la influencia ideológica de los principales movimientos de alcance mundial. La Internacional Socialista, la Internacional Demócrata Cristiana, la Internacional Liberal y la Unión Democrática Internacional, han establecido vinculaciones y han dado apoyo técnico y financiero a los partidos políticos centroamericanos.

Aún así, la participación política abierta de la población ha estado obstaculizada en distintos periodos y de variadas maneras en casi todos los países. Por eso el reto consiste en contribuir a la consolidación del binomio desarme—modernización política como precondition de la estabilidad de la zona, brindando el mayor apoyo internacional a los esfuerzos que despliegan gobiernos y partidos políticos en Centroamérica.

También convendría auspiciar la creación o el fortalecimiento de instituciones centroamericanas que escapen a las presiones locales y puedan trabajar con mayor libertad en beneficio de la democracia y el desarrollo. Aparte de los organismos de la integración económica, el parlamento centroamericano – recomendado en la propia Declaración de Esquipulas- podría servir como instrumento coordinador del proceso de estabilización, alentar el avance de la integración política o económica y coadyuvar al enriquecimiento de los cuerpos legislativos centroamericanos.

Puesto de modo más general, la nueva estrategia de estabilidad y desarrollo en Centroamérica, demanda de la creación de una densa red de instituciones que le sirvan de apoyo, desde aparatos regulatorios antidumping, anti-trust o en la prestación de servicios públicos privatizados, hasta el fortalecimiento deliberado a los sistemas educativos, de los centros de investigación, tanto como la organización de cuerpos de vigilancia de los derechos humanos y políticos. Dada la profundidad de los acuerdos de integración y el tamaño relativo de los países, convendría que buena parte de esos desarrollos institucionales se organizaran sobre la base de disposiciones y mecanismos de orden comunitario.

Conviene observar, además, que estabilidad y democratización son ingredientes funcionales al éxito de la transformación de las vinculaciones económicas con el exterior. La vigencia inequívoca de los estados de derecho, la validez de los contratos, la limpieza de los procesos electorales, la legitimidad de los gobiernos, quíerese o no, son prerequisites en la atracción de negocios, inversiones y tecnología del exterior.

En esta tarea, México enfrenta en Centroamérica un compromiso difícil de eludir en virtud de que la estabilidad política del Istmo centroamericano necesariamente incide en su propio desarrollo y estabilidad, en especial en el sureste mexicano, región afín, cultural y económicamente a Centroamérica y, al mismo tiempo, más deprimida de nuestro país.

Por ello, México podría seguir desempeñando un papel catalizador de primera línea en los procesos de estabilidad y democratización centroamericanos. Además de lo ya indicado, junto al auspicio a negociaciones bilaterales encaminadas a la solución de conflictos, cabría continuar las tareas de coordinación del respaldo latinoamericano e internacional, en la línea que marcó en su tiempo el Grupo de Contadora y que ahora podría encauzarse a la instrumentación concreta de los acuerdos pacificadores.

Más todavía, y ante la posibilidad de que la ayuda a Centroamérica continúe perdiendo prelación en la agenda política mundial, México bien debería esforzarse en defender el caso en los distintos foros de la Sociedad Internacional. A nadie conviene que después del desplome socialista y de sus imbricaciones en Centroamérica, se deje a esa región caer en la involución socioeconómica, y quedar de nuevo presa en los círculos viciosos del autoritarismo y la pobreza. En ese sentido, nuestro país podría servir de enlace entre el Mundo Desarrollado y América Latina, tomando un liderazgo que iría más allá de la defensa pasiva de los principios tradicionales de la diplomacia mexicana.

4.1.2. Derechos Humanos

Centroamérica enfrenta un grave obstáculo en su camino de transición a la democracia y al pleno desarrollo, a saber: la herencia en materia de violaciones a los derechos humanos, cometidas en el pasado reciente en estos países, muchos de ellos gobernados por dictadores militares, no ha sido enfrentada ni resuelta conforme a normas básicas de verdad y justicia instaladas en la conciencia universal. Un aspecto central en este rubro es la impunidad.

Como lo ha señalado el grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas de las Naciones Unidas, la impunidad es el principal incentivo para violar los derechos humanos, afirmación que se ha constatado dramáticamente en los países centroamericanos, donde aún hoy en día se reproducen tales violaciones, esta vez bajo el amparo de sociedades que se proclaman democráticas. La impunidad no sólo se refiere a la violación de los derechos civiles y políticos sino que también se extiende a la conculcación de los más básicos derechos económicos, sociales y culturales.

En este entendido podemos ver como en Centroamérica, hoy en día, los derechos

humanos ya no se violentan como política del Estado, como ocurría en Guatemala y El Salvador, pero persisten formas inerciales de violación cuando funcionarios públicos adscritos a los valores autoritarios, sobre todo en las zonas rurales, no los respetan. Ejemplos de ellos son los reiterados actos ilegales de la policía nacional civil en los dos países mencionados. En Guatemala, el último informe de Minugua señala con preocupación el incremento de ejecuciones extrajudiciales y ataques a derechos como el libre movimiento, la opinión y organización, etc.³²⁰

En este tenor, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CDH), con sede en San José, Costa Rica, inició en mayo de 2001, un nuevo período ordinario de sesiones en el que analizó casos de violación de derechos humanos en Costa Rica y Guatemala. El tribunal, presidido por el brasileño Antonio Cancado Trindade, analizó un caso de libertad de prensa en Costa Rica y fijó indemnizaciones tras condenas emitidas contra Guatemala.³²¹

A petición de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con sede en Washington, la Corte celebró una audiencia pública para decidir acerca de la solicitud de "medidas provisionales" a favor del periodista costarricense Mauricio Herrera y el Diario La Nación. Ante la solicitud de esas medidas, hecha por la CIDH el 6 de abril de 2001, la Corte pidió al Estado costarricense la suspensión de un fallo contra Herrera y La Nación, condenados por publicaciones de "ofensas" contra el exdiplomático costarricense Félix Przedborski, de origen polaco. Según la Comisión, la condena contra Herrera y el periódico es un "claro e inminente (...) daño a la libertad de expresión", contra la prensa y la sociedad costarricense.

En los casos contra Guatemala, el tribunal deliberó y dictó sentencia sobre reparaciones y costas en los casos "Paniagua Morales y otros" y "Villagrán

³²⁰ Cito a través de Torres—Rivas, Edelberto, "La pacificación de la guerra", en Foreign Affairs en Español, Vol. 1, No. 2, México. ITAM, verano 2001, p. 18

³²¹ Cfr. AFP, "Analizarán por violación de Derechos Humanos a cinco países de AL", en El Sol de México, México, 21 de mayo de 2001, p. 10-A

Morales y otros". En el primer caso, el Estado guatemalteco fue condenado a reparar las consecuencias y pagar "una justa indemnización" a las víctimas o sus familiares, tras haberse comprobado violaciones a los derechos, a la libertad personal y a la vida, de un grupo de ciudadanos guatemaltecos.

Lo anterior significa que en la Centroamérica de inicio de milenio existe un ambiente con respeto básico a los derechos humanos, pero es aun relativo, está sofocado e incompleto. Este ambiente se complica, cuando incluimos en el análisis la situación de los derechos económicos, sociales y culturales de los ciudadanos centroamericanos.

Al respecto, podemos señalar que en la actualidad, la imposición del neoliberalismo margina, excluye y mantiene en la pobreza a una gran parte de la población centroamericana en virtud de que los procesos de mundialización no respetan el medio ambiente ni los derechos de los ciudadanos, y en especial los derechos de los más desposeídos. Las instancias de coordinación económicas internacionales, el capital transnacional y los acuerdos comerciales deciden los destinos de los pueblos y tienen mayor gravitación que las instancias políticas nacionales e internacionales.

Por lo tanto, la igualdad de derechos que afirma la Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentra condicionada y negada en la práctica centroamericana por las directrices del poder económico mundial. Las políticas neoliberales de estabilización adoptadas por los gobiernos centroamericanos a lo largo de la década de los noventa han significado privatización, reducido el gasto público y provocado un descenso del empleo en el sector público. Asimismo, el crecimiento económico no ha sido sostenido y tampoco es garantía para acabar con la pobreza. Sin políticas públicas explícitas y sin una buena porción del presupuesto gubernamental destinada a gasto social, no puede haber cambios. De hecho, el déficit fiscal es el mayor problema del momento.

Por otro lado, los últimos años han demostrado algo más grave, pues la pobreza sólo se mide como falta de ingresos. En este sentido, los gobiernos centroamericanos manejan los conceptos de desarrollo humano y de exclusión. La ventaja del último es que apunta a una situación multidimensional, que comprende la acumulación de rasgos de diversa naturaleza, como derechos culturales, sociales y políticos. Según los últimos informes, las exclusiones se mantienen en estos países y el derecho a vivir con un mínimo de dignidad sólo es una meta para el futuro. Los índices de pobreza disminuyeron algunos puntos en El Salvador y Guatemala, pero la desigualdad aumentó. Esto revela claramente que el crecimiento no sólo ha sido insatisfactorio, sino que el Estado se desentiende de evitar los efectos excluyentes que produce el mercado.

En este contexto México, cuyo gobierno dispone hoy de una legitimidad que fortalece sus posturas en el ámbito internacional, puede prestar asistencia a Centroamérica en el conocimiento, respeto, protección y fomento de los derechos humanos. Sería la ocasión de demostrar en los hechos que nuestro país valora en mucho la comunidad de cultura, tradiciones, intereses y aspiraciones que encontraron su primera expresión en la anfictionía bolivariana o en las ideas de Morazán.

Podría pensarse que ésta es una frase retórica. No lo es. El gobierno de nuestro país ha planteado como uno de sus objetivos principales, en el período 2001-2006, promover los derechos humanos,³²² y que mejor manera de proyectar sus acciones que hacia el sur de una de nuestras fronteras, aquella donde se concentra la riqueza energética de México y también nuestra mayor pobreza humana.

Algunos de los temas pendientes, que en el ámbito de los derechos humanos

³²² Poder Ejecutivo Federal, Resumen Ejecutivo del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. México, Presidencia de la República, 2001, p. 23

sugieren una mayor cooperación de México y Centroamérica, serían:

- La implementación de mecanismos de protección para la niñez.
- La igualdad de oportunidades para las mujeres.
- El disfrute de sus derechos a los incapacitados.
- La igualdad jurídica y no discriminación para los afectados por el Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA).
- La necesidad de preservar los derechos humanos y económicos de los llamados grupos vulnerables: indígenas, migrantes, entre otros.

Asimismo, México debería prestar asistencia a los Gobiernos y a otras instituciones involucradas en el fortalecimiento de sectores de importancia decisiva para la protección de los derechos humanos.

De igual manera, podríamos contribuir al fortalecimiento de una cultura de paz en Centroamérica, concebida como un conjunto de valores éticos, costumbres y tradiciones, y modalidades de conducta que reflejasen el respeto a la vida, los seres humanos, su dignidad y sus derechos; el rechazo a la violencia; el reconocimiento de la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y la adhesión a los principios de democracia, libertad, justicia, solidaridad, tolerancia, aceptación de las diferencias y entendimiento mutuo, tanto entre las naciones y los países como entre los grupos étnicos, religiosos, culturales y sociales y entre las personas.

En este siglo, los derechos humanos deben dejar de ser un instrumento académico y transformarse en acción para nuestros pueblos.

4.1.3. Democracia

Desde fines del siglo XX ha quedado de manifiesto en todo el mundo que la democracia es la forma de gobierno de mayor legitimidad. En la actualidad no hay sistema político legítimo que no descansa en buena medida en arreglos democráticos. Estos arreglos democráticos dentro de los estados permiten construir relaciones más sólidas y transparentes con otros países, al reflejar los intereses y las aspiraciones de las poblaciones de los distintos países que integran el sistema internacional. Asimismo, los gobiernos democráticos disponen de una legitimidad que da mayor fuerza a sus posturas en el ámbito internacional. La democracia también ha surgido como el sistema político de mayor compatibilidad con un crecimiento económico estable y sustentable. Por todo ello, es parte fundamental de la política exterior del nuevo gobierno de México promover la democracia.³²³

En el caso particular de las relaciones mexicano—centroamericanas, esta decisión del nuevo gobierno de México reviste especial significado en virtud de que la subregión centroamericana se encuentra, a principios de este siglo, en un proceso de transición a la democracia, en el que si bien la maquinaria institucional de la democracia ha sido instalada, aun no funciona muy bien.

La crisis de los años ochenta, de manera paradójica, abrió posibilidades para la sustitución de regímenes militares autoritarios por gobiernos civiles, electos en procesos democráticos, calificados así por su naturaleza competitiva y abierta. No obstante, los gobiernos civiles electos durante este período estuvieron fuertemente sometidos a la lógica autoritaria del período anterior, con predominio del poder militar en las decisiones más importantes, pero sobre todo, bajo el signo de la crisis y la guerra. Esa es la situación que experimentaron los dos presidentes demócrata—cristianos, Napoleón Duarte y Vinicio Cerezo, prisioneros de las

³²³ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, Presidencia de la República, 2001, www.presidencia.gob.mx/pnd.

circunstancias de la guerra civil de El Salvador y Guatemala, y la que tuvieron Roberto Suazo y José Azcona, inmovilizados por el papel que Honduras jugó contra la revolución sandinista.

En esta primera fase, hay una sustitución de militares por civiles en la conducción del Estado y hay una nueva Constitución Política, pero la inercia de la violencia y del poder castrense modifican muy poco el cuadro institucional. Las reglas del juego las impone la contrainsurgencia y la dinámica política está todavía inspirada por la doctrina de seguridad estadounidense. La participación política no es plural y ciertos comportamientos políticos tienen solo un gesto ritual. Las elecciones claramente no son instrumentos de la transición.

El segundo período ocurre en los noventa. La verdadera apertura coincide con el fin de la guerra fría.³²⁴ Se empiezan a producir los primeros avances en la construcción democrática. Es el período de Alfredo Cristiani y Armando Calderón Sol, en El Salvador, de Rafael Leonardo Callejas y Carlos Roberto Reina, en Honduras, y de Jorge Serrano Elías, Ramiro de León Carpio y de Álvaro Arzú en Guatemala. Y Violeta Chamorro en Nicaragua, donde la situación no es sustancialmente diferente. Todo esto ocurre en la década recién concluida, en que la guerra interna, la influencia cubano soviética, el enfrentamiento ideológico y militar terminan. Es el fin del pretexto anticomunista, que libera una extraordinaria disminución de la tensión política.

Este segundo período, sería el de las innovaciones institucionales, más allá del valor instrumental de las elecciones. Aumenta la libertad de prensa y la amplitud de la participación social, en sociedades en que la guerra activó de manera

³²⁴ La democracia en tiempos de guerra fría era fácil de asumir: demócrata era todo aquel que se adhería al sistema occidental, que participaba de las elecciones (no importaba si fueran fraudulentas o no). El proceso electoral formal le daba cierta vitalidad a la idea de democracia. Al finalizar la guerra fría esa connotación va dando paso a otro concepto que en el fondo siempre estuvo presente y es la asociación de la democracia con el pluralismo, respeto, tolerancia, términos que en muchos de los países de la región eran tabú. Surge, también, la asociación entre la idea de democracia y la idea de buen gobierno, asociado con eficiencia, transparencia, honradez, legitimidad, participación de la sociedad civil.

contradictoria. Ocurre la pacificación de la sociedad y el comienzo de la desmilitarización.

En la actualidad, los militares se han subordinado a la autoridad civil. El Salvador experimentó el cambio más notable. Como resultado de los acuerdos de paz de 1992, el ejército sufrió la purga de oficiales culpables de violaciones a los derechos humanos, redujo su tamaño a menos de la mitad y quedó excluido de las funciones de seguridad interna. Las fuerzas de seguridad, famosas por encubrir a los escuadrones de la muerte, fueron abolidas y sustituidas por la policía civil, la cual merece una buena calificación en el trato respetuoso a los ciudadanos.

Aunque, en lo esencial, las fuerzas armadas guatemaltecas triunfaron en su guerra contra las guerrillas, también aceptaron cambios significativos como parte del acuerdo de paz de 1996. El ejército sufrió la reducción de un tercio de su tamaño, los poderes policiacos fueron transferidos a una nueva fuerza civil y, para investigar su papel en la violación de los derechos humanos (aunque no para nombrar oficiales individuales o iniciar procesos judiciales), se dispuso la creación de la Comisión de la Verdad.

Sin embargo, a pesar de estos avances, los militares guatemaltecos todavía se benefician de lo que el informe sobre derechos humanos del Departamento de Estado estadounidense llama "un clima de impunidad".

Los militares hondureños, cuyo tamaño y poderío se expandieron rápidamente gracias a la ayuda militar brindada por Estados Unidos durante los ochenta, vieron limitados sus recursos cuando retrocedió la marea de dólares estadounidenses. De 1984 a 2000, la ayuda militar estadounidense cayó de 77 millones de dólares a menos de 1 millón por año, y la política de ese país viró hacia la promoción de la democracia y el control civil. El presidente Carlos Roberto Reina anuló el servicio militar obligatorio, recortó el presupuesto militar, redujo a la

mitad el tamaño del ejército e inició investigaciones sobre la corrupción militar y la violación de los derechos humanos. El presidente Carlos Flores Facusse ha ido aún más lejos: designó a un civil, por primera vez en la historia, como ministro de Defensa y despidió a varios oficiales de alto rango por insubordinación.

Desde la derrota electoral del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) en 1990, el ejército nicaragüense, que nació como el brazo armado del FSLN durante la insurrección de 1978-1979 contra Anastasio Somoza, ha sido despolitizado. Una ley de 1994 sobre las relaciones cívico—militares subordinó a las fuerzas armadas a un Ministerio de Defensa conducido por un civil, y el tamaño del ejército, que en clímax de la guerra de los contras alcanzó los 80,000 hombres, ha sido reducido a sólo 40,000 efectivos.

En pocas palabras, aunque los ejércitos nacionales centroamericanos todavía detentan una autonomía significativa sobre los asuntos militares y disfrutan, en general, de impunidad por abusos del pasado, el desvanecimiento político de las fuerzas armadas ha sido mucho mayor de lo que cualquiera hubiera imaginado hace una década.

La democracia electoral ha reemplazado a la hegemonía militar. Desde los ochenta, en Honduras ha habido cinco elecciones presidenciales, cuatro en El Salvador, cuatro en Guatemala y tres en Nicaragua. En elecciones previas a los acuerdos de paz, los partidos de oposición no contaban con una completa libertad de participación pero, por otra parte, todas las elecciones han sido abiertas y honestas, exentas del fraude sistemático que era común en las décadas de 1960 y 1970. Para el gobierno democrático, sólo ha habido un serio desafío: el intento de autogolpe perpetrado por el presidente Jorge Serrano en 1993, que fue abortado gracias a la conjunción de la presión internacional con las protestas de la sociedad civil guatemalteca.

Sin embargo, a pesar de estos avances reales, los procesos electorales centroamericanos todavía no se han consolidado. Cada país en cuestión ha visto por lo menos una transición electoral exitosa del partido en el poder a la oposición, pero ninguno de los tres países desgarrados por la guerra han enfrentado la prueba máxima de sus instituciones democráticas: una victoria electoral de la izquierda. Las luchas armadas de los setenta y ochenta obligaron a las élites tradicionales a aceptar las instituciones democráticas y, con ello, la posibilidad de que la izquierda pueda llegar algún día al poder mediante el voto, pero todavía no han tenido que confrontar esa realidad. Tanto en El Salvador como en Nicaragua, las antiguas izquierdas revolucionarias integran los partidos de oposición más importantes y tienen posibilidades reales de ganar en las próximas elecciones.

En este contexto, el objetivo mexicano de promover la democracia tiene un gran imperativo en Centroamérica: fortalecer los procesos de democratización en los países de la región. Este es el reto para los próximos años. Un esfuerzo conjunto de desarrollo democrático entre Centroamérica y México, en un marco respetuoso de concertación, entendimientos y consensos, resulta fundamental para poder consolidar definitivamente la democracia en la región de Mesoamérica.

4.1.4. Los conflictos políticos

Es inevitable y paradójico afirmar que en Centroamérica el desorden de la violencia y la guerra de los ochenta, ha sido continuado por el desorden de la democracia electoral, en los noventa. Pero se trata de escenarios distintos donde los actores y sus conflictos cambian la calidad de los desequilibrios. Ya se ha dicho *ad nauseam*, que la política sustituye a la guerra porque se propone como la economía de la violencia y porque las pasiones de la destrucción y la muerte del oponente, del hermano—enemigo, se convierten en competencia libre, abierta entre rivales que se reconocen mutuamente. En la perspectiva de la paz y la democracia, ambas en procesos de construcción en casi toda la región, debe

situarse el tema contemporáneo de la gobernabilidad y los conflictos políticos.

En Centroamérica se construye, en la transición en que se encuentra, una experiencia múltiple pero original de gobernabilidad difícil. Tal como debe reconocerse, la gobernabilidad democrática es algo más que la habilidad del gobierno para gobernar. Es, por un lado, la calidad de un gobierno para procesar adecuadamente los problemas de la sociedad civil, que le da respaldo y fundamento. Es, por el otro, la calidad de la sociedad civil para proponer, también adecuadamente, la atención de sus intereses y propósitos. Es un flujo de doble vía, en el que la ingobernabilidad puede ser tanto de "arriba" como de "abajo", si el símil gráfico tiene algún sentido.

Los gobiernos civiles centroamericanos han sido elegidos democráticamente, pero no han contado con gobiernos eficaces ni han estado a la altura de las circunstancias. La violencia social ha ocupado el lugar de la violencia política como el problema que provoca más tensiones en la región, los escándalos de corrupción se han vuelto rutinarios y la pobreza y la desigualdad siguen siendo los peores en todo el continente americano.

La oleada de violencia social, en particular el crimen violento y el bandolerismo armado, es un legado de las guerras de la región. Miles de combatientes desmovilizados, el excedente de armas y las pocas oportunidades de trabajo han creado condiciones fértiles para la delincuencia. La deportación desde Estados Unidos de jóvenes centroamericanos implicados en bandas criminales ha llevado a la creación de pandillas en la región. En la década pasada, la tasa de homicidios en El Salvador y Guatemala se ha duplicado a 150 asesinatos por año por cada 100,000 personas, más de diez veces la media de América Latina. Incluso en Honduras y Costa Rica, por lo general países pacíficos, el público considera que el crimen violento es uno de los principales problemas de la nación.

El amiguismo y la corrupción no son nuevos en la política centroamericana, pero la democratización, en especial con el surgimiento de una prensa libre, ha llevado a una serie de escándalos muy divulgados. En Nicaragua, los cargos de corrupción que sacudieron al gobierno del presidente Arnoldo Alemán han sido tan serios que los donantes internacionales han suspendido su ayuda. Los sandinistas aún no se han recuperado de la sombra de la piñata: la transferencia al por mayor de las propiedades del Estado a miembros del partido justo antes de que el FSLN dejara el gobierno en 1990. Los cargos de abuso sexual a menores de edad hechos contra Daniel Ortega también han fracturado al partido.

Hace un año, a pesar de su mutuo antagonismo, Ortega y Alemán llegaron a un pacto político que reescribió las leyes constitucionales y electorales con el fin de excluir a los partidos minoritarios, con lo cual prácticamente se aseguraban un monopolio del poder político para ambos. Además, como ex candidatos presidenciales, el pacto les otorgó la inmunidad frente a futuros enjuiciamientos. Este beneficioso acuerdo político fue una reminiscencia de los pactos corruptos que Anastasio Somoza hizo con sus opositores, lo que hizo que los ciudadanos consideraran a la clase política prerrevolucionaria entera como unos “zancudos” (mosquitos chupa—sangre). En encuestas recientes se ha podido observar que las actitudes del público hacia los partidos políticos son abrumadoramente negativas: 90% cree que la corrupción gubernamental es generalizada.

En Honduras, ministros del Partido Nacional de Rafael Callejas y del Partido Liberal de Carlos Roberto Reina fueron acusados de peculado y de la venta de visas hondureñas a inmigrantes asiáticos. Después del Huracán Mitch, la ayuda gubernamental a las víctimas fue extremadamente lenta, y parte de la ayuda externa fue demorada por temor a que fuera desviada por los funcionarios corruptos.

En los años noventa, los escándalos de corrupción en El Salvador y en Guatemala

llevaron a la ruina a los partidos demócrata-cristianos. En 1993, la compra generalizada del voto en el Congreso de Guatemala fue una de las razones por las que el presidente Serrano intentó disolver dicho cuerpo, y el presidente Álvaro Arzú fue encontrado sospechoso de canalizar los contratos de obras públicas a una red de amigos y patrocinadores. Un gran número de guatemaltecos piensa que la corrupción es aún peor en el gobierno del presidente Alfonso Portillo.

Las acusaciones de corrupción contra el presidente salvadoreño Armando Calderón Sol desgastaron seriamente el apoyo público a su gobierno, aunque su sucesor alcance altas calificaciones por parte del público por administrar con honestidad la ayuda recibida por el terremoto; sin embargo, mucha gente piensa que el gobierno o los principales partidos políticos no han sido muy eficaces en la ayuda a las víctimas del terremoto. En encuestas sobre la confianza popular realizadas en instituciones públicas, el gobierno queda en último lugar. Incluso Costa Rica ha sido lastimada por escándalos de corrupción recientes, lo que ha provocado violentas manifestaciones públicas.

La incapacidad de los gobiernos centroamericanos para mantener el orden público, la honestidad gubernamental, la prosperidad económica o la justicia social se debe, en parte, a los recortes externos: menor ayuda extranjera, la carga de la deuda y las políticas neoliberales impuestas por las instituciones financieras internacionales. Pero la falta de recursos es sólo una parte de la explicación. Parte de la culpa también radica en la debilidad de las nuevas instituciones democráticas centroamericanas.

La experiencia centroamericana es que en la construcción de una sociedad democrática, tolerante y pacífica, las incompetencias se originan o aparecen por todos lados, resultado de herencias nocivas de la guerra, inexperiencias, personalismos. Encontramos dos carencias sintomáticas, sin cuya presencia no

podrán superarse las actuales dificultades.

Por un lado, la presencia de partidos políticos nacionales y permanentes, que desde el centro político, puedan hacer política a la derecha y a la izquierda, justamente para resolver el equilibrio de las fuerzas sociales que demandan y reivindican por todos lados. Por el otro, el fortalecimiento de una cultura política que es, esencialmente, voluntad/capacidad para negociar en provecho de la nación. Ningún problema nacional puede ser ajeno a la concertación política, así como ningún problema particular o corporativo puede ser superior al interés nacional.

El mayor problema es la delincuencia armada, prolongación de la lucha armada; el crimen refleja, como en pocos países, hondos conflictos internos de la sociedad, reacomodos, arreglos de cuentas, frustraciones. Hay una democratización de la impunidad en una sociedad que ya estaba castigada por la pobreza y el miedo. Ello causa inestabilidad creciente.

En virtud de lo anterior, y si bien la solución a los conflictos políticos internos depende exclusivamente de las acciones que para tal efecto emprendan cada uno de los gobiernos centroamericanos, la relación de éstos con México puede ser beneficiosa para inhibir la presencia de elementos desestabilizadores que agudicen los problemas, tal es el caso del tráfico ilícito de armas, que alimenta la delincuencia y el crimen organizado e incrementa la inseguridad pública.

En Centroamérica, un problema preocupante es la falta de control de armas en manos de la población. Este fenómeno propiciado por las guerras se ha combinado más recientemente con la proliferación de armas livianas alimentada por el comercio de narcóticos. Ello ha incrementado los índices de delincuencia e inseguridad pública y "ha contribuido a estimular la crisis de gobernabilidad en

Centroamérica".³²⁵

En El Salvador este fenómeno ha alcanzado gran magnitud. De acuerdo con encuestas realizadas por el Instituto Universitario de Opinión Pública de la Universidad Centroamericana, a diferencia del pasado inmediato en que la violencia bélica o política era un importante motivo de preocupación, ahora "para la mayoría de los ciudadanos salvadoreños, la violencia significa delincuencia y como tal es identificada como uno de los más graves problemas nacionales del momento".³²⁶ Lo alarmante de la situación se ilustra con la comparación de los siguientes datos: de acuerdo con la Fiscalía General de la República, en la posguerra ha ocurrido un promedio anual de 8 mil homicidios entre intencionales y no intencionales; durante la guerra, el promedio de muertes anuales causadas por el conflicto armado fue de 6 250.³²⁷

Varios elementos han contribuido al sustancial incremento de la violencia delictiva en ese país: "la cultura de la violencia, la debilidad institucional de los sistemas policiales y de justicia y la disponibilidad de armamento constituyen secuelas de la guerra que se convirtieron en factores condicionantes del fenómeno contemporáneo".³²⁸

En relación con el último aspecto, la guerra no sólo armó a los dos ejércitos enfrentados, "sino que además distribuyó una ingente cantidad de armamento

³²⁵ Christopher Nee, Greg Puley y Carlos Walker, "Coalición mundial para el control de armas livianas comienza a tomar forma", en *Diálogo Centroamericano*, Núm. 33, San José, Costa Rica, Diálogo Centroamericano por la Seguridad y la Desmilitarización, Fundación Arias, septiembre de 1998, p. 4.

³²⁶ "La cultura de la violencia", en *Estudios Centroamericanos*, núm. 588, San Salvador, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, octubre 1997, pp. 953-954.

³²⁷ Cifra obtenida de la división del cálculo de aproximadamente 75 mil muertos causados por el conflicto armado, entre los doce años de guerra. José Miguel Cruz y Luis Armando González, "Magnitud de la violencia en El Salvador", en *Ibid*, p 961.

³²⁸ José Miguel Cruz, "Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa", en *Ibid*, p. 980.

entre la población civil, en la búsqueda de apoyo por parte de cada bando".³²⁹ Estas armas no sólo fueron de pequeño calibre, sino que también se entregaron armas largas, de grueso calibre y explosivos, que una vez que finalizó el conflicto no fueron recogidos en su totalidad, por lo que parte de este armamento aún subsiste en manos de civiles, sin que exista una estimación exacta de su cantidad. De acuerdo con la Policía Nacional Civil salvadoreña, en el país existen alrededor de 150 mil armas registradas en manos de civiles, sin embargo, las mismas autoridades calculan más de 120 mil armas que están en circulación y que no han sido registradas, muchas por ser "de uso privativo de la Fuerza Armada".³³⁰

En Guatemala también se ha experimentado un auge de la violencia apolítica y criminal. En todas las encuestas de opinión, este problema se identifica como el más importante. Según estadísticas oficiales, Guatemala es el segundo país de más alto índice de criminalidad en América Latina, ubicado después de Colombia. Se calcula que existen unas 600 bandas que integran a 20 mil delincuentes, la mayoría encabezadas por ex oficiales del Ejército. El sistema de justicia se encuentra postrado ante la delincuencia, debido a lo cual se ha recurrido a la privatización de la seguridad, lo que ha tenido consecuencias atroces, como linchamientos de reales o supuestos delincuentes. Se estima que unas 200 mil personas están organizadas bajo "patrones del vigilantismo" y que aproximadamente, "dos millones de armas están en manos de 36% de la población mayor de 15 años".³³¹

Dada la naturaleza clandestina del proceso de adquisición de armas por parte de civiles en la región, así como la ilegalidad del tráfico de armas, resulta difícil precisar el volumen del fenómeno, ya que las fuentes difieren en sus

³²⁹ *Ibid.*, p. 984

³³⁰ *Ibidem.*

³³¹ Edgar Gutiérrez, "Guatemala. Paz de baja intensidad", en *Nueva sociedad* Núm. 154, Caracas Venezuela, marzo—abril de 1998, p. 22

estimaciones.³³² Sin embargo, como se ha indicado, las estadísticas sobre el incremento de la violencia criminal asociada a lo anterior han propiciado que el fenómeno se estime como un serio problema de seguridad pública.

Dentro del Tratado de Seguridad Democrática, los países centroamericanos se obligan a combatir el tráfico ilegal de armas, material y equipos militares, así como de armas ligeras de protección personal. En la reunión de cancilleres del Mecanismo de Tuxtla, celebrada en agosto de 1997, se reconoció la importancia de lo anterior para la seguridad de las personas y sus bienes, así como la recolección de armas ilícitas en manos de civiles.³³³

Al propio tiempo, como lo ha demostrado la experiencia del Mecanismo de Tuxtla, la diplomacia mexicana puede desempeñar un papel en extremo positivo: sea sirviendo de enlace entre las partes en conflicto, propiciando un diálogo que de otra manera no tendría lugar; sea convocando a la comunidad internacional o latinoamericana a contribuir a los esfuerzos de paz o desarrollo en Centroamérica.

4.1.5. La cooperación

En el ámbito político, es indudable que la suma de las participaciones de los estados Centroamericanos tiene un peso importante en la conducción de las organizaciones regionales a las que México pertenece. Pero quizá la razón más poderosa que está detrás de nuestra cooperación con la región en esta materia, es el entendimiento de que los desequilibrios políticos de los países vecinos, que en ocasiones se han transformado en graves conflictos internos, representan un considerable riesgo para la estabilidad y desarrollo de nuestro país.

³³² Por ejemplo, en uno de los artículos ya citados se señala que en Centroamérica "existen aproximadamente 2 millones de armas livianas", cantidad que, como se acaba de indicar por otra parte se calcula sólo para el caso de Guatemala. Cfr. Christopher Nee et. al. *Op. cit.*, p. 3

³³³ "Declaración Conjunta", Reunión de los cancilleres de Centroamérica y México, *Op. Cit.*, p. 26

De aquí, el impulso que desde la segunda reunión del Mecanismo de Tuxtla se ha dado a este ámbito de las relaciones mexicano—centroamericanas.

En el capítulo anterior enumeramos algunas acciones en las que se han concertado posiciones comunes entre los gobiernos de México y Centroamérica. No obstante, aún existe un amplio espectro de posibilidades de cooperación en materia política que requiere de atención.

A la violenta década de los ochenta, siguió la de las expectativas hoy incumplidas. Los indicadores económicos de la situación que se vive en estos países muestran rezagos innegables, que se han profundizado con los desastres naturales. Nuevamente, pero con sentido distinto, se requiere de una acción conjunta de carácter político que implique a quienes manifestaron su compromiso para terminar con el derramamiento de sangre. Sería absurdo suponer que sólo cuando se trata de guerras intestinas como la de los ochenta en Centroamérica pueda captarse la solidaridad de quienes están en posibilidad de brindar este apoyo.

En este entendido, México está llamado a jugar un papel fundamental. Recientemente, el actual Presidente de México expresó su compromiso político de fortalecer sus vínculos de cooperación con Centroamérica. Más allá de los ejercicios de la retórica, es evidente que existen mecanismos multilaterales que pueden reactivarse para realizar el trabajo inconcluso y que pide a gritos la región.

La ONU, la OEA, la Cumbre Iberoamericana, el Grupo de Río y el Grupo de los Tres, son sólo algunos de los mecanismos que con programas inteligentes, novedosos y realistas pueden romper la inercia del subdesarrollo centroamericano.

Los centroamericanos han dado muestras de su vocación para enfrentar la adversidad. No son pueblos pasivos que se limiten a implorar caridad y asistencia.

Corresponde a quienes, como México, pueden responder a ese reto de actuar en consecuencia, con el propósito de contribuir efectivamente a la consolidación de la paz.

4.2. De orden social

En el aspecto social de las relaciones mexicano—centroamericanas se vislumbran diversos desafíos al comenzar el Siglo XXI. No son desafíos nuevos, es la vieja agenda de siempre donde sobresalen los asuntos relativos a los movimientos migratorios, los problemas agrarios, la educación, el empleo y la cooperación en materia social. No obstante, ante los cambios que se experimentan tanto al interior como al exterior de ambas sociedades en los albores del nuevo milenio, requieren de la generación de estrategias que sean compatibles con las necesidades y las inquietudes de las mayorías populares que habitan en Centroamérica y México, pues al fin y al cabo, la dimensión social de nuestras relaciones con los vecinos del Istmo, exige asumir el tema en la perspectiva eminentemente humana, del desarrollo y crecimiento de nuestros pueblos.

Bajo este entendido, es importante señalar que en esta etapa de las relaciones entre México y Centroamérica, la problemática social debe ocupar un lugar preponderante, en virtud de que si las enormes disparidades que hoy fracturan a las sociedades centroamericanas no son reducidas, la amenaza del retorno de la violencia se mantendrá latente y México no será verdaderamente competitivo en el mercado mundial, si carga sobre sus espaldas irritación y violencia social, que es generada por el atraso en que se encuentran los países centroamericanos.

Para comprender mejor nuestro dicho, a continuación se realiza un esfuerzo sintético sobre los principales retos que en el ámbito social enfrenta la relación mexicano—centroamericana.

4.2.1. Los movimientos migratorios

La migración masiva es uno de los fenómenos mundiales más dramático, complejo y determinante en el proceso de configuración de nuestras sociedades. En la región Mesoamericana las condiciones económicas, sociales, políticas y la situación geográfica de México y los países de América Central, originaron desde hace varias décadas, una elevada movilidad poblacional. México es un país de gran complejidad migratoria, en el que confluyen tres expresiones del fenómeno: somos destino, tránsito y origen de flujos migratorios.³³⁴ Aunque por nuestro país cada año ingresan personas de 116 nacionalidades, por su número destacan los migrantes de cuatro países centroamericanos, a saber: Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala.

Los flujos migratorios al interior de México, así como los que atraviesan el país con el objetivo de llegar a Estados Unidos o Canadá, fueron y son objeto de estudio de diversas disciplinas, fundamentalmente por las condiciones de extrema pobreza en que se encuentran. Al respecto, cabe hacer notar que muchos centroamericanos residen en las ciudades fronterizas mexicanas y la mayoría subsiste en situación precaria, sin garantías jurídicas, sin documentos migratorios y percibiendo bajos salarios, generalmente porque sus patrones conocen su situación migratoria en México. Por lo anterior, este es uno de los grupos con el que se cometen los más graves abusos por parte de elementos policiacos y por asaltantes.

Los motivos que originaron su expulsión del lugar de origen son variados, la mayoría de los migrantes lo hace por razones laborales, aunque una parte no despreciable del flujo centroamericano migró por razones políticas; pero en general presentan un común denominador: la violación de los derechos humanos.

³³⁴ Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios. Análisis de la evolución de las principales variables migratorias. México, SEGOB, 1997.

Por lo tanto, estas poblaciones migrantes, ya vulnerables desde su partida, están expuestas a infinitas situaciones de riesgo, en su tránsito por México y cuando cruzan las fronteras.

Además, la emigración centroamericana se ha enfrentado a una oposición expresada en términos de políticas restrictivas por parte de los países receptores y de tránsito, lo que ha derivado en un incremento en la proporción de emigrantes indocumentados dentro del conjunto de la población migrante y un crecimiento paralelo de mecanismos para traficar con la población indocumentada.

Decíamos anteriormente que México no es sólo lugar de destino sino lugar de paso para la inmigración centroamericana. En México el tema central es la emigración de sus nacionales, por lo que la inmigración, como problema, pasa a un segundo plano en la discusión sobre la migración. Sin embargo, hay que destacar que cuando en México se habla de inmigración se hace referencia, automática y casi exclusivamente, a la población de origen centroamericano. El matiz que debe introducirse es que esta población representa una proporción pequeña de la inmigración legal, pero es casi la totalidad de la indocumentada. De acuerdo a datos del Instituto Nacional de Migración (INM), el número de centroamericanos que entran ilegalmente a la República Mexicana aumenta anualmente; tan solo en los dos primeros meses de este año 2001, han sido asegurados 27 mil 364 personas originarias de esa región.³³⁵

Muchos son los impactos que las migraciones centroamericanas tienen para México. Ellos no serán abordados por las características de este documento, pero no puede dejar de mencionarse que muchos de los inmigrantes centroamericanos se dedican a robar, o son asaltados; mientras que las mujeres se prostituyen o son violadas. Todo esto propicia modificaciones importantes en diversas esferas de la

³³⁵ Cosme, Manuel, "Más centroamericanos buscan llegar a EU", en El Sol de México, México, 10 de junio de 2001, p. 20/A.

realidad que se expresan en cambios en el sistema de valores y en los patrones de comportamiento.

Un elemento central que no debe ser omitido en el tratamiento del fenómeno que nos ocupa, es la dimensión de los derechos humanos asociada a la migración. Este tema ha sido abordado en diversos trabajos, pero conviene recordar que la mayoría de los procesos migratorios se inician por violaciones de diversos derechos humanos en los lugares de origen y van acompañados de otros tipos de violaciones a derechos humanos en los lugares de tránsito y de destino. La paradoja es que mientras México se ha quejado frecuentemente, y con razón, de las violaciones a que son sometidos sus nacionales en Estados Unidos, existen innumerables evidencias de violaciones similares producidas en México contra los inmigrantes centroamericanos.³³⁶

Otro elemento que resulta importante considerar es el papel que en este proceso tiene la mundialización de la economía y el redimensionamiento de los Estados. El resultado de estas tendencias conduce a un panorama negativo en las economías de la región centroamericana, frente a la cual, un recurso que ha mostrado una dinámica de crecimiento sostenido y una relativa independencia, es el ingreso de divisas por el envío de remesas por los emigrantes. En la medida en que esas condiciones de las economías persistan es previsible que las migraciones continúen o incluso, se incrementen.

En resumen, las tendencias actuales y el contexto social y económico de la región centroamericana permiten asegurar que más allá de las medidas restrictivas, las emigraciones centroamericanas tenderán a mantenerse en el futuro próximo.

Frente a este panorama, el gran reto de las relaciones mexicano—

³³⁶ Comisión Nacional de Derecho Humanos, Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Frontera Sur, México, CNDH, 1995.

centroamericanas es el de contribuir eficazmente a la superación de las causas que originan la emigración centroamericana hacia territorio mexicano.

No obstante, este propósito es muy ambicioso, de largo plazo y requiere de un esfuerzo conjunto de desarrollo, en un marco respetuoso de concertación, entendimientos y consensos, que permita elevar la calidad de vida de los habitantes de la región de Mesoamérica. Por lo tanto, y mientras se sientan las bases para lograr tal fin, existen algunos retos o tareas pendientes para el tratamiento del fenómeno migratorio entre México y Centroamérica, a saber:

- Profundizar y ampliar el diálogo y la cooperación que en esta materia se ha venido desarrollando a partir de la Segunda Cumbre del Mecanismo de Tuxtla. Ampliamente detallados en el capítulo anterior.³³⁷
- Fomentar la generación de respuestas efectivas e integrales, que atiendan los elementos económicos, políticos, sociales y de derechos humanos que confluyen en el fenómeno migratorio.
- Propiciar una mayor vigilancia en la frontera entre México y Centroamérica y combatir a fondo la corrupción entre los agentes migratorios, quienes se hacen de la vista gorda dejando operar a las bandas de "polleros".
- Endurecer los castigos contra los traficantes de indocumentados.
- Cuidar que el personal de las diferentes instituciones no extorsione ni cometan abusos con los centroamericanos, de lo contrario debilitarán los reclamos del gobierno de México de respeto a las garantías individuales de los mexicanos que viajan a Estados Unidos en busca de trabajo.
- Llegar a acuerdos multilaterales sobre el fenómeno, en virtud de que en esto tiene que ver los gobiernos estadounidense, mexicano y centroamericanos.

El fenómeno migratorio, como puede apreciarse, es uno de los mayores retos de las relaciones mexicano—centroamericanas en el presente siglo, pues en el fondo

³³⁷ Cfr. Supra 3.1.2.1.

la migración se debe a un desarrollo insuficiente en Centroamérica y mientras no se solucione este problema, y al parecer pasará mucho tiempo para que eso ocurra, en las riberas del Suchiate o en las localidades como El Naranjo, Pedregal, Acatilpa, Nueva esperanza, Benito Juárez y Santa Cruz, pertenecientes al municipio de Tenosique, Tabasco, los "polleros" seguirán ofreciendo a los centroamericanos llevarlos a Estados Unidos por una tarifa de 7 mil a 20 mil dólares.

4.2.2. Los problemas agrarios

El problema de la distribución y tenencia de la tierra, en la medida que ésta sirve de sustento para más de la mitad de la población centroamericana, por cierto la más desamparada, y que todavía constituye como actividad productiva la mayor fuente de divisas o recursos, continúa siendo el Talón de Aquiles y un reto para los gobiernos del Istmo. Ello, en virtud de que los cambios más o menos significativos en las dimensiones sociales, políticas y culturales de la población campesina, o con el manejo de las tenencias agrarias, influenciarán de manera significativa la potencialidad modernizadora o tradicional de estas sociedades. Por ejemplo, la democracia política está atada como un anillo de hierro a lo que ocurra en el campo.

Como resultado de los conflictos sociales y la guerra, se han producido cambios sustantivos que prefiguran nuevas, pero renovadas dificultades en El Salvador, Guatemala y Honduras, ésta con la peor relación entre la PEA y el área agrícola (0.91) y mucho menos en Costa Rica, Nicaragua o Panamá, que tiene la mejor relación de trabajo/tierra (1.82).³³⁸

³³⁸ Datos de FAO y PREALC elaborados por E. Baumister, en "Características y potencial de la agricultura en la estrategia alternativa de desarrollo" en Stein, E. y S. Arias (ed.), Democracia sin Pobreza, alternativas de desarrollo para Centroamérica, San José, Costa Rica. SELA—CADESCA—DEI, 1992, p. 352

En la década de los ochenta, por factores diversos y hasta opuestos, se alteró la estructura agraria en Nicaragua, El Salvador y Honduras. En el primero, se reformó 1/3 de la superficie nacional en fincas, en El Salvador en un 20%, y en Honduras en algo más del 12%, beneficiando a un número no exactamente proporcional de campesinos. En general, la tierra se "desconcentró" en todos los países, salvo en Panamá, con una pérdida relativa de importancia de la gran propiedad ociosa; transformándose la expresión jurídico—productiva terrateniente, en empresa moderna. Lo contradictorio es que nada de esto alivia, sin embargo, la pobreza rural. Y se ratifica la cualidad dual, colonial, de la vida rural.

Desde finales de los años setenta, la agricultura no tiene capacidad de crear empleo asalariado; la proletarización campesina, que ocurre como parte de la expansión capitalista, ha sido de tipo estacional; es decir, períodos de desocupación que el campesino comparte con otros momentos más breves de ingreso, lo que acumula sufrimientos y pobreza. El mayor cambio experimentado es que los granos básicos dejaron de ser productos de subsistencia y la división oligárquica de tareas, vital para todos, entre el minifundio y el latifundio, se terminó en demérito de este último.

De hecho, Centroamérica deja, paulatinamente, de ser una sociedad rural para convertirse en una sociedad de informales urbanos: en 1950, el 80% de la población vivía en el campo; en 1990, sólo el 51%, pero en un contexto en el que los servicios urbanos cubren en muchos países todo el territorio geográfico. A lo rural lo redefinen los medios de comunicación de masas, el consumo cosmopolita, los transportes rápidos, la inmediatez de la vida urbana, no siempre acompañada de servicios de educación o salud. Lo contradictorio de esta transformación es que termina, en efecto, el aislamiento rural, pero la comunicación con el medio urbano sólo sirve para establecer contrastes en modos de vida opuestos y no articulados, para definir modelos de consumo inalcanzables, el típico "efecto demostración" que subraya la privación relativa de los pobres del campo.

El sector agrícola enfrenta el reto de su modernización en un ambiente aún difícil, pues la situación del campesino solo ha variado para empeorar y con la crisis se han profundizado algunos de sus rasgos más atrasados y tradicionales. Los productos de exportación, tanto los viejos pero especialmente los nuevos, poco modifican la pobreza rural. Pero el rasgo más grave, y por momentos olvidado, es que la agricultura centroamericana se volvió incapaz de producir la alimentación básica necesaria para el consumo de su población. Se interrumpe el mayor ciclo tradicional de la existencia campesina. He aquí una de las contradicciones más perversas de la modernidad.

Se están recibiendo donaciones del exterior o se importan, con sacrificio de divisas, cuotas crecientes de granos básicos. Ambas son prácticas negativas, que además deprimen las posibilidades de modernizar intensivamente la agricultura campesina.

El mayor desafío para la economía centroamericana, desde la óptica del desarrollo humano sostenible, es la reforma de la producción de granos básicos, seguro de vida ancestral como alimento fundamental, cuyas carencias producen hambre e inseguridad. El reto es elemental: maíz, frijoles, tubérculos, plátanos, etc. Y a precios bajos, o bien hambruna a la vista. Sin alcanzar la independencia alimentaria de la población trabajadora, base sobre la cual se construye el crecimiento industrial, no será posible avanzar. La novedad de esta dimensión crítica es que la producción de granos básicos ya no puede ser responsabilidad económica del pequeño parcelario o del campesinado tradicional. Ahora ha sido asumida como parte de una urgente modernización de la economía agraria, de campesinos medios y pequeños y hasta de la gran empresa.

Este difícil panorama que se vive en Centroamérica no es ajeno a nuestro país. En México, la estructura agraria todavía está marcada por las disposiciones de la

Constitución de 1917, en cuyo artículo 27 se establece el sistema de ejidos. Hasta 1996 más del 54% de las tierras estaban sometidas aun al régimen de propiedad social. Los integrantes de los ejidos y de otros esquemas comunales de propiedad representaban el 67% de la población dedicada a la agricultura.

El gobierno promulgó, en 1992, la nueva Ley Agraria que da respaldo legal a las transacciones económicas que se realicen en las áreas rurales de México. La enmienda al artículo 27, principal soporte de la nueva ley, supuso importantes cambios en el ejercicio del derecho de propiedad y la tramitación de las transacciones. El objetivo de esta ley era generalizar la institución del derecho de propiedad, como una forma de crear un mercado dinámico de tierras rurales.

Sin embargo, estas medidas han dado escasos resultados: de un total de casi 30,000 ejidos, sólo 200, que representaban un poco más del 1% de la superficie bajo régimen de propiedad colectiva, habían completado el trámite un año después de promulgada la ley. Esto demuestra que para los campesinos la tierra tiene otro sentido que el de la simple mercancía. Por tanto, la tendencia a perpetuarse, de algunas instituciones sociales tan antiguas como el sistema de ejidos en México, también podría ser importante en este contexto y, de alguna manera, no es fácil saber por qué los mercados de tierras aún no han comenzado a funcionar plenamente.

En México, al igual que en los países centroamericanos, el reto es la modernización del campo, no obstante no es una tarea fácil, si además tomamos en cuenta que la apertura comercial y el ajuste estructural han creado un marco macroeconómico desfavorable para la producción agropecuaria: La importación de alimentos y materias primas baratos han reducido la rentabilidad y agudizado la competencia en los mercados regionales. Al mismo tiempo, los apoyos y subsidios gubernamentales a la producción han descendido en términos generales, reforzando el descenso de la rentabilidad del sector.

Pero esto no sólo es privativo de nuestro país, en términos generales, en todos los países de Mesoamérica el sector agropecuario se ha visto afectado por las políticas de ajuste estructural, la eliminación de subsidios a la agricultura y la liberalización de mercados. Los Ministerios de Agricultura han dejado de tener un rol regulador en las políticas del sector y del mundo rural y en su lugar, las políticas sectoriales son condicionadas por las políticas macroeconómicas. El retiro progresivo de la intervención estatal en las estructuras de tenencia de la tierra, protección de la propiedad y subsidios, indican que el papel distributivo del Estado ha quedado de lado y en cambio se insiste en las bondades distributivas del mercado. Las políticas sociales tienden a minimizarse y se focalizan a los grupos más vulnerables de las sociedades. También, las políticas públicas en el marco del ajuste estructural, priorizan medidas económicas de apoyo a la producción de exportación. Esto significa menores recursos para la producción de consumo interno.

Los procesos de reforma agraria, cuyos resultados ya de por sí han sido muy limitados, están siendo objeto de revisión a la luz del nuevo modelo. La tendencia actual es hacia el fortalecimiento de los mercados de tierra, que irónicamente se dinamizaron a partir de los procesos de reforma agraria, gracias a la legalización de la tierra para quienes la explotaban en forma directa y a la eliminación del latifundio improductivo.

En este contexto se plantea una política agraria, relativa al mercado de tierras, formada por una serie de medidas para la movilización y transparencia del mercado. Se dice que esta intervención viene a complementar en mayor o menor grado la reforma agraria a través del efectivo establecimiento de tributación sobre la tierra (que disminuya las expectativas de ganancia especulativa a través de la misma); la titulación; la modernización de los sistemas de registro de la tierra; creación de bancos de tierra; programas de colonización; y, expropiación de

tierras ociosas y asentamientos de sin tierras, bolsas de arrendamiento y regulación adecuada de esta figura.

La discusión sobre el fortalecimiento del mercado de tierras debe pasar por un reconocimiento de los potenciales actores interesados en la tierra y sus posibilidades de intervención en el mercado.

Bajo este modelo, la participación de los sectores campesinos en el mercado de tierras está influida por los procesos de diferenciación del campesinado –por un lado el sector que ha logrado consolidarse en su papel de pequeños productores y por otro, aquel sector que deberá deshacerse de sus tierras. Los campesinos que buscan acceder tierras agrícolas seguirán teniendo limitaciones, pues aunque bajen los precios de la tierra, su precio continúa siendo elevado para ellos.

Se propone entonces la intervención de los gobiernos creando líneas especiales de crédito o dando garantías necesarias para acceder al mismo. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden facilitar el acceso a la tierra en el marco del fortalecimiento del mercado de tierras. En América Latina las ONGs han desarrollado experiencias novedosas para la compra de tierras para campesinos e indígenas. La compra de tierra con esta finalidad también es conocida en Centroamérica. También existen numerosas experiencias de compra de tierra por parte de organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales con intenciones conservacionistas.

A pesar de que no podemos despreciar la importancia de que las organizaciones de la sociedad civil desarrollen destrezas y capacidades que permitan la compra de tierras a través de modalidades novedosas, hay que cuidar que esta no sea una dimensión más del desplazamiento de las funciones del Estado hacia otros sectores de la sociedad.

El panorama que se muestra no favorece a los pequeños productores, por el contrario, la retirada de los estados de algunas de las funciones que antes desempeñaban, así como el redimensionamiento y desaparición de las empresas estatales, han creado importantes vacíos institucionales que no han sido llenados por el sector privado. Los pequeños productores rurales resultan particularmente afectados, dada su precariedad económica, por este proceso.

Los distintos tipos de familias campesinas tienen estrategias de ingreso claramente discernibles. Su rasgo común es el esfuerzo de valorizar sus recursos y activos en los diferentes mercados y actividades a los cuales tiene acceso. Entre estas estrategias figuran la seguridad alimentaria familiar mediante el autoconsumo, la producción de productos básicos intercalados y la ganadería familiar. La principal forma de ajustarse a la crisis rural es a través de su participación cada vez más activa en el mercado laboral en actividades extra-agrícolas de carácter informal. Pese a la política social y a los programas de combate a la pobreza puestas en marcha en países como México, Honduras y Nicaragua, la pobreza y la pobreza extrema han aumentado durante la última década de reformas económicas, tanto en el campo como en las ciudades. Este hecho está estrechamente ligado con una economía incapaz de generar suficientes empleos y con la caída de los salarios reales.

Ante este panorama, un esfuerzo unificado de los gobiernos de México y Centroamérica es fundamental para afrontar los problemas agrarios. Por tanto, el reto que tienen las relaciones mexicano—centroamericanas en este campo consiste en profundizar la voluntad de colaboración que al respecto se ha venido manifestando, a efecto de que se desarrolle una estrategia de modernización agrícola unificada, que garantice la oportunidad de superar las desigualdades en el sector agrícola y entre éste y los otros sectores de la economía. Si no alineamos nuestra voluntad para enfrentar el rezago, ampliaremos aún más la brecha que hoy existe en nuestras sociedades.

4.2.3. La educación

La educación se considera instrumento fundamental para el desarrollo humano individual y social. La región mesoamericana llegará tan lejos como llegue su educación. No obstante, las políticas tradicionales, basadas principalmente en la extensión de la cobertura del sistema educativo, son actualmente inadecuadas frente a los cambios sociales y económicos que están ocurriendo en la región. El énfasis en la expansión de la cobertura escolar no ha sido capaz de generar niveles satisfactorios de calidad, ni de promover la equidad económica y social.³³⁹

Las fallas en los enfoques tradicionales sobre desarrollo educativo se están haciendo progresivamente evidentes y están generando un movimiento creciente. La fuerte dispersión de la población en comunidades pequeñas que prevalece en el área dificulta el acceso de ésta a los servicios educativos. La desnutrición infantil pone en desventaja a una parte importante de los educandos. Los elevados índices de marginación obligan con frecuencia a los niños y jóvenes a abandonar sus estudios, incrementando el rezago educativo. La insuficiente capacitación de la fuerza de trabajo desestimula la llegada de inversiones productivas. Además, el actual sistema ha demostrado ser impermeable a las demandas cambiantes de los mercados laborales, como lo afirma la CEPAL:

Los sistemas educacionales (...) presentan obvias insuficiencias en lo que respecta a la calidad de sus resultados, a su pertinencia con respecto a los requerimientos del entorno económico y social y al grado de equidad con que acceden a ellos los distintos estratos de la sociedad. Su institucionalidad tiende a la rigidez, a la burocratización y a una

³³⁹ "La CIDH valora los esfuerzos de México en el área educativa, donde se ha logrado incrementar en las últimas décadas el número de personas incorporadas en el sistema educativo. En este sentido, las inscripciones en las instituciones de educación primaria entre 1970 y 1993 se incrementaron de menos de diez millones a quince millones de personas". Cfr. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. Capítulo VIII Los derechos económicos, sociales y culturales. Washington, CIDH, 1998

escasa vinculación con el entorno externo.³⁴⁰

Como consecuencia, los sistemas educativos en la región no están respondiendo bien a los desafíos de las nuevas condiciones económicas y políticas; se habla de una separación entre los sistemas educativos de la región y sus necesidades de desarrollo.

En términos generales, los sistemas educativos de la región de Mesoamérica se caracterizan por la baja calidad de la mayor parte de la educación pública, su débil papel en la promoción de la movilidad social, disociación general entre el sistema escolar y las demandas de una economía y una democracia modernas, y una limitada información sobre las sociedades y las tecnologías contemporáneas.

Algunos de los factores que provocan que los sistemas educativos en el área sean deficientes son, entre otros:

- El bajo gasto gubernamental dedicado a la educación
- La ineficiente administración de los recursos educativos.
- El deterioro de la profesión docente.
- Los obstáculos políticos más que técnicos en el ámbito educativo.³⁴¹

Dado que los problemas y el rezago educativo que presenta la región son graves, se requiere un programa articulado que permita atacarlos de manera especial. Por lo tanto, el reto de las relaciones entre los gobiernos de México y Centroamérica, en materia de educación, consiste en generar diversas acciones concurrentes y

³⁴⁰ Cfr. CEPAL. Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa, Santiago de Chile, CEPAL, marzo de 1990.

³⁴¹ En este sentido, la CIDH recomienda al Estado mexicano que "continúe las inversiones y mejore las condiciones, en general, en el sector de la educación, con el propósito de aumentar los índices de atención escolar, y desarrollar programas específicos de alfabetización para los adultos e indígenas". Cfr. CIDH. Op. Cit., 1998

articuladas para el más rápido desarrollo educativo de la región que permita, entre otras cosas, cumplir con los siguientes objetivos:

1. La competitividad económica internacional: La competencia internacional exitosa requiere reforzar las destrezas tradicionales y agregar algunas nuevas, como respuesta los cambios en el mercado laboral; los sistemas educativos deben hacerse más receptivos a las demandas de los mercados de trabajo.
2. El desarrollo de un moderno sentido ciudadano: Una economía moderna, competitiva internacionalmente requiere de un nuevo tipo de ciudadano, que sea más autónomo, mejor informado y más responsable. La educación tiene un papel fundamental que cumplir para el logro de estos objetivos, ayudando a desarrollar el juicio y la tolerancia; debería proveer acceso universal al conocimiento y las destrezas necesarias para una participación exitosa en la sociedad moderna, sobre todo en el campo de la vida ciudadana democrática.
3. Redefinición de la equidad: Existe un consenso generalizado respecto de la necesidad de hacer más equitativa la educación en la región. La consolidación de la democracia requiere de la extensión de las oportunidades económicas al conjunto de la población. La educación es un instrumento poderosamente eficaz para este fin. Sin embargo, el concepto de equidad está cambiando. La calidad empieza a reemplazar a la cantidad como el tema central en el debate sobre la equidad y la educación equitativa.

Los objetivos antes descritos solo se realizarán en una sociedad con altos niveles de educación. Por eso los requerimientos en este campo deben responder a la urgencia de alcanzar un desarrollo económico, social y cultural, armónico y

solidario, así como a los adelantos que en ciencia y tecnología son indispensables para hacer uso de las riquezas potenciales de la región mesoamericana.

Teniendo en cuenta el desarrollo científico y tecnológico alcanzado por la humanidad y la importancia cada vez mayor del conocimiento en los procesos productivos, solo existe sobreeducación en países que no aspiran a un desarrollo equitativo y sustentable de sus sociedades. Desde la perspectiva del empleo es urgente y necesario fortalecer de una manera integral el proceso de educación y los sistemas educativos nacionales.

Las estrategias mancomunadas en el campo educativo deben, por lo menos, atender los siguientes aspectos:

- Generar una mejor y mayor oferta de servicios educativos en las regiones con mayor rezago.
- Establecer programas compensatorios para la población que se encuentra con mayor desventaja social, primordialmente en materia de educación básica.
- Impulsar la educación continua a través del establecimiento de programas regionales de capacitación que vinculen a la fuerza laboral con los sectores productivos
- Armonizar la misión y la estructura de la educación media superior con las orientaciones productivas y necesidades sociales de la región.
- Aumentar significativamente el número de becas destinadas a los grupos marginados, por ejemplo, para los indígenas que viven en zonas apartadas.

- Establecer programas de educación intercultural bilingüe, principalmente en las comunidades más apartadas.
- Establecer la revalidación de estudios en México para los niños migrantes de los países centroamericanos.
- Fortalecer y consolidar las universidades e institutos tecnológicos establecidos en el área Mesoamericana, a fin de que se conviertan en los principales detonadores del desarrollo regional.

4.2.4. El empleo

En México y Centroamérica, como en otras latitudes latinoamericanas, se está consolidando un nuevo modelo económico que se caracteriza por los siguientes elementos, a saber: reemplazo de la centralidad del Estado por el mercado; la liberalización comercial; reformas y desregulación laborales; privatización de empresas estatales; y, reorientación de dentro hacia fuera del crecimiento. La implementación de este nuevo modelo, puesta en boga durante la pasada década de los noventa, ha tenido repercusiones importantes no sólo en el ámbito de la macroeconomía de nuestras naciones, sino también en las dimensiones laborales de nuestros países.

En este sentido, cabe señalar que las tres tendencias básicas que han caracterizado el desenvolvimiento del mundo del trabajo en México y Centroamérica durante este período de transformación económica son: la generación insuficiente de empleo; la precarización de las relaciones laborales; y, la constitución de sujetos y actores laborales vulnerables.

Como consecuencia, los analistas del mercado del trabajo de la región tienen dos preocupaciones principales. La primera es el crecimiento visible del desempleo. Éste alcanza una tasa media anual diferencial por país, resultando las más altas

las de Panamá, Belice y Nicaragua, con valores de 15.2, 12.8 y 9.0%, en ese orden; y la más baja es la de México que promedió 2.5% en el primer trimestre de 2001, frente a 2.3% en el mismo lapso del año anterior.³⁴²

Otra de las preocupaciones es que los mercados de trabajo en la región son bastante rígidos, por cuanto a que la generación de empleo se ajusta muy lentamente al cambio de las condiciones económicas, ello incluso después de un decenio de actividades de reforma estructural.

Durante las últimas décadas, el débil crecimiento económico y la gran volatilidad que han mostrado las economías de la región mesoamericana, han ayudado poco a la generación sostenible de puestos de trabajo. Este escaso dinamismo se ha estado reflejando en un continuo crecimiento del sector informal de las economías, en unas elevadas tasas de emigración y en un sector maquilador que adquiere un papel cada vez más preponderante en la creación de empleos de estos países, con una intensidad mucho mayor que en el resto de la región.

En este mismo sentido, otra de las principales características del mercado laboral es que las remuneraciones, que siguen teniendo niveles de dispersión sumamente altos en todos los países, han sido afectadas por constantes reducciones en su poder adquisitivo. Dado que la generación de empleo no necesariamente responde de manera proporcional a los cambios en el crecimiento de las economías³⁴³ es indudable que el crecimiento económico debe ir acompañado de políticas que recuperen el poder adquisitivo de los salarios y disminuyan los niveles actuales de dispersión salarial.

³⁴² Comisión Económica para América Latina, México, Informe de la coyuntura económica, México, CEPAL, 3 de mayo de 2001, p. 27

³⁴³ Cfr. Comisión Económica para América Latina, La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, Santiago de Chile, CEPAL, mayo 2000. (LC/G.2096)

CUADRO I
COMPORTAMIENTO DEL MERCADO LABORAL EN MESOAMÉRICA
DURANTE LOS AÑOS NOVENTA

Pais	Desempleo abierto urbano 1990-1998	Sector informal urbano 1990-1997	Ingreso medio del sector formal 1990-1997	Ingreso medio del sector informal 1990-1997	Salario mínimo 1990-1998	Cobertura seguridad social 1990- 1998
Costa Rica	=	+	+	+	+	-
El Salvador	-	+	++	++	-	...
Guatemala	+	+	...
Honduras	-	=	--	-	-	...
Nicaragua	+
Panamá	--	--	+	++	+	...
México	+	+	+	--	--	-

Fuente CEPAL, La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, Santiago de Chile, mayo 2000. (LC/G.2096)

Nota: ++: fuerte aumento; +: aumento; =: sin cambios; -: disminución; --: fuerte disminución.

A pesar de que en la mayoría de los países las economías mostraron un crecimiento mayor que el de las tasas de la población económicamente activa (PEA) y que las tasas de la población en edad de trabajar (PET), el desempeño del empleo y los salarios tuvo marcadas diferencias, dependiendo del grado de transición demográfica que enfrentan los países. Aquéllos con una transición incipiente y moderada (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) se vieron afectados por las altas tasas de la PET y del aumento de la participación femenina en la actividad económica. Por otra parte, en los países que se encuentran en plena transición demográfica (Costa Rica, México, y Panamá), a pesar de una creciente participación femenina, la oferta laboral ejerció menor presión sobre el mercado del trabajo debido a una tasa de crecimiento menor que la de la PEA. Como se puede observar, la tasa de crecimiento de la PEA en los países que experimentan una transición demográfica incipiente es sumamente alta, sobre todo si se compara con la tasa de los países latinoamericanos de transición avanzada, y ejerce una presión importante sobre el mercado laboral de estos países.

Cuadro II
EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN MESOAMÉRICA
SEGÚN LA ETAPA DE TRANSICIÓN DEMOGRÁFICA DE LOS PAÍSES, 1990-1999

	Crecimiento del PIB a/	Crecimiento de la población en edad de trabajar a/	Crecimiento de la PEA a/			Variación de la tasa global de participación b/		
			Total	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres
Transición Incipiente y moderada c/	3.7	3.5	3.5	3.0	5.1	0.9	-3.4	4.8
El Salvador	4.4	3.4	3.0	2.6	4.0	0.2	-5.5	4.8
Guatemala	4.2	3.1	3.6	2.9	5.9	2.5	-0.8	6.0
Honduras	3.1	3.5	3.8	3.1	6.2	1.6	-3.7	6.7
Nicaragua	3.2	3.8	3.6	3.4	4.2	-0.8	-3.5	1.8
Plena transición c/	4.2	2.6	3.1	2.6	4.5	3.0	0.5	5.7
Costa Rica	4.1	2.8	3.8	3.3	5.4	5.3	3.6	7.1
México	3.1	2.6	3.0	2.4	4.5	2.1	-1.3	5.5
Panamá	4.7	2.4	2.9	2.4	4.2	2.7	0.4	5.3
República Dominicana	5.0	2.4	2.8	2.3	3.8	1.9	-0.7	4.7
Transición avanzada c/	4.9	1.4	1.9	1.5	2.7	2.2	0.3	4.0
Argentina	4.9	1.7	1.9	1.7	2.3	1.0	-0.3	2.2
Chile	6.4	1.7	2.5	1.9	3.9	3.5	0.7	6.1
Uruguay	3.5	0.8	1.2	0.9	1.8	2.2	0.4	3.8

Fuente CEPAL, La brecha de la equidad. Una segunda evaluación, Santiago de Chile, mayo 2000. (LC/G.2096)

a/ Tasa de crecimiento promedio anual.

b/ Diferencia en puntos porcentuales entre la tasa global de participación de 1990-1999.

c/ Promedio simple.

A pesar de los esfuerzos emprendidos por los gobiernos para la creación de empleos formales, la tasa de desempleo abierto en la región ha mostrado un comportamiento irregular. Pocos son los países en los que se registró una tendencia decreciente importante durante toda la década. Pese a que los sectores informales han estado dando cobijo a gran parte de la fuerza laboral, las tasas de desempleo en algunos países se mantienen sumamente altas. Tal es el caso de Nicaragua y Panamá, donde más del 10% de la PEA se encuentra sin ocupación.

En lo referente a educación y niveles de desempleo, el grupo de 13 y más años de instrucción y el grupo de cero a 5 años son los que muestran los niveles más bajos, mientras que aquellos con una escolaridad de 10 a 12 años son los más afectados por el desempleo en El Salvador, Honduras, Nicaragua y Panamá. En el caso de México, el grupo con el nivel más alto es el de 6 a 9 años de escolaridad,

aunque éste se ve afectado casi en la misma proporción que el grupo de 10 a 12 años. Finalmente, un caso diferente a todos los anteriores es Costa Rica, ya que en este país el grupo que cuenta con menor nivel de escolaridad es aquel que presenta el índice más elevado de desempleo.

Cuadro III
MESOAMÉRICA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO URBANO SEGÚN NIVEL DE INSTRUCCIÓN a/

(Tasas medias anuales)

	Desempleo abierto urbano			Años de Instrucción b/			
	1991	1995	1998	0-5	6-9	10-12	13 y más
Costa Rica	6.0	5.7	5.3	7.3	5.9	6.3	2.7
El Salvador	7.9	7.0	7.3	5.3	8.0	9.6	6.4
Guatemala	4.0	3.7	5.9
Honduras	7.4	5.6	4.7	4.3	4.9	5.1	4.0
Nicaragua	11.5	16.9	13.1	10.9	14.3	14.9	11.6
Panamá	19.3	16.6	15.5	12.0	16.3	18.0	12.5
México	2.7	6.2	5.3	4.0	5.9	5.2	4.6

Fuente: CEPAL (1999), Anuario estadístico de América Latina y el Caribe y CEPAL (1999), Balance preliminar de América Latina y el Caribe.

a/ Se refiere a la población de 15 años de edad en adelante.

b/ Cifra correspondiente a 1998.

A diferencia de los países industrializados, en los que la tasa de desempleo abierto revela el comportamiento del mercado laboral, en los países de la región mesoamericana el principal componente para analizar el mercado de trabajo tiene que ser el subempleo o el comportamiento del sector informal de las economías. Esta característica tan propia de los mercados laborales se considera importante dada la alta proporción de la población que se encuentra ocupada en este sector.

Asimismo, es bien sabido que los empleos creados en este sector se caracterizan por ser de muy baja productividad, por generar ingresos bajos, por que los trabajadores suelen estar al margen de la seguridad social, por contar a su vez con poca calificación laboral y por tener, en general, una casi nula incorporación tecnológica al proceso productivo.

En los últimos años, la poca capacidad mostrada por el sector formal de las economías para generar los empleos que necesita cada país ha favorecido la consolidación de fenómenos como la emigración de los trabajadores y sus familias, y la ampliación de un vasto sector informal. La ausencia de dinamismo del sector formal ha estado asociada a la lenta expansión que ha tenido la demanda de mano de obra por parte de las empresas privadas del sector moderno, además de que, después de las reformas estructurales, muchos países vieron disminuir su sector formal debido a la contracción de los empleos públicos y a los frecuentes programas de despidos.

De igual manera, el actual estancamiento del promedio de los niveles de productividad en la Mesoamérica se explica por el hecho de que la mayor parte del empleo se ha estado generando en el sector informal de las economías. En América Latina y el Caribe, durante la década de los noventa, casi siete de cada 10 de los nuevos empleos urbanos fueron creados en el sector informal. Sin embargo, el nivel de informalidad es diferente en cada país de la subregión. En cuatro de ellos (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), el sector informal es alto, ya que se encuentra por arriba del 50% del total. En México el nivel de informalidad es intermedio, es decir, entre 43% y 50%, y en Costa Rica y Panamá, el nivel se considera bajo, ya que está en un nivel inferior a 42%.

A diferencia del promedio de América Latina,³⁴⁴ donde los trabajadores independientes no calificados fueron los que tuvieron una mayor contribución, en los países mesoamericanos, los asalariados del sector formal junto con los trabajadores en la microempresa fueron los subsectores más dinámicos en la creación de empleos. Aunque esta afirmación sea de carácter general, existen marcadas diferencias entre cada uno de los países. Así, mientras en Panamá el

³⁴⁴ Hay que tener en cuenta que el promedio de América Latina tiene el sesgo de Brasil, cuya población ocupada representa más del 50% del total de la población ocupada en el sector informal de América Latina. De ahí que Brasil, en donde el 82% del empleo se crea en el sector informal, desequilibra el promedio regional.

sector formal creó el 80% de los puestos de trabajo, en México este sector apenas contribuyó con el 40% de la creación de empleos, siendo los no profesionales y técnicos los que crecieron de manera importante. Por último, con una circunstancia diferente al resto de países mesoamericanos y de América Latina y el Caribe, en Panamá el sector público contribuyó con casi el 20% en la variación del empleo, contrastando fuertemente con el resto de los países, de los que sólo México pudo superar el 3%.

Cuadro IV
MESOAMÉRICA: POBLACIÓN URBANA OCUPADA EN SECTORES DE BAJA PRODUCTIVIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO, 1990-1998

(Porcentajes del total de la población urbana ocupada)

	Año	Sector Informal			
		Total	Microempresas a/	Empleo doméstico	Trabajadores independientes no calificados b/
Costa Rica	1990	36.9	14.9	4.4	17.6
	1998	39.1	19.0	4.8	15.3
El Salvador	1995	51.0	15.6	4.4	31.0
	1998	50.5	15.9	4.3	30.3
Guatemala	1989	56.8	17.1	7.0	32.7
Honduras	1990	53.2	14.9	6.7	31.6
	1998	53.2	17.2	4.6	31.4
Nicaragua	1997	60.1	17.1	6.6	36.4
Panamá	1991	37.9	8.4	7.0	22.5
	1998	34.3	9.5	6.6	18.2
México	1989	39.6	17.7	2.7	19.2
	1998	44.3	19.8	4.1	20.4

Fuente: CEPAL (1998, 1999-2000), *Panorama social de América Latina*.

a/ Se refiere a los establecimientos que ocupan hasta cinco personas. En el caso de El Salvador se incluye a los que ocupan hasta cuatro personas.

b/ Se refiere a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica. Incluye a las personas ocupadas en la agricultura, silvicultura, caza y pesca.

El fenómeno de la informalidad, además de estar caracterizado por los bajos niveles de productividad, también se caracteriza por los niveles mínimos de protección social que tienen los trabajadores y por los bajos niveles de ingresos, lo que aumenta las disparidades entre los sectores formal e informal. Si además se considera que los empleos de buena calidad, es decir, aquellos que presentan un nivel aceptable de remuneraciones y condiciones contractuales y niveles de

protección adecuada,³⁴⁵ son creados por el sector público y las grandes y medianas empresas, entonces se tiene que el 70% de los puestos de trabajo creados en la década de los noventa y los que se están creando hoy en día no son de buena calidad.

Por otra parte, y como se mencionó anteriormente, las mujeres han aumentado significativamente su participación en el mercado laboral. Poco a poco la brecha en la inserción laboral entre hombres y mujeres se ha ido reduciendo. Sin embargo, los niveles de inserción han presentado diversas tendencias, dependiendo del grado de educación y del nivel de ingresos de la persona. Cuanto menores son los ingresos, menor es la inserción laboral de las mujeres, ya que el costo de oportunidad de insertarse en el mercado laboral como consecuencia de enfrentar mayores obstáculos para delegar responsabilidades domésticas, en particular el cuidado de los hijos, es alto dado el nivel de ingresos esperado.

Pese al avance de la mayor incorporación de la mujer, aún existen numerosas desigualdades laborales entre ambos sexos. Entre las principales se puede mencionar que, para acceder a las mismas oportunidades de empleo, las mujeres necesitan un nivel de escolaridad significativamente superior al de los hombres. Otra característica importante es el hecho de que las mujeres se insertan en el sector informal en una proporción superior a la de los hombres, y que la presencia de la mujer en las maquiladoras —el segmento más dinámico de este sector— está por debajo de la de los hombres. En el servicio doméstico y en los trabajadores por cuenta propia es donde la mujer se inserta con mayor facilidad. Por último, mientras la disparidad salarial entre hombres y mujeres disminuyó en América Latina y el Caribe en su conjunto, en los países de Mesoamérica sólo mejoró en el caso de Costa Rica.³⁴⁶

³⁴⁵ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, Panorama laboral 99, Lima, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1999.

³⁴⁶ Cfr. Comisión Económica para América Latina, La brecha... Op. Cit.

La necesidad de incrementar los niveles actuales de productividad, que permita enfrentar un escenario internacional cambiante y de mayor competitividad, es uno de los principales desafíos a los que se enfrentan actualmente las economías de México y Centroamérica. Por eso, es indudable que un área sumamente importante para la realización de políticas laborales es la que se refiere al sector informal que, como ya se señaló, concentra una alta proporción del empleo, además de constituirse en la actualidad como un gran generador de puestos de trabajo. El tema prioritario se centra en la discusión del papel que se asigne al sector informal en la estrategia global de un país.

Dadas las características que se han mencionado para que este sector se inserte en la dinámica actual de la economía mundial, las políticas de fomento tendrán que estar orientadas, primordialmente, a incrementar su productividad. Para ello se requiere una mayor integración con los sectores más organizados y con los mercados más dinámicos.³⁴⁷ A su vez, es necesario que el acceso al crédito tenga un papel más preponderante y dinámico en todo este proceso. Mucho se ha avanzado en la mayoría de los países; sin embargo, es necesario redoblar esfuerzos en programas de capacitación que establezcan nuevas relaciones sociales de producción en una economía global con mayores niveles de eficiencia.

El esfuerzo de una modernización en la cultura laboral es crucial, no sólo por las exigencias de la competitividad internacional, sino también por la necesidad de mejorar la calidad de los empleos y los niveles salariales. Para avanzar de manera consistente hacia la reducción de la brecha entre productividades entre el sector informal y el sector de la empresa mediana y grande, es necesario que el objeto de la formación profesional no sea sólo la capacitación instrumental de los

³⁴⁷ Cfr. Tokman, Víctor, Generación de empleo en un nuevo contexto estructural. Lima, Perú. Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1994.

trabajadores, sino también todo lo relacionado con el fortalecimiento de una nueva cultura de la producción, la productividad, la calidad y la eficiencia.³⁴⁸

Este desafío centra la discusión en uno de los temas clave de la modernización del mercado laboral en Mesoamérica: el papel de la capacitación y de la educación de los trabajadores. Las reformas educacionales aplicadas en la mayoría de los países están enfocadas a mejorar la equidad en lo que respecta al nivel educativo de los niños y jóvenes. Sin embargo, el capital social de las personas que tienen más de 20 años está congelado, por lo que la demanda de políticas y programas de capacitación profesional para este grupo cada vez se hace mayor.³⁴⁹ Según los datos disponibles de la Organización Internacional del Trabajo³⁵⁰ para tres países de la subregión (Costa Rica, México y Panamá), en 1996, los trabajadores de menores ingresos tenían tres años de estudios menos que los del sector moderno de las economías. Esto implica que cada año más de estudio en los sectores pobres podría representar un incremento de 25% en el ingreso del trabajador informal.

Los programas de capacitación dirigidos a los trabajadores de las microempresas requieren una mayor adopción de incentivos que permitan a dichas empresas invertir en la capacitación de sus trabajadores. Las medidas orientadas a apoyar a la informalidad como política social para aliviar la pobreza, aun siendo exitosas, no resuelven el problema de largo plazo. En esencia, las políticas de capacitación, acceso al crédito, acceso a mercados y demás, deben facilitar el camino para la consolidación de un entorno regulatorio propicio que trace el camino para que los sectores informales se integren a la institucionalidad de los mercados laborales.

³⁴⁸ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, El desafío del empleo en América Latina y el Caribe, Lima, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1994, Documentos de trabajo 7.

³⁴⁹ Cfr. Comisión Económica para América Latina, Panorama social de América Latina 1997, Santiago de Chile, CEPAL, febrero de 1997, (LC/G.1982-P)

Una de las principales características de los ajustes que han tenido los mercados laborales en la subregión ante las diversas crisis, es que éstos se han dado más por el lado de la disminución real de los salarios que por ajustes considerables del número de ocupados. Este factor ha provocado que pocos países hayan podido recobrar el poder adquisitivo de sus salarios durante los últimos 20 años. Como consecuencia de este proceso, los salarios mínimos de todos los países, exceptuando Costa Rica, no han podido recuperar el nivel que tenían a principios de la década de los ochenta. Dramática es la situación de Nicaragua, México y El Salvador, donde el deterioro es tal que los salarios mínimos apenas cubren el 18%, 29% y 37%, respectivamente, del valor que tenían en 1980.

A diferencia de los salarios mínimos, los salarios medios o manufactureros o de empresas grandes no han perdido tanto poder adquisitivo, y en muchos casos se encuentran por encima de los niveles de 1980. A través de esta organización y funcionamiento del mercado de trabajo, las diferentes tendencias de los ingresos han ido consolidando parte de las desigualdades sociales existentes en la subregión.

Como es sabido, la declinación de los salarios es uno de los principales factores que provoca un incremento del sector informal, ya que las familias recurren a la compensación de ingresos a través del aumento de los miembros del hogar en la fuerza laboral. En la gran mayoría de los casos, los trabajadores del sector informal perciben remuneraciones inferiores a la que perciben obreros y empleados en establecimientos modernos y, de manera similar, sus ingresos han crecido, por regla general, a un ritmo menor que los ingresos de las personas en los sectores formales. Esta tendencia ha contribuido a que la desigualdad de los ingresos laborales cada vez se haga más grande.³⁵¹

³⁵⁰ Cfr. Organización Internacional del Trabajo, Panorama laboral 97, Lima, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1997.

³⁵¹ Cfr. Comisión Económica para América Latina, La brecha... Op. Cit.

El crecimiento económico de los últimos años ha ido acompañado de una distribución del ingreso más desigual o, en el mejor de los casos, igual. El aumento de la dispersión en los ingresos laborales se ha estado dando por una marcada diferencia de productividad entre las empresas y entre los sectores del mercado laboral. Esta gran diferencia en la productividad, aunada a la dinámica del sector informal para absorber a los entrantes del mercado de trabajo y al poco dinamismo de la demanda laboral de las empresas medianas y grandes, ha consolidado la rigidez de la distribución del ingreso en los países de la subregión.

El legado más dañino de años de inestabilidad económica, en el caso de México como consecuencia de varios años de crisis y en Centroamérica como producto de las guerras sufridas por la región, es el virtual estancamiento del capital disponible. Esto limita necesariamente las oportunidades de empleo, al menos de aquellas que crean la riqueza suficiente como para financiar tanta inversión futura, como mejoría de las remuneraciones reales.

El problema se agudiza porque la cantidad de puestos de trabajo por crear no es resultado de una meta programática. La población dispuesta a laborar está dada, y es resultado, entre otros factores, del crecimiento demográfico del pasado. En la región, la acumulación de capital -y por tanto la creación de empleo formal- enfrenta la fase más restrictiva precisamente cuando la población nacida en los años de auge demográfico intenta incorporarse al quehacer productivo.

El desequilibrio entre una oferta de trabajo formal insuficiente y un aumento extraordinario de la demanda es clave para entender la problemática actual del mercado de trabajo en la zona.

Como puede apreciarse, en el ámbito laboral México y Centroamérica tienen mucho por hacer, tomando en cuenta el gran reto que implica pasar de una etapa

de estabilización en el déficit de empleo acumulado a otra de franca disminución. En este sentido, la experiencia reciente ofrece dos lecciones:

1. Un crecimiento económico estable es condición necesaria para cualquier estrategia de ataque al problema estructural del empleo. Los últimos años confirman la estrecha relación entre estas variables. Las posibilidades de éxito de cualquier política de fomento al empleo, por bien diseñada que esté, disminuyen severamente ante la ausencia de crecimiento.
2. Las propuestas relativas a aumentar la flexibilidad laboral.³⁵² Indudablemente se trata de contribuciones valiosas que aprovechan lo que la experiencia internacional tiene que enseñar.

Sin embargo, el vínculo estrecho que la creación del empleo productivo guarda con la disponibilidad de capital, sugiere que un enfoque que se restrinja exclusivamente al mercado de trabajo puede llevar a sobrestimar el potencial de medidas de este tipo; la oferta del empleo tiene que ver también con el diseño de los incentivos adecuados a la inversión.

En virtud de lo anterior, para las relaciones entre México y Centroamérica al inicio del nuevo milenio consiste en aprovechar las oportunidades de expandir empleos, aumentar ingresos y ayudar a aquellos que pueden ser marginados o desplazados, a fin de que puedan adquirir las calificaciones necesarias para competir en un nuevo ambiente mundializado.

Al respecto, algunas acciones que podrían consensarse entre ambas partes son:

- Elevar la calidad del capital humano, mediante la formación de mano de obra

³⁵² Las políticas de flexibilidad están encaminadas a facilitar la modificación de las condiciones laborales, tales como contratación-despido, trabajo temporal, duración de jornadas de trabajo, movilidad geográfica y reorganización de actividades.

calificada que permita a la población Mesoamericana tener acceso al mercado de trabajo formal, bajo sus distintas formas de inserción y a su desarrollo como microempresarios.

- Elevar la calidad de los servicios de capacitación para el trabajo mediante un Programa de formación y actualización de docentes y de adecuación de la oferta formativa de los institutos nacionales de formación técnica y profesional que esté sustentado en los enfoques y metodologías validados en las experiencias regionales e internacionales más exitosas y que responda adecuadamente a la necesidad de competitividad, equidad social y sustentabilidad ambiental.

4.2.5. La cooperación

Los diversos mecanismos de cooperación entre México y Centroamérica, aunque priorizan los temas económicos —especialmente los comerciales—, han abierto su agenda al tratamiento de asuntos sociales. Esta inclusión se impone porque no se puede desconocer que contribuir al bienestar de esas regiones es velar por nuestro propio bienestar. Cada vez más, las instituciones mexicanas y centroamericanas —y con el tiempo también lo harán nuestras propias sociedades— comparten la certeza de que si no contribuimos a generar, a través de la cooperación, ese mencionado bienestar —entendido éste como la atenuación significativa de los niveles de pobreza que aquejan a gran parte de la población de la zona; reducción de las vulnerabilidades sociales en materia de educación, salud, empleo, vivienda y asentamientos humanos; establecimiento de un sistema para dar seguimiento al desarrollo social y humano; y, atención de migrantes intramesoamericanos— no habrá barrera para protegernos de las amenazas que representan la irritación y violencia sociales que se generan por el atraso en que se encuentran gran parte de nuestra gente.

Es por ello que los gobiernos de México y Centroamérica, a lo largo del decenio que acaba de concluir, han trabajado en múltiples campos de interés mutuo que van de la educación en todos sus niveles a los controles epidemiológicos; de la capacitación para el trabajo a la búsqueda de mecanismos para afrontar los problemas agrarios; y, de la lucha contra el narcotráfico al combate contra el tráfico de migrantes, para citar sólo los segmentos más visibles de una verdadera corriente de la cooperación en materia social, que fluye en forma intensa y permanente.

En su devenir, esta cooperación ha transitado de una serie de acciones dispersas a la formulación y ejecución de programas bianuales, acordados en el seno de las comisiones mixtas que están establecidas en los convenios de cooperación científico—técnica y educativa—cultural suscritos por México con todos los países centroamericanos. De manera consecuente, la práctica de la cooperación bilateral ha abierto paso a la concepción y concreción de programas de carácter regional como los emanados de la II y III Cumbres del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, con los cuales se busca alcanzar mayores beneficios para las instituciones y comunidades a los que están destinados.

En el transcurso de estos diez años, el trabajo en materia de cooperación social no sólo ha permitido a México realizar un aporte a los procesos de desarrollo que llevan adelante los pueblos y los gobiernos de Centroamérica, sino que ha generado un amplio y variado intercambio de conocimientos y experiencias, del cual se han beneficiado las instituciones mexicanas, porque la cooperación es un proceso que enriquece a todos los que participan en ella, además de propiciar flujos de simpatía, entendimiento y solidaridad entre los países de Mesoamérica.

No obstante, y a pesar de los esfuerzos realizados en este campo, la cooperación en materia social, aunque creciente, se ha mantenido por debajo de su potencial. De aquí que el gran reto que enfrentan las relaciones mexicano—

centroamericanas en materia de cooperación social, sea el robustecimiento de los mecanismos de cooperación en este ámbito, a fin de que se pueda lograr el mejoramiento sustancial de las condiciones de nuestra población, especialmente en educación y empleo, desarrollo rural y atención a migrantes.

En el terreno educativo, la cooperación puede desempeñar un papel importante: se trata de la formación de recursos humanos en los países de la región, con miras a una utilización más eficiente de la capacidad instalada en las universidades y centros académicos de la región; de la articulación entre el sistema de educación y de generación de conocimiento, por un lado, y el sector productivo o el sector social, por el otro; de la investigación educativa y de la investigación relacionada con el proceso de generación, difusión y utilización de conocimientos. En términos específicos, se destacan las siguientes líneas de acción: mejoramiento de la calidad; innovaciones en el nivel de enseñanza media; acreditación de instituciones, programas y unidades de educación superior; formación de académicos e investigadores; reforma institucional y administración local; capacitación técnica; investigación educacional; intercambio de alumnos y cooperación estratégica.

El rubro de la formación de recursos humanos es el que ha absorbido tradicionalmente la mayor proporción de recursos, manteniéndose en un rango del 50%. Como resultado de los respectivos programas de intercambio y cooperación educacional, estudiantes de los siete países del istmo centroamericano han obtenido becas para realizar estudios de posgrado en instituciones de educación superior mexicanas.³⁵³ Entre las áreas más solicitadas se pueden mencionar especialidades médicas como cancerología, pediatría, nutrición y cardiología, así como diversas ramas de la ingeniería.

³⁵³ Entre las Instituciones que han participado en el programa de becas que México mantiene con cada uno de los países centroamericanos, se encuentran la Universidad Nacional Autónoma de México, La universidad Autónoma Metropolitana y las de Nuevo León, Zacatecas, Yucatán, Sinaloa, Hidalgo, Chapingo, Estado de

En términos de empleo, es necesario considerar cómo la política de cooperación, en particular la de inversión en capital humano, incide sobre mejoras en la productividad y la producción.

En este tenor y con respecto al mercado de trabajo, convendría implementar una estrategia basada en tres objetivos:

- a) Aumento de la capacidad de empleo de la fuerza laboral, mediante la capacitación de los trabajadores y la flexibilización de las reglamentaciones y los programas de seguros.
- b) Simplificación de los procedimientos y reforma reguladora para aumentar la productividad en la empresa mediante la descentralización de la negociación colectiva y la promoción de sistemas innovadores de observancia, aplicación y establecimiento de derechos de los trabajadores, y
- c) Mejora de la gestión normativa mediante el fortalecimiento de los ministerios de trabajo, mejora del acopio y distribución de datos sobre el mercado de trabajo y promoción del diálogo entre los interesados.

En cuanto a los problemas agrarios, además de consolidar una política agraria relativa al mercado de tierras, se requiere adaptar el sector agropecuario a las necesidades de un mundo globalizado y competitivo que no se base únicamente en ventajas derivadas de la ubicación geográfica o los bajos costos de producción, como lo ha sido en el pasado, sino sobre la base de ventajas dinámicas, por una parte, y de una competitividad que abarque a todo el sistema económico, político, social y cultural, por la otra.

Igualmente, se necesita reducir la fragilidad del sistema agropecuario para poder insertar de forma competitiva las exportaciones en la economía global. Ello impone una transformación de todo el sistema agrícola que incluya acciones a diferentes niveles, tanto en el ámbito nacional como en el regional, a saber: Al nivel *macro*, el Estado debe modernizar y coordinar sus políticas agrícolas. Al nivel *meso*, modernizando sus políticas sectoriales en materia de educación, innovación tecnológica, atracción de inversiones, promoción de exportaciones, etc. En el nivel *micro*, favoreciendo el desarrollo y la competitividad de conglomerados (*clusters*) de empresas en el terreno de los agro—negocios, y la interacción eficaz entre proveedores, productores y clientes. Y en el nivel *meta* es preciso, entre otros temas, asegurar una estrecha cooperación con la sociedad rural, buscar una visión coincidente acerca del desarrollo, y propiciar adecuados patrones de organización y la modificación de algunos factores socio—culturales en el campesinado. La combinación de tales acciones permitirá un mejor desarrollo de las sociedades agrícolas de nuestras naciones.

Finalmente, con relación a la cuestión migratoria, las acciones tendientes a su atención deben tomar en cuenta la necesidad de impulsar el desarrollo económico y social de los lugares de origen de los migrantes, de manera que se fomente la permanencia en cada país de la fuerza laboral, a través de la creación de empleos, infraestructura, programas de vivienda, salud y educación. Asimismo, es necesario:

- Continuar analizando las vinculaciones entre marginación y desarrollo.
- Promover al más alto nivel la generación de proyectos de desarrollo con especial énfasis en la generación de empleo.
- Trabajar conjuntamente sobre esquemas de repatriación segura y ordenada, en particular en los casos de mujeres, niños y personas de la

tercera edad.

- Integrar una red de información para intercambiar datos sobre protección consular.
- Trabajar en el desarrollo de un esquema multilateral de cooperación para la repatriación de migrantes extrarregionales.

4.3. De orden económico

Al iniciar el nuevo milenio, y bajo un contexto de mundialización de la actividad económica, resulta evidente que el cambio estructural de las economías y la inserción en algún bloque geoeconómico del orbe, son requisitos indispensables de éxito para cualquier país. Por ello, la lógica geográfica, las afinidades socio—culturales y experiencias recientes que esbozan la factibilidad de esquemas de cooperación económica con intereses comunes, hacen de México y Centroamérica un ámbito propicio para la articulación subregional.

Como hemos señalado anteriormente, es un hecho que hoy en día las relaciones económicas entre ambas partes son ya una realidad tangible, disímiles y discontinuas si se quiere, pero, en todo caso, inéditas en la interacción bilateral y generadoras de un andamiaje orgánico—institucional que ha sentado las bases para la regimentalización de los vínculos económicos en el área.

Dicho de otro modo, tanto el Mecanismo de Tuxtla como los tratados de libre comercio suscritos por México con los países de la zona, han dado lugar a normas, instituciones y prácticas que cimientan el camino para una mayor integración de los países mesoamericanos; misma que permitirá no sólo enriquecer el conjunto de la relación entre las partes, sino también afrontar diversos desafíos que se presentan para los países de la zona en materia de

inversión pública y privada; asistencia económica y financiera; desarrollo tecnológico; libre comercio y cooperación económica.

Para entender mejor lo anterior, en las siguientes páginas se detallan, de manera sintética, los retos a que hemos hecho alusión y la manera en que un esfuerzo conjunto entre México y Centroamérica puede contribuir a su superación.

4.3.1. La inversión pública y privada

Como se ha podido observar a lo largo de este documento, al principio del milenio, el reto compartido de Centroamérica y de México se concentra en el combate a la pobreza. Sin embargo, este desafío que se plantean los países mesoamericanos no puede ser asumido exclusivamente por las políticas sociales que llevan a cabo los gobiernos. El desarrollo social no es una responsabilidad exclusiva, sino compartida. Para poder fomentar una creación sostenida de puestos de trabajo que contribuyan a la reducción de la pobreza, así como para que los gobiernos dispongan de mayores recursos financieros para implementar programas de naturaleza social, es indispensable que las políticas económicas tengan éxito y se traduzcan en crecimientos económicos sostenidos.

Bajo esta premisa, el desarrollo social de la región será posible en la medida en que las acciones y políticas de los gobiernos mesoamericanos estimulen el concurso de inversión privada en apoyo a proyectos productivos del área mesoamericana. Dicho de otra forma, el nivel de bienestar de los habitantes de la región se sustenta en los niveles de producción, ingreso y empleo generados en la zona. La permanencia y sostenibilidad de estos procesos dependen en gran medida de la afluencia de recursos hacia proyectos productivos. Por ello, es necesario estimular la inversión de los particulares, a fin de que se orienten de manera preferente hacia aquellos sectores productivos altamente generadores de empleo y hacia las vocaciones productivas de la región.

En tal virtud, el reto para México y Centroamérica en materia de inversiones, durante los próximos años, es el de crear un entorno macroeconómico que promueva niveles de inversión para lograr el crecimiento adecuado. Al nivel individual de cada Estado se trata de que se continúe con los programas de estabilización macroeconómica iniciados en la década precedente. Se busca que exista una adecuada coordinación interna entre las políticas monetaria y fiscal, de manera que se mantengan –dentro de rangos razonables – los niveles de precios, tasas de interés, déficit fiscal, la deuda, déficit comercial, etcétera.

Lo anterior, debido a que los empresarios de la zona han dado muestra de un comportamiento más bien conservador, con marcada aversión al riesgo, lo que no es de extrañar en escenarios macroeconómicos aún frágiles y con reformas económicas en proceso de consolidación. Ingresan con cautela a los nuevos escenarios de reformas económicas y demoran en confiar en las nuevas políticas mientras ellas no muestren cierto grado de permanencia en el tiempo, dado que las inversiones son de largo aliento y una vez realizadas es costoso revertirlas. Así, la reacción de la inversión privada frente a reformas estructurales recientes ha sido más bien lenta e incluso, durante el año 2000, la inversión privada cayó en la mayoría de los países del área.³⁵⁴

En este entendido se hace necesario que, existan condiciones de seguridad, estabilidad y certidumbre jurídica para la inversión privada directa nacional y extranjera en la zona. Sobre todo, si tenemos en cuenta que como consecuencia del modelo económico vigente ha continuado el proceso de reducción de la participación del sector público en la actividad productiva y de servicios.

Para ello, en el ámbito regional, es necesario mejorar la regulación; que la inversión externa no reciba subsidios a costa de las economías nacionales; que

³⁵⁴ Comisión Económica para América Latina, Centroamérica: Evolución económica durante 2000. México, CEPAL, 12 de febrero de 2001, p. 1

los recursos se orienten sobre todo a la inversión productiva directa, así como a la inversión en infraestructura, eliminando los obstáculos regulatorios que, sin justificación legal, existen todavía en la actividad productiva; promover y consolidar la implantación, de manera acelerada y coordinada, de políticas públicas y de programas y proyectos de inversión pública y privada orientados, entre otros, al desarrollo educativo y social de la población, la expansión y desarrollo integrado de los sectores de infraestructura básica, la promoción y desarrollo de actividades productivas, la modernización y fortalecimiento de las instituciones locales y la ampliación de la base tecnológica de la región.

Sólo mediante la consolidación de este círculo virtuoso, se podrá contribuir al crecimiento económico sostenido y al desarrollo humano de la región para poder disminuir los elevados índices de pobreza presentes en la zona mesoamericana.

Algunas estrategias, que conjuntamente podrían llevar a cabo México y Centroamérica para afrontar el reto de la captación de inversiones para impulsar el desarrollo, son:

- Implementar acciones de promoción nacional e internacional a partir de la identificación de proyectos de inversión que garanticen rentabilidad en el mediano y largo plazo, y una participación directa en una estrategia de desarrollo multisectorial.
- Promover, en particular, la captación de inversiones en áreas de servicios e infraestructura regionales, tales como transportes, energía, telecomunicaciones e infraestructura hidroagrícola; áreas estratégicas para la planeación del territorio, como son desarrollo territorial y sustentabilidad ambiental; así como en nichos regionales que impulsarán la dinámica económica regional: agricultura, agroindustria y biotecnología; textiles; partes electrónicas; autopartes; petroquímica y, en particular, turismo sustentable.

La participación de los sectores social y privado en el desarrollo de Mesoamérica constituye uno de los principales ejes para la creación de empleos productivos y, por ende, la superación de los niveles de marginación y pobreza. De ahí que también se deban garantizar, cuando menos, algunas de las siguientes condiciones en la región: (a) bajos costos en la instalación de empresas; (b) incentivos a la inversión y al desarrollo económico, vía: la capacitación de la mano de obra especializada; simplificación de trámites ante los gobiernos; construcción de parques industriales con servicios y transporte accesibles a clínicas, guardería, vivienda y centros escolares; e Incentivos fiscales, tales como acceso al crédito, deducibilidad inmediata de las nuevas inversiones, entre otros.

4.3.2. La asistencia económica y financiera

En este campo, es importante la contribución de México, como la economía más grande de la región mesoamericana, a los esfuerzos de desarrollo de los demás países. La mejor prueba de ello se ha dado en los últimos años, como consecuencia de los desastres provocados por el Huracán Mitch en Centroamérica:

Justo cuando los países de la región centroamericana habían iniciado un período de recuperación económica y de fortalecimiento de sus instituciones democráticas, fueron afectados por un fenómeno meteorológico de magnitud extrema a fines de octubre de 1998: el huracán Mitch. Ello originó pérdidas directas muy significativas en los países, tanto en lo social como en lo económico y ambiental, al morir o desaparecer más de 18,300 personas, ser afectadas más de 3.5 millones de personas en una forma u otra, dañarse o destruirse la infraestructura social y económica, afectarse negativamente el capital ambiental, y reducirse notablemente la producción. Los efectos indirectos del fenómeno se han hecho sentir a lo largo de los años transcurridos después del desastre, lo que se puede

medir en el desempeño de las economías de los países que resultaron más afectados: se redujo el crecimiento del PIB, se aumentó el desbalance comercial y de pagos, se agudizaron los problemas de inflación y de las finanzas fiscales.³⁵⁵

El impacto fue severo, retrocediéndose en los logros alcanzados en el desarrollo económico y en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población, especialmente en los dos países que resultaron más afectados por el fenómeno: Honduras y Nicaragua.

Ante la magnitud del desastre, la solidaridad mexicana se expresó de manera inmediata, a través de varias acciones de asistencia económica para ayudar a los damnificados:

- Apoyo a las labores de rescate y reconstrucción.
- Establecimiento de un puente aéreo, con aeronaves de la Fuerza Aérea y de la Armada, al que se sumaron dos barcos de la última, para enviar un paquete de ayuda que comprendió 28 toneladas de medicinas y materiales de curación y 1 260 toneladas de alimentos básicos.
- Préstamo de 4 aviones y 28 helicópteros para el auxilio de comunidades que quedaron aisladas.³⁵⁶
- Envío de técnicos de caminos, del sector eléctrico y de la Comisión Nacional del Agua para apoyar la restitución de esos servicios básicos y la reparación de carreteras.³⁵⁷

³⁵⁵ Comisión Económica para América Latina, Centroamérica: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998, México, CEPAL, 7 de abril de 1999 en www.un.org.mx/cepal/PDFs/mitch/mitch.html.

³⁵⁶ "Promoción de la ayuda internacional". Comunicado 1139, Los Pinos, Ciudad de México, 3 de noviembre de 1998.

- Convocatoria de la campaña "México por Centroamérica", coordinada por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, realizada del 11 al 25 de noviembre, en la que los ciudadanos aportaron 96,960,000 pesos, monto entregado a los presidentes de los países afectados, distribuido de acuerdo con el nivel de daños de cada uno: 38,784,000 pesos para Honduras, 29,088,000 pesos para Nicaragua; 14,544,000 pesos para El Salvador y 14,544,000 pesos para Guatemala.³⁵⁸

De igual manera, pero ahora en el terreno multilateral, durante la Primera Reunión del Grupo Consultivo para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica, celebrada en Washington en diciembre de 1998, México ofreció asistencia financiera por un monto total de 37.4 millones de dólares (mdd) para proyectos de reconstrucción a los países más afectados por el huracán Mitch, a saber: 5.4 mdd para El Salvador; 5.0 mdd para Guatemala; 13.0 mdd para Honduras y 14 mdd para Nicaragua.

Los recursos asignados a El Salvador, Guatemala, Honduras y 2.5 millones de dólares para Nicaragua, provienen de los Convenios de Cooperación Financiera México—Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE); mientras que los restantes 11.5 mdd asignados a Nicaragua son producto del pago del servicio de la deuda de ese país con México.

Cabe destacar que, en atención a las solicitudes presentadas por los gobiernos de Honduras y Nicaragua, la totalidad de los fondos disponibles para estos países se destinaron a proyectos de reconstrucción del sector privado. Los recursos para El

³⁵⁷ Versión estenográfica de las palabras del presidente Ernesto Zedillo, durante el inicio de la Colecta Nacional "México por Centroamérica" que encabezó en la hondonada de la residencia oficial de Los Pinos, Ciudad de México, 11 de noviembre de 1998.

³⁵⁸ "La señora Nilda Patricia Velasco de Zedillo hará entrega de los recursos de la colecta 'México por Centroamérica'", Comunicado 1190, Los Pinos, Ciudad de México, 26 de noviembre de 1998.

Salvador, Guatemala y Honduras fueron canalizados a través del BCIE, y en el caso del sector privado de Nicaragua, se canalizaron a través del BCIE o del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT), para lo cual el 20 de septiembre de 1999 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formalizó el Convenio de Apoyo Financiero para el "Plan de Reconstrucción y Transformación de Centroamérica", con el BCIE, y el Convenio de Apoyo Financiero para Proyectos de Reconstrucción del Sector Privado de Nicaragua, con BANCOMEXT cuyos términos son más favorables que los contenidos en los Convenios México—BCIE.

Con el apoyo del BCIE, se trabajó en la identificación de proyectos susceptibles de financiarse con estos recursos. Al cierre de 1999, únicamente el Gobierno de Guatemala había solicitado financiamiento de México para los proyectos "Reconstrucción de la Red Vial de la Franja del Río Polochic" y "Programa de Dotación Techo Piso para los Departamentos de Guatemala y Chimaltenango", por 5.0 mdd (2.5 mdd cada uno). Los perfiles de estos proyectos se remitieron a diversas empresas mexicanas con el fin de promover su participación en la ejecución de los mismos.

Por otra parte, durante 1999, en el marco de los diversos convenios de cooperación financiera que México ha suscrito con Centroamérica, nuestro país desembolsó recursos por un monto de 21 millones, 58 mil 553 dólares.

Así, el 29 de marzo se renovó por tercera ocasión el plazo por 365 días para que BANCOMEXT comprometa los recursos aún disponibles del Convenio de Apoyo a las Exportaciones Mexicanas a Centroamérica. Este esquema financiero consiste en canalizar con carácter revolvente recursos derivados del Acuerdo de San José por 25.0 mdd a través de BANCOMEXT para financiar el suministro de bienes y servicios mexicanos a Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

En 1999, se utilizaron 2.1 mdd para apoyar exportaciones a Guatemala (0.8 mdd) y a Costa Rica (1.3 mdd). Con apoyo financiero no reembolsable, en el marco de los Convenios de Cooperación Financiera México—BCIE, se continuó la ejecución del proyecto regional “Estudio de la Nueva Capacidad de Generación Eléctrica a Base de Combustibles Fósiles para el Sistema Eléctrico Centroamericano”, que actualmente desarrolla el Instituto de Investigaciones Eléctricas en coordinación con el Consejo de Electrificación de América Central.

En el ámbito bilateral, con El Salvador se continuó el financiamiento del proyecto “Plan Nacional de Señalización Vial”, que cuenta con recursos por un total de 8.2 mdd, en tanto que con Honduras se continuó el financiamiento del proyecto “Electrificación Rural”, por 12.3 mdd.

En el marco del Convenio de Canalización de Recursos Derivados del Acuerdo de San José hacia Belice, Haití, Jamaica, Panamá y República Dominicana, suscrito entre la SHCP y BANCOMEXT, se realizaron las siguientes actividades.

- Con Belice, el 8 de julio se firmó el Memorándum de Entendimiento para financiar el proyecto del Museo Nacional de Belice, el cual considera apoyo financiero por un monto de 5.4 mdd.
- Con Panamá, se realizó una operación de exportación de autobuses por un monto de 31 mil dólares.

De lo anterior, resulta importante señalar que, en materia de asistencia económica y financiera, el reto de los próximos años para las relaciones mexicano—centroamericanas consiste en procurar que la desaceleración en el crecimiento económico mexicano, que podría profundizarse en los próximos meses del año 2001 —especialmente de persistir el lento dinamismo de la economía de Estados

Unidos—, no afecte los programas de asistencia económica y financiera que nuestro país tiene con los países del Istmo.

Por el contrario, sería deseable que con el mismo vigor que México ha colaborado en la superación de los desastres causados por el Huracán Mitch, pueda brindar asistencia económica y financiera a los esfuerzos de transformación y modernización de Centroamérica planteados en la Conferencia de Madrid, celebrada en marzo de 2001.³⁵⁹

4.3.3. El desarrollo tecnológico

Es en este ámbito, en el que las relaciones mexicano—centroamericanas enfrentan uno de sus mayores desafíos en virtud de que el entorno económico internacional de nuestro tiempo se caracteriza por estar inmerso en un proceso tendiente a la mundialización de la economía, el cual se ha profundizado a través del desarrollo tecnológico en algunos servicios, como son las finanzas, las telecomunicaciones, el transporte y el comercio. Ello implica, para las economías menos desarrolladas como las de Mesoamérica, enfrentar una mayor competencia en materia de desarrollo tecnológico, pues la economía mundial se encuentra en una fase donde, al parecer, las economías nacionales no tienen oportunidad si no se abren a los cambios tecnológicos.

En este contexto, es preciso reconocer que los países mesoamericanos —quienes comparten una tradición tecnológica común (incluyendo la formación de centroamericanos en universidades mexicanas)— deben realizar un cambio en las políticas científicas y tecnológicas para adecuarlas a la mundialización de la producción, donde el principal objetivo no es innovar los cambios tecnológicos, sino ir más allá mediante la instrumentación de una serie de políticas que incidan en el terreno de la esfera comercial, fiscal y económica, ya que la tecnología será

³⁵⁹ Cfr. www2.sicanet.org.sv.

el factor de competitividad del escenario donde está teniendo lugar la confrontación del siglo XXI. Para ello, debemos adaptarnos a estas realidades e instrumentar nuevas estrategias de industrialización, donde las investigaciones científicas y tecnológicas, además de otras políticas, sean la base para enfrentarlas.

Sin duda, los cambios tecnológicos han transformado la industria mundial, puesto que los procesos innovadores de la ciencia y la tecnología impactan en el crecimiento económico mundial. Con ello, los efectos de la tecnología en la internacionalización de la producción repercutan en la competencia global y esto marca la pauta para instrumentar políticas comerciales, tecnológicas e industriales que impulsen la competitividad de la economía de un país.

Hoy día, en que la tecnología es la base de la ventaja competitiva y la investigación y el desarrollo se convierten en factores decisivos para el futuro, los impresionantes avances tecnológicos que trae consigo la mundialización significan también beneficios incuestionables para el aumento de la productividad pero, al mismo tiempo, entrañan efectos sociales y ambientales. En cuanto a los sociales, circunscritos al contexto mesoamericano, caracterizado por su gran heterogeneidad de desarrollo productivo y de mercados laborales y, en consecuencia, por grandes inequidades sociales.

Las innovaciones tecnológicas y organizativas plantean dudas en cuanto a la demanda de empleo en países que, como los mesoamericanos, presentan una peculiar abundancia de mano de obra. En forma heterogénea, los procesos particularizados que han incorporado innovaciones sustituyeron fuerza de trabajo simple por recursos más tecnificados y personal más calificado. Pero, más aún, una gran proporción de la población laboral se encuentra imposibilitada para acceder al progreso técnico, no sólo por la falta de medios para incorporarlo en sus procesos productivos, sino también —para vastos grupos— por deficiencias

graves en su desarrollo humano y formación laboral. Con las excepciones de México, Costa Rica y Panamá, se trata de países con una población mayoritariamente pobre, sometida a carencias nutricionales y educativas que limitan su desarrollo en la proporción de la vida laboral moderna exige.

Existe una institucionalidad tecnológica y de capacitación significativa en la región mesoamericana, desarrollada en la anterior etapa de industrialización, pero que está marcada por un sesgo sumamente inequitativo en su orientación sectorial y social, entre otras cosas porque forma parte de una estructura productiva heterogénea y segmentada. Así, se suele favorecer a sectores productivos modernos con tecnología reciente, en detrimento de los tradicionales, a la vez que se percibe una discriminación de género —en detrimento de las mujeres— y cultural —en la tendencia de marginar minorías indígenas—. Revertir estas prácticas aportará beneficios hoy inexistentes para la población de la zona.

La introducción y difusión de innovaciones tecnológicas han sido esgrimidas por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como uno de los tres ejes de la propuesta de Transformación Productiva con Equidad, que lanzó a principios de los noventa para la región latinoamericana y caribeña. Pero por sí solas, estas acciones no garantizan que la fuerza de trabajo logre escapar de condiciones de pobreza, incluso en sectores modernos donde, además, se requieren políticas específicas para combatir estas inequidades. Resulta estratégico el apoyo a sectores de menor o más reciente proyección económica, como los microempresarios, los pequeños productores agrícolas y en general el sector informal. Igualmente importante resulta respaldar, de forma decidida, el desarrollo moderno de la educación y el conocimiento, como parte de la inversión en capital humano, en la que tanto se ha insistido por su trascendencia y que tanta pertinencia cobra en los países del Istmo Centroamericano.

Por otra parte, el aumento en la capacidad tecnológica de la región será pieza

fundamental para lograr los avances que se requieren en materia de productividad y competitividad y para, en el mediano plazo, llevar a la economía de la región hacia sectores de mayor valor agregado. Sin una base tecnológica adecuada será difícil lograr un cambio estructural en la dinámica económica de Mesoamérica.

Por todo lo antes expuesto, el reto de las relaciones entre México y Centroamérica en este campo, radica en contribuir a incrementar y fortalecer la base tecnológica de la región, con equidad. Para lograrlo, es necesario que México y Centroamérica realicen un esfuerzo conjunto para, entre otras cosas:

- Fortalecer los centros e institutos de investigación y desarrollo tecnológico de la región;
- Crear y/o fortalecer Fondos de Fomento al Desarrollo Tecnológico;
- Generar propuestas para la aplicación de posibles subsidios fiscales a la inversión en desarrollo tecnológico; y,
- Crear un fondo especial de becas para educación en áreas científicas y tecnológicas.

4.3.4. El libre comercio

Los años noventa fueron testigos del surgimiento en el uso de los acuerdos o tratados de libre comercio como instrumentos clave en las políticas de los países que pretenden aprovechar las potenciales ganancias de la inversión y el comercio internacional.

A la luz de esta tendencia, en el pasado reciente cinco países centroamericanos negociaron tratados de libre comercio con México. Panamá, por su parte, lleva

negociaciones avanzadas con los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano y el previsto con México. Belice ha indicado su deseo de profundizar sus relaciones comerciales con los países de la región.

Los acuerdos de libre comercio negociados entre los cinco países miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) con México, aquellos en negociación (Panamá con el MCCA) y otros que pudieran negociarse (Belice y Panamá) reducen de manera significativa las barreras arancelarias al comercio. No obstante, otros elementos y controles en las aduanas dificultan y encarecen el comercio. Estos incluyen las normas técnicas y los controles fito y zoonosanitarios.

Como consecuencia de lo anterior, el comercio entre los países de la región mesoamericana es relativamente bajo. Los intercambios de 1,689.7 millones de dólares en el año 2000,³⁶⁰ francamente lucen muy limitados ante el potencial de mercados de casi 100 millones de habitantes por un lado y de 33 millones por el otro.

Ante este panorama, medidas de facilitación de negocios podrían aumentar el volumen de actividad en la región y un incremento de la eficiencia y control en las aduanas podrían mejorar las condiciones de competitividad de los productores de la región mesoamericana y las condiciones de competencia en los mercados de la región. A su vez, la homologación de los tratados comerciales existentes contribuiría a reducir las distorsiones del comercio regional.

Conscientes de lo anterior, en la actualidad dos países (Honduras y Guatemala) están ejecutando programas de cooperación técnica de fortalecimiento institucional en materia de comercio exterior. Nicaragua planteó una solicitud similar a la de los otros dos países. Muchas de las acciones de apoyo al comercio

³⁶⁰ Pineda, Gabriel, "Balanza Comercial México—Centroamérica", en *Novedades*, México, 14 de junio de 2001, p. 8A

se podrán implementar mediante el avance de estos programas, especialmente en las áreas arriba indicadas (normas técnicas y medidas fito y zoonitarias).

En el mismo tenor, recientemente se ejecutó una cooperación técnica regional de apoyo a la formación de una base de información sobre el comercio exterior en la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana (SIECA) que se tomó de modelo para el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A su vez, en coordinación con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el Instituto para América Latina (INTAL) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene un programa de capacitación sobre comercio exterior. Este último se puede fortalecer para que tenga mayor incidencia directa sobre el sector privado mediante la formación de capacitadores.

Además, en el marco de las negociaciones para conformar el ALCA se acordó un conjunto de medidas de facilitación de negocios y los ocho países que integran el área mesoamericana se comprometieron a ejecutarlas.

De igual manera, la región se encuentra negociando múltiples tratados comerciales entre sí y en otros foros como el ALCA. La implementación de estos tratados coloca demandas sobre distintas oficinas del sector público responsables de aspectos diferentes del comercio, de cuya eficiencia depende en parte la agilidad en el aprovechamiento de los tratados. La homologación de los tratados comerciales vendría a facilitar la administración de tratados.

En este contexto, uno de los desafíos para las relaciones mexicano—centroamericanas en materia de libre comercio es contribuir a incrementar el intercambio comercial en la región mesoamericana mediante un conjunto de acciones que permitan ampliar el comercio, reducir el costo y tiempo de las transacciones transfronterizas en la región mesoamericana, de tal manera que

aumente la competitividad regional y la participación de las empresas pequeñas y medianas (PYMES) en el comercio de la región.

Además, México y Centroamérica deben asumir el reto de reducir las barreras no arancelarias y tomar medidas complementarias que contribuyan a la facilitación del comercio en la región mesoamericana; y homologar los tratados de libre comercio negociados en la región con el objetivo de facilitar el intercambio comercial y la administración aduanera.

Para afrontar estos retos, es necesario apuntalar algunas acciones conjuntas encaminadas a:

- Acelerar las negociaciones comerciales en marcha entre los países de la región y homologar los tratados comerciales existentes, particularmente de los países centroamericanos con México.
- Capacitar sobre las posibilidades de exportar que se derivan de los tratados de libre comercio firmados entre los países de la región.
- Identificar las medidas de facilitación de negocios y promover su implantación, especialmente en el campo de la aplicación de las normas técnicas y de las medidas fito y zoonosanitarias.
- Promover la capacitación en la administración de tratados de libre comercio, con énfasis en los temas de normas técnicas y de medidas fitosanitarias.

Sólo de esta manera se podrá incrementar el intercambio comercial; alcanzar una mayor reciprocidad por parte de otros países a la apertura comercial de Mesoamérica; sancionar con todo rigor y eficacia las prácticas desleales de comercio que afectan a nuestros productores, y combatir con mayor eficacia el

contrabando; facilitar y simplificar los mecanismos de apoyo a las exportaciones y, a través de la banca de desarrollo, promover el acceso de los exportadores al financiamiento competitivo, en especial de las pequeñas y medianas empresas; adecuar los instrumentos de promoción de las exportaciones para incorporar a sus beneficios, como exportadores indirectos, a las pequeñas y medianas empresas; y fortalecer los mecanismos de información de mercados externos y de oportunidades de coinversión foránea en la zona.

4.3.5. La cooperación

Las relaciones económicas entre México y los países del Istmo son, en estricto sentido, un fenómeno moderno cuyas primeras manifestaciones, como hemos visto en capítulos anteriores, ocurrieron en los años sesenta del recién concluido Siglo XX. En tal oportunidad el gobierno mexicano procuró el acceso preferencial de productos centroamericanos al mercado internacional; sin embargo, ante la imposibilidad de brindar concesiones *ad-hoc* en el marco de la entonces Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), el Banco de México suscribió con sus pares del área, acuerdos recíprocos de pagos que intentaban promover el comercio.³⁶¹

Desafortunadamente, la explosión de los procesos revolucionarios en las dos décadas siguientes y el deterioro que ellos provocaron en las economías centroamericanas, inhibieron el cultivo de vínculos más profundos, los cuáles padecían, de por sí, las limitaciones propias de la falta de complementariedad entre los aparatos económicos de ambas partes.

A pesar del panorama, los contactos económicos de México con Centroamérica se intensificaron en los años ochenta a través de la cooperación que en esta materia

³⁶¹ Eschbach, Cheryl, L. "Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses" en Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa, México, Siglo XXI, 1991, pp. 248-249.

nuestro país brindó a los países del Istmo mediante el establecimiento de acuerdos de tipo bilateral y de otras modalidades de cooperación:

- a) Acuerdos bilaterales: México suscribió desde 1982 una serie de acuerdos bilaterales de alcance parcial con cada uno de los países centroamericanos, concediendo unilateralmente condiciones ventajosas a la región, sobre todo a través de una reducción arancelaria de entre un 50 y un 70 por ciento del arancel normal para cerca de mil productos, y eliminando otras barreras no arancelarias.
- b) Acuerdos de cooperación energética y cooperación financiera: México y Venezuela se comprometieron el 3 de agosto de 1980, a través del acuerdo de San José, conocido como Pacto de San José, a asegurar el suministro de petróleo a los países centroamericanos. El acuerdo no garantiza un precio preferencial, pero sí el abastecimiento de petróleo, el financiamiento y tasas de interés bastante bajas.
- c) Programa de financiamiento de las importaciones centroamericanas (FICE): dentro del Programa Integral de Cooperación con los países centroamericanos, a partir de 1989, el gobierno mexicano otorga a través de Banco nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT) una línea especial de financiamiento para la importación de productos procedentes de Centroamérica a tasas preferenciales.
- d) Programa de expansión de la oferta exportable de Centroamérica: el BANCOMEXT implementó un plan para desarrollar la oferta exportable centroamericana.
- e) Financiamiento de las exportaciones mexicanas a Centroamérica: en 1989 se estableció el Convenio de Financiamiento para la Promoción de exportaciones,

por el cual el BANCOMEXT proporcionaba fondos al BCIE hasta por 20 millones de dólares para financiar exportaciones de México a Centroamérica.

Todo lo anterior permitió garantizar cierta influencia de México en una zona cercana a sus preocupaciones estratégicas, además de que favoreció la factibilidad de esquemas con intereses complementarios.

En los años noventa la Guerra Fría terminaría dejando su lugar a los procesos de paz y a la reconstrucción de las economías centroamericanas, tarea esta última que se constituyó en la más alta prioridad ya que en ella descansaban las expectativas para una real pacificación. Paradójicamente, conforme la zona dejó de ser una emergencia política, la prioridad que se le signaba en materia de asistencia al desarrollo por parte de las naciones industrializadas disminuyó también en forma ostensible. En tales circunstancias, a quererlo o no, México se convirtió, por sus dimensiones geoeconómicas en uno de los pocos países que podría contribuir directamente a atenuar el vacío dejado por las potencias en retirada.

Uno de los instrumentos privilegiados por nuestro país para cumplir con esa tarea ha sido la cooperación internacional que se brindó a través del establecimiento de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCCA), en noviembre de 1990. Asimismo, México se convirtió, en noviembre de 1992, en uno de los socios extrarregionales del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), con un aporte de 122.5 millones de dólares al capital social del Banco, para impulsar el desarrollo de los países centroamericanos. Además de que se han puesto a disposición de los países centroamericanos diversos mecanismos de cooperación financiera como los Fondos México—BCIE, estimados en 120 millones de dólares.³⁶²

³⁶² Villafuerte, Daniel. "Interrelaciones económicas y sociales en la frontera sur de México", en Comercio Exterior, Vol. 48, Núm. 4, México, BANCOMEXT, abril de 1998, p. 321

Cabe señalar, que la política mexicana de oferta de cooperación económica para el desarrollo de Centroamérica se sustenta en los criterios de no condicionalidad, respecto a las prioridades nacionales y fomento a la coparticipación, para no incurrir en prácticas asistencialistas de bajo impacto real. Por su cobertura, su alto valor agregado respecto a los recursos que se desembolsan, y su efecto en el fortalecimiento institucional y la elevación de los niveles de bienestar de los países receptores a partir del aprovechamiento de las capacidades nacionales de México, el programa de Oferta de Cooperación Económica hacia países de menor desarrollo relativo, se ha consolidado como uno de los ámbitos más activos para la interlocución del país con la región centroamericana.

Dicho programa favorece los esquemas de cooperación con mayor efecto multiplicador, a través de la más amplia participación de las instituciones mexicanas, lo que permite llevar a cabo, por ejemplo, programas de formación de recursos humanos con elevados resultados en relación con sus costos. De ahí que los fondos que se desembolsan en la operación de las acciones de cooperación impliquen una movilización de recursos y aprovechamiento de capacidad instalada que excede las proporciones de 10 a 1, y en ocasiones alcanza niveles de 20 a 1 en relación con el número ejercido.

Un balance somero y preliminar de esta política indica que México se ha consolidado como el tercer proveedor de cooperación más importante del mundo en Centroamérica³⁶³ y que los flujos de comercio e inversión han experimentado, a lo largo de los noventa, montos inéditos en las relaciones bilaterales. Por ejemplo, entre 1990 y 1998 las exportaciones mexicanas a los países del Mercado Común Centroamericano casi se cuadruplicaron al pasar de 345.4 millones de dólares (mdd) a 1,282 en tanto que las importaciones provenientes del Istmo se duplicaron

³⁶³ Solís, Luis Guillermo. "México—Centroamérica: entre la desconfianza y la asociación preferente", Mimeo, San José, 1999, p. 13

al saltar de 102.2 mdd a 219.7.³⁶⁴

En virtud de este escenario, el reto que enfrentan las relaciones entre México y Centroamérica para los próximos años del Siglo XXI en el ámbito de la cooperación económica, es profundizar los niveles alcanzados hasta el momento y evitar que los vaivenes de la economía internacional, como la reciente desaceleración de la economía estadounidense, mermen los esfuerzos y la voluntad política ejercidos para tal fin.

A efectos de lograr lo anterior, se propone:

- Renovar la voluntad política para consolidar la idea de Asociación Privilegiada, manifiesta en el Mecanismo de Tuxtla, como condición para seguir avanzando en el ámbito de la cooperación económica regional.
- Fomentar los esfuerzos que realiza actualmente la región centroamericana para profundizar, consolidar y acelerar su proceso de integración económica, lo cual les permitirá alcanzar mejores niveles de intercambio y desarrollo.
- Alentar los esfuerzos de Centroamérica para establecer tratados de libre comercio con otros países de América Latina y el Caribe, con el fin de obtener una mayor afluencia de divisas hacia la región.
- Crear nuevos mecanismos de cooperación económica basados en la idea de la coparticipación, dejando de lado la concepción asistencialista de la cooperación que solamente aumenta la dependencia económica.
- Motivar a la comunidad económica y financiera internacional a participar más arduamente en los esfuerzos de cooperación económica con Centroamérica.

³⁶⁴ Cfr. www.economia.gob.mx.

Mediante este tipo de acciones, los niveles de desarrollo económico para la región Mesoamericana en su conjunto no pueden sino mejorar, permitiendo a los pobladores de la zona elevar sus niveles de calidad de vida. Consiguiendo esto, el papel de la política exterior de México hacia Centroamérica estaría más que justificado.

CONCLUSIONES

Al concluir la presente investigación, resulta conveniente señalar aquellas cuestiones que, a nuestro juicio, constituyen elementos importantes para ser considerados en el diseño de la política exterior de México hacia Centroamérica en el nuevo milenio.

En este entendido, y atendiendo a nuestro compromiso inicial de responder a las interrogantes que se relacionan con la evolución de las relaciones México - Centroamérica a lo largo de las últimas tres décadas, y conque si el camino que a éstas se les intenta imprimir desde la visión del nuevo equipo gubernamental es el más adecuado de cara a los retos del nuevo siglo, o bien, es necesario replantear el esquema que se propone retomando algunas de las consideraciones iniciales que, en su momento, permitieron a México involucrarse más activamente en los problemas de la subregión centroamericana; a continuación se realiza una sinopsis de nuestra investigación a manera de conclusión.

Desde el punto de vista de la formalidad diplomática, las relaciones entre México y Centroamérica observaron tradicionalmente una prioridad política de cierta importancia en la agenda de ambas partes. Razones tales como la vecindad geográfica y las identidades histórico—culturales fueron las constantes manejadas para justificar la relevancia de los nexos entre los países del área. Asimismo, eventuales como azarosos pasajes de interacción política concitados por crisis de gobernabilidad en algún país de la zona o bien por enfrentamientos con el actor hegemónico en el hemisferio, Estados Unidos, renovaron periódicamente la atención que se dispensaban entre sí mexicanos y centroamericanos.

Centroamérica es una región sumamente importante para México, no sólo por los vínculos históricos que tiene con ella, sino porque la situación política y económica del área repercute directamente en México. A pesar de este contexto, las

relaciones entre nuestro país y las naciones del istmo centroamericano no fueron lo suficientemente relevantes hasta antes de la década de los años setenta. Más allá del prurito diplomático o acaso del interés coyuntural, las relaciones en cuestión estuvieron lejos de constituir los vínculos o regímenes de colaboración internacional usualmente presentes en toda vecindad, como lo revela la ausencia de instituciones y normas que abarcaran a México y a Centroamérica, así como la casi imperceptible interacción económica entre las partes.

No obstante, al iniciar la década de los setenta, el gobierno mexicano decidió abandonar los viejos esquemas reactivos, defensivos y esencialmente cautelosos de su política exterior para entrar a una etapa en la que se busca decididamente prestigio e influencia en el ámbito internacional. En estas circunstancias, no era posible desentenderse de Centroamérica; es decir, actuar frente a Centroamérica era una opción inevitable si es que México pretendía convertirse en un país con resonancia en la política internacional. De ahí que durante los primeros años de dicha década se inicie un programa de acercamiento con los países de la zona.

Sin embargo, no es en esta decisión mexicana donde podemos encontrar el verdadero trasfondo del activismo que, en su momento, nuestro país llegó a desempeñar en la subregión centroamericana. Por el contrario, los verdaderos motivos del papel protagónico que México llegó a tener en Centroamérica no fueron producto de una acción deliberada por parte de nuestro país, sino que fueron consecuencia de múltiples consideraciones que se refieren a factores, tanto estructurales como coyunturales, presentes en la evolución política, económica y social del Istmo; así como a la realidad imperante en el entorno internacional de finales de la década del 70.

Efectivamente, fue hasta la explosión de los movimientos revolucionarios en el Istmo, producto de la situación de opresión política y social, así como de las vicisitudes económicas, que se transformó la faz de los vínculos méxico-

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

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

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

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

De hecho, durante la última etapa del conflicto centroamericano, México canalizó sus esfuerzos diplomáticos a través de su respaldo a las gestiones mediadoras del Secretario General de la ONU en los casos de El Salvador y Guatemala mediante su participación en los llamados Grupos de Amigos del Secretario General para el logro de la paz de los mencionados países y, de manera muy significativa, al facilitar su territorio para las negociaciones de paz. En este marco se da nuestra participación en ONUSAL.

Con el advenimiento de la pacificación en Centroamérica y la intensificación de fenómenos avasallantes y omnicomprensivos como la mundialización económica en el último tramo del siglo XX, México diseñó una política orientada a estrechar y profundizar sus vínculos económicos y de cooperación con sus vecinos centroamericanos. Además de intensificar notablemente el diálogo político al más alto nivel, en 1990 creó la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica con el objetivo de coadyuvar al desarrollo económico y social de los países del Istmo y contribuir al fortalecimiento de las relaciones en lo que hoy se conoce como la zona Mesoamericana. Igualmente, en enero de 1991 organizó en Chiapas la Primera Cumbre entre Mandatarios de México y Centroamérica que dio origen al "Mecanismo de Tuxtla", con lo cual inició el programa más intenso y diverso que tengamos con cualquier región en desarrollo.

Durante la década de los noventa, México y Centroamérica lograron construir una sólida base institucional para la intensificación de sus relaciones, los tratados de libre comercio firmados con Costa Rica, con Nicaragua y con el denominado Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), los numerosos convenios de Cooperación Técnica y Científica, de Intercambio Educativo y Cultural, de Combate al Narcotráfico y en otras áreas, así como la celebración de nuevas reuniones cumbre a la luz del Mecanismo de Diálogo y Concertación de

Tuxtla, sin contar las visitas recíprocas y encuentros internacionales entre mandatarios mexicanos y centroamericanos, así lo demuestran.

Con esta base, podemos observar que, a principios del milenio, el reto compartido de Centroamérica y México se concentra en el combate a la pobreza, pues en la medida en que no se superen satisfactoriamente todas las condiciones que en su momento dieron origen al estallido de los conflictos armados en Centroamérica, la revuelta social no dejará de ser un peligro latente y el hambre es siempre mala consejera.

La conveniencia de sumar acciones de carácter regional a los esfuerzos nacionales por obtener mejores condiciones para el crecimiento, parece el camino más adecuado en una coyuntura internacional caracterizada por la competencia, así lo demuestra la iniciativa denominada Plan Puebla – Panamá.

No obstante, el desarrollo como una sola región implica el diseño y construcción de importantes obras de infraestructura que permitan aprovechar el potencial económico, comercial y de cooperación de la zona mesoamericana. Entre las principales obras a emprender en el mediano y largo plazo se destacan, al menos, tres de gran importancia para la región:

- El diseño y construcción de una autopista centroamericana que una a la Ciudad de México con Panamá, que incentive el intercambio de bienes y flujos turísticos;
- La interconexión eléctrica de Centroamérica con México, que permita la venta a México de los excedentes de energía con los que en potencia cuentan algunos países centroamericanos;

francamente lucen muy limitados ante el potencial de mercados de 100 millones de habitantes por el lado mexicano y de 33 millones por el otro.

La conformación de un espacio mesoamericano, no obstante sus perspectivas, también enfrenta obstáculos y desafíos derivados de la afectación de intereses particulares en todas las naciones participantes, así como de la oposición de sectores de la sociedad que, por principio, se oponen a la apertura y la integración. Del mismo modo, recelos mutuos cultivados a lo largo de décadas, sin duda también constituyen retos a superar. En este sentido, resulta de especial importancia concebir el debate mesoamericano más allá del ámbito gubernamental e intelectual y hacerlo motivo de una profunda reflexión social.

Algunos de los más prominentes autores de la actualidad señalan que el equilibrio tiende hacia un sistema multipolar en todos sus órdenes, en el que destacan las acciones que en común toman algunos grupos de países como la Unión Europea, la OTAN, la APEC, el MERCOSUR, la CARICOM, etc. En este contexto, la conformación de una región mesoamericana como unidad no sólo parece el camino adecuado para las naciones comprendidas en este espacio, sino quizá su única opción ante la dinámica mundializadora de nuestros tiempos.

Por tanto, consideramos que el camino que se le intenta imprimir, desde la visión del nuevo equipo gubernamental, a la política exterior de México hacia Centroamérica contenida fundamentalmente en la iniciativa denominada Plan Puebla Panamá es adecuado de cara a los retos del nuevo siglo, sin embargo es necesario profundizar el esquema retomando algunas de las consideraciones, sobre todo de carácter político, que en su momento permitieron a México involucrarse más activamente en los problemas de la subregión centroamericana.

En este sentido, creemos que el diseño de una nueva política exterior mexicana hacia Centroamérica debe responder a un esquema flexible, capaz de explotar su

potencial, y evitar que las diferencias a su interior contaminen el resto de la relación y por ende los objetivos comunes de desarrollo compartido de los países del área. De lo contrario, se corre el riesgo de obtener insignificantes o nulos resultados en términos de la defensa, promoción y satisfacción de los intereses y propósitos nacionales considerados por el nuevo gobierno de México, en forma general, de la siguiente manera:

- Garantizar que nuestra seguridad nacional y nuestra integridad territorial no se vean afectadas o amenazadas como resultado de cambios o acontecimientos que se producen en el exterior.
- Asegurar que la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el Estado mexicano en su régimen interno y en sus relaciones con los demás actores internacionales no se vea constreñida por intereses o posiciones de terceros países.
- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales, asegurando que el Estado pueda determinar las modalidades de su uso y conservación en función de las necesidades y prioridades del país.
- Encontrar y fomentar los espacios que permitan impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo.
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y la cooperación, sobre la base del derecho internacional, y que nos proporcione espacios de acción política y diplomática frente a otras naciones o regiones.

México tiene que incorporarse al nuevo contexto de las relaciones internacionales,

aceptar sus desafíos y aprovechar sus oportunidades. No puede voltear la cara ante la realidad del presente y a lo que le demande el futuro. De otro modo se perdería para siempre la posibilidad de constituir la sociedad moderna, justa y dueña de su identidad por la que durante tanto tiempo y con tan grande esfuerzo hemos luchado.

En este sentido, debemos comprender que Centroamérica sigue siendo una zona de interés estratégico para México. En primer término, la vecindad geográfica ha creado y creará con mayor intensidad en el futuro, nexos ineludibles de interdependencia. La inestabilidad social o económica en esa región, se traduciría en repercusiones de signo desfavorable que no sería posible soslayar. En segundo lugar, hay posibilidades de complementación productiva, comercial e impulso de coinversiones atractivas, cuyo aprovechamiento beneficiarían a ambas partes, sobre todo si México reconoce las diferencias en desarrollo y brinda apoyo a la integración económica de Centroamérica.

Sin embargo, nuestra actuación frente a Centroamérica exige hoy, como en el pasado, una mayor capacidad para asumir compromisos, sobre todo políticos, de mayor alcance que los planteados hasta el momento.

El gobierno mexicano dispone hoy de una legitimidad que fortalece sus posturas en el ámbito internacional y que debe ser aprovechada para alcanzar una inserción eficaz del país en el cambiante escenario internacional, acción que encuentra su legitimación en aquella estructura fundante y en la larga historia que dan a México el estatuto de una voz respetada en los foros internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

Acuerdo General de Cooperación entre los Gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos. Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, mimeo, SRE, 11 de enero de 1991.

AFP, "Analizarán por violación de Derechos Humanos a cinco países de AL", en *El Sol de México*, México, 21 de mayo de 2001.

Aguiayo Quezada, Sergio. "Exodo centroamericano" en *Nexos*, México, núm. 88, abril, 1985.

Aguilar Zinser, Adolfo y Morales G. Cesáreo. "México y Estados Unidos: Contenidos nuevos de una relación conflictiva" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Vol. 1, núm. 2, enero-marzo 1984, pp.18-29.

Aguilera, Gabriel, "Estado militar y lucha revolucionaria en Guatemala" en Sánchez Ramos, Irene, *Centroamérica, raíces y desarrollo de un conflicto actual*, México, SUA-FCPyS-UNAM, 1986.

Alcázar, Marco Antonio, "La cooperación con Centroamérica y el Caribe", en *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, México, Porrúa, 1999.

Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1980, México, ENEP ACATLÁN, 1981.

Archivo Histórico Diplomático Mexicano. *20 años de política exterior a través de los informes presidenciales 1970-1990*, México, 1990.

Arriola, Mario "En torno a las negociaciones del Grupo Contadora hoy" en *Carta de Política Exterior*, CIDE, año IV, no 4 octubre-diciembre 1984.

_____. "Centroamérica: ¿conflicto o negociación?", *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 1, 1984.

Arroyo Pichardo, Graciela, "Factores históricos y fuerzas mundiales en la interacción entre sistemas regionales: América Latina y Europa del Este", en *Relaciones Internacionales Núm. 59*, México, UNAM—FCPyS—CRI, julio—septiembre de 1993.

Astí-Burgos, Walter, "Perfil y formación del diplomático en el nuevo siglo", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 60, México SRE, junio de 2000

BANCOMEXT, "Las relaciones comerciales y económicas con Centroamérica", *Comercio Exterior*, vol. XXI, núm. 6, junio de 1971.

Baumister, E. "Características y potencial de la agricultura en la estrategia alternativa de desarrollo" en Stein, E. y S. Arias (ed.), *Democracia sin Pobreza, alternativas de desarrollo para Centroamérica*, San José, Costa Rica, SELA—CADESCA—DEI, 1992.

Bendesky, León y Víctor M. Godínez, "La deuda externa de México, un caso de cooperación conflictiva" en Roett, Riordan, *México y Estados Unidos, el manejo de la relación*, México, Siglo XXI, 1989.

Benítez Raúl y Ricardo Córdova, "México-Centroamérica: Percepciones mutuas y trayectoria de las relaciones" en *México en Centroamérica, expediente de documentos fundamentales*, México, CIIH-UNAM, 1989.

Boletín Informativo, año 3, No. 11, México, COPPPAL, julio de 1982

Bolívar, Augusto. *Carlos Salinas de Gortari: El Reto*, SEP, México, 1990.

Bulmer-Thomas, Víctor. *The Political Economy of Central America since 1920*, Cambridge University Press, Cambridge, 1987.

Cabra Ybarra, José Germán. *Apuntes del Seminario de Política Exterior de México*, Mimeo, México, 1996.

Cabra Ybarra, José Germán. "Las relaciones de México con Latinoamérica durante la última década, líder, intérprete o interlocutor" en *Relaciones Internacionales No. 56*, México, FCPyS-UNAM, 1992.

Cáceres, Luis René. *Integración económica y subdesarrollo en Centroamérica*, México, FCE, 1980.

Carta de Política Exterior Mexicana, año IV, núm. 4, CiDE, octubre-diciembre de 1984.

"Cartas de los presidentes Luis Herrera Campins de Venezuela y José López Portillo de México, al Coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, Daniel Ortega; al Presidente de Honduras Roberto Suazo Córdova y al Presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan (7 de septiembre de 1982)" en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, No 1, 1984.

Casilla R., Rodolfo, "La inmigración centroamericana de paso: un desafío a la política exterior de México", en *Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, Consejo Nacional de Población, diciembre de 1992.

Castillo, Manuel Angel y Silvia Irene Palma C., *La emigración internacional en Centroamérica: una revisión de tendencias e impactos*, Guatemala, FLACSO, 1999.

Castañeda, Jorge G. "Can NAFTA change Mexico?", en *Foreign Affairs*, Washington, septiembre—octubre de 1993.

Castañeda, Jorge G. *Límites en la amistad: México y Estados Unidos*, México, Joaquín Mortiz, 1989.

Castañeda, Jorge G. "Malbaratar la historia" en *México: el futuro en juego*, México, Joaquín Mortiz, 1989.

Castro, Carlos "La Reactivación de Contadora en 1986" en *Carta de Política Exterior*, CIDE 1987.

CEPAL, *Centroamérica: Evaluación de los daños ocasionados por el Huracán Mitch, 1998*, México, Comisión Económica para América Latina, 7 de abril de 1999 en www.un.org.mx/cepal/PDFs/mitch/mitch.html.

CEPAL. *Centroamérica: evolución económica desde la posguerra*, México, Comisión Económica para América Latina, 1980.

CEPAL, *Centroamérica: Evolución económica durante 2000*, México, Comisión Económica para América Latina, 12 de febrero de 2001.

CEPAL, *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, mayo 2000. (LC/G.2096)

CEPAL, *México, Informe de la coyuntura económica*, México, Comisión económica para América Latina, 3 de mayo de 2001.

CEPAL, *Panorama social de América Latina 1997*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, febrero de 1997, (LC/G.1982-P)

CEPAL, *Relaciones Económicas entre Centroamérica y México*, México, Comisión Económica para América Latina, 22 de enero de 1992.

CEPAL. *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina, marzo de 1990.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México. Capítulo VIII Los derechos económicos, sociales y culturales*. Washington, CIDH, 1998.

Comisión Kissinger, *Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica*, México, Diana, 1984.

Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, "Declaración de Tuxtla Gutiérrez", en *Cooperación México—Centroamérica. Documentos Básicos I*, México, SRE, 1991.

Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1991-1995*, México, SRE, 1996.

Comisión Nacional de Derecho Humanos, *Informe sobre violaciones a los derechos humanos de los migrantes. Frontera Sur*, México, CNDH, 1995.

"Comunicado conjunto de los cancilleres de los grupos de Contadora y apoyo con los ministros de Relaciones Exteriores de Centroamérica" en *Revista de Política Exterior Mexicana*, México, núm. 9, octubre-diciembre de 1985.

"Comunicado que dirigieron los cancilleres de Contadora a los jefes de estado de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua al entregar el Acta para la Paz y Cooperación de Centroamérica", SRE., Panamá, 9 de junio de 1984.

"Continuará el interés de México en los conflictos políticos de Centroamérica" en *El Día, México*, 4-III- 82.

Cooperación México Centroamérica. Documentos básicos I-V, México, Comisión Mexicana para la cooperación con Centroamérica, 1991,1992, 1993.

Cosme, Manuel, "Más centroamericanos buscan llegar a EU", en *El Sol de México*, México, 10 de junio de 2001.

Crónica Semanal, No. 118, Guatemala, 23 de marzo de 1990.

Cruz, José Miguel "Los factores posibilitadores y las expresiones de la violencia en los noventa", en *Estudios Centroamericanos*, núm. 588, San Salvador, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, octubre 1997.

Cruz, José Miguel y Luis Armando González, "Magnitud de la violencia en El Salvador", en *Estudios Centroamericanos*, núm. 588, San Salvador, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, octubre 1997.

Cuenca, Breny. "Repercusiones de la declaración franco-mexicana sobre El Salvador" en *Cuadernos de política exterior mexicana*, No 1, 1984.

Dada Hirrezi, Héctor. "La crisis de la integración centroamericana", *Revista mexicana de Sociología*, México, año XLII, Col. XLII, núm. 2, abril-junio de 1980.

Dávila, Consuelo, "La política exterior de México en el marco de Contadora" en *Relaciones Internacionales No. 41*, México, FCPyS-UNAM, enero-abril de 1988.

"Declaración de Cancún sobre la Paz en C.A." en *Cartas de Política Exterior*, 17 de julio de 1983.

Declaración Conjunta, Reunión de los Cancilleres de Centroamérica y México, Tegucigalpa, Honduras, mimeo, 28 de agosto de 1997.

Declaración Conjunta de la III Reunión de Jefes de Estado y de gobierno de los países integrantes del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, San Salvador, El Salvador, mimeo, 17 de julio de 1998.

Declaración Tuxtla Gutiérrez, Banco Nacional de Comercio Exterior, México, México 1991, vol. 41, núm. 4.

De Icaza, Antonio, "La política de diversificación. Una apreciación global", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 44., México, SRE, 1996

De la Madrid Hurtado, Miguel. *Cien tesis sobre México*. PRI, Secretaría de Información y Propaganda; Comité Ejecutivo Nacional. 2ª ed. México, 1982.

_____. *De la Política Exterior de México, América Latina y el Caribe*, PRI, Comisión de Asuntos Internacionales. Documento No 6. México 1982 p 125.

_____. "Los nuevos retos de México" en *Revista Mexicana de política Exterior*, No 7, abril-junio 1985.

"De la Mano, progreso y paz: Violeta Chamorro", *Excélsior*, julio 16 de 1993.

De Olloqui, José Juan. *La diplomacia total*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

Diéguez, Margarita, "Hacia una mayor integración latinoamericana: los mecanismos regionales de consulta y concertación política", en Lajous, Roberta (comp.), *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Tomo IX, México, Senado de la República—COLMEX, junio 2000.

Diez Puntos Básicos sobre la Política Exterior Mexicana. Primera Reunión de Consulta de la Comisión de Asuntos Internacionales, 7 de junio de 1982. Publicado por la Comisión de Asuntos Internacionales del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

Discurso de toma de posesión como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, 1º de Diciembre de 1982.

"Discurso del presidente José López Portillo durante su visita a Managua en el mes de febrero de 1982" en *Secretaría de Relaciones Exteriores, Política Exterior de México. 175 años de historia*, México, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 1985, T.I, p. 324-325.

Documento de veintiún puntos básicos para la pacificación de Centroamérica, entregado por el Secretario de Relaciones Exteriores de México, en representación del Grupo Contadora al Secretario de la ONU, Javier Pérez Cuéllar el 6 de octubre de 1983.

Ebel, Roland H. "Desarrollo y decadencia del estado-ciudad centroamericano" en Wiarda, Howard J. *Conflicto y revolución, la crisis en América central*, Argentina 1984, p36.

El Nuevo Diario, Managua, Nicaragua, 14 de noviembre de 1982.

El Trimestre Económico, FCE, México, 1975.

Eschbach, Cheryl, L. "Relaciones de México y Centroamérica en la década de 1990: cambio de prioridades, persistencia de intereses" en *Relaciones Exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 248-249.

Espinoza C., Patricia y Lourdes Aranda, "El Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, núm. 4, julio-septiembre de 1984, pp. 36-47.

"Estimular el proceso de integración, compromiso final en Cartagena", *El Financiero*, enero 16 de 1994, p. 44.

Excélsior, México, D.F., 4 de julio de 1990.

Farrer, Tom J. "Desarrollo político en América Central democracia y diplomacia humanitaria" en *Revista Mexicana de Sociología*. 3, México, UNAM, julio-septiembre, 1984.

Feinberg, Richard. "Centroamérica: opciones para la política estadounidense en la década de los ochenta" en *Foro internacional*, México, COLMEX, octubre-diciembre 1982, pp. 121-132.

Fonseca, Elizabeth, *Centroamérica. Su historia*, San José, Costa Rica, FLACSO—EDUCA, 1996.

Foreign Broadcast Information Service-Latin América, 30 de marzo de 1981.

Foreign Broadcast Information Service-Latin América, 7 de abril de 1982.

Foreign Broadcast Information Service-Latin América, 15 de abril de 1982.

Foreign Broadcast Information Service-Latin América, 2 de septiembre de 1982.

Foreign Broadcast Information Service-Latin América, 1 de noviembre de 1982.

Garcés Contreras, Guillermo. *México. Cincuenta años de política internacional*, México, ICAP, 1982, pp. 416-417.

González Camino, Fernando. *Alta es la noche: Centroamérica ayer, hoy y mañana*, Instituto de Cooperación Iberoamericana, Madrid, 1990.

Gordon Rapoport, Sara. *México frente a Centroamérica*, México, UNAM, 1993.

Green, Rosario, "Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI", Conferencia dictada en el teatro de la República de la ciudad de Querétaro, Querétaro, México, 16 de julio de 1999, mimeo.

Green, Rosario. *Nuevo entorno internacional. El PRI ante los retos*, México, El Día/IEPES, 1990.

Green, Rosario, "Presentación" en *La Cooperación Mexicana con Centroamérica 1997, Vol. I*, México, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica – Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998.

Guerra-Borges, Alfredo. *Desarrollo e integración en Centroamérica: Del pasado a las perspectivas*, México, Instituto de Investigaciones Económicas/ Ediciones de cultura popular, 1988.

Gugliotta, Guy, "Mexico is flexing its new muscle" en *Miami Herald*, 31 de agosto de 1980.

Gutiérrez, Edgar, "Guatemala. Paz de baja intensidad", en *Nueva Sociedad Núm. 154*, Caracas Venezuela, marzo—abril de 1998.

Heller, Claude. "La posición de México en torno al desarme convencional" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 9, octubre-diciembre de 1985.

Hernández—Vela S., Edmundo, "Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o acción", en *Relaciones Internacionales Núms. 80-81*, México, UNAM—FCPyS—CRI, mayo—diciembre de 1999.

Herrera Lasso, Luis. "La crisis centroamericana en el contexto global" en *Cuadernos semestrales*, núm. 18, 2º semestre 1985.

Herrera, René y Mario Ojeda. "La política de México en la región de Centroamérica", Foro Internacional XXIII-4, México, COLMEX, abril/junio de 1983.

Herrera, René. "La política exterior de México hacia Centroamérica" en *Centroamérica más allá de la crisis*. Ed. SIAP 1ª ed., México 1983.

_____. La política Exterior de México hacia Centroamérica, México, COLMEX, 1983.

_____. "De cara al sur. México ante Centroamérica" en *Nexos*, México, núm. 28, abril 1980, pp. 3-10.

"Historia de la deuda externa en México" en *Acción*, 2 de abril de 1991.

"Hoy más que nunca la política de México es sólida y continua: Sepúlveda" en *El Día*, México, 28-III-82.

Ibarra, David, "Centroamérica y México" en *México y América Latina*, México, Comisión de Asuntos Internacionales—Partido Revolucionario Institucional, diciembre de 1993

"Incierta la participación de Contadora y su iniciativa de paz: Azcona Hoyo" en *Novedades*, 19 de enero de 1987.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Cuadernos de Información Oportuna No. 319*, México, INEGI, octubre de 1999.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1998*, México, INEGI, 1999.

Informe de Labores 1988-1989, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989.

Informe de Labores 1990-1991, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1991.

Inforpress Centroamericana, Guatemala, 1 de septiembre de 2000.

Instalación y programas de Trabajo de la Comisión de Asuntos Internacionales. CEN del PRI. 26 de marzo de 1982, publicado por la Comisión de Asuntos Internacionales del Comité Ejecutivo Nacional del PRI.

Insulza, José Miguel. "Hacia la política latinoamericana" en *Nexos*, México, núm. 62, febrero, 1983.

Jauberth Rojas, H. Rodrigo, *et. al.*, *La triangulación Centroamérica-México-EUA ¿Una oportunidad para el desarrollo y la paz?*, San José, CIDE/CRIES/DEI, 1991.

Karnes, Thomas L. "El legado histórico y el fracaso de la Unión". En Wiarda, Howard J. *Conflicto y Revolución. La crisis en América Central*, Tres Tiempos, Buenos Aires, 1986.

Kennedy, Robert. "Seguridad de EEUU, en el Flanco Sur: intereses, desafíos y respuestas" en *Intereses Occidentales política de E.U. en el Caribe*, Buenos Aires, Latinoamericano, 1985.

Krumwiede, Hinrich-W., "Centroamérica vista desde Europa Occidental", en Castillo Rivas, Donald (comp.), *Centroamérica más allá de la crisis*, México, SIAR, 1983.

Labastida, Jaime, *et. al.* *Centroamérica: Crisis y política internacional*, México, Siglo XXI, 1984.

"La crisis en Centroamérica: orígenes, alcances y consecuencias" en *Revista de la CEPAL*, México, núm. 22, abril, 1984, pp. 53-80.

La cooperación de México con Centroamérica 1991- 1995, México, Comisión mexicana para la cooperación con Centroamérica, 1996.

"La cultura de la violencia", en *Estudios Centroamericanos*, núm. 588, San Salvador, El Salvador, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, octubre 1997.

La inserción de América Central en la economía internacional, México, mimeo, Dirección General de Relaciones Económicas con América Latina y el Caribe—SRE, 14 de marzo de 1996.

"La señora Nilda Patricia Velasco de Zedillo hará entrega de los recursos de la colecta 'México por Centroamérica'", *Comunicado 1190*, Los Pinos, Ciudad de México, 26 de noviembre de 1998.

"Las relaciones externas de América Latina en el umbral de los años ochenta", en *Comercio Exterior*, Vol, 29, No. 6, México, junio de 1979.

Las relaciones internacionales entre Centroamérica y Estados Unidos en la coyuntura de Esquipulas (1988-1989), San José, FLACSO, 1988.

Leiva Vivas, Rafael, "La nueva agenda global y la formación diplomática en latinoamérica" en *Revista Mexicana de Política Exterior No. 60*, México, SRE, junio de 2000.

Leo Grande, William. "Las opciones de la política norteamericana en Centroamérica" en *Centroamérica futuro y opciones*, México. FCE, 1983.

León, José Luis, "Del activismo revolucionario al libre comercio: México, Centroamérica y el Sistema Internacional 1979-2000", en Tripp, José Octavio (comp.), *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI: ¿De la identidad histórico—cultural a la articulación mesoamericana?*, Costa Rica, FLACSO, enero de 2000.

León, José Luis, "Propuestas, retos y alternativas hacia el futuro", en *Relaciones Internacionales No. 56*, México, FCPyS-UNAM, 1992.

López Portillo, José. "Discurso pronunciado en la reunión del Programa de Cooperación energética para Centroamérica y el Caribe", en *Cuadernos de Filosofía Política No. 60*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, abril de 1982.

López Portillo, José. *Sexto Informe de gobierno*, Archivo Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1990.

Loreto Miranda, José Eduardo. *Interpretación de la Gestión del grupo Contadora*, México, UNAM, 1987, Tesis inédita.

Lozano, Lucrecia, "Globalización y regionalización en la economía internacional" en *Relaciones Internacionales Núm. 59*, México, UNAM—FCPyS—CRI, julio—septiembre de 1993.

Maira, Luis. "El espejo estadounidense" en *Nexos*, México, núm. 62, febrero, 1983.

_____. "El nuevo escenario" en *Nexos*, México, núm. 55, julio, 1982.

_____. "Fracaso y reacomodo de la política de Estados Unidos hacia Centroamérica" en Varios, *Centroamérica en crisis*, México, COLMEX, 1984.

Marcos Roitman, "Tiempos y espacios en la crisis centroamericana" en *Estudios latinoamericanos*, núm. 3, julio-diciembre 1987.

Marrou Loayza, Estuardo, "Retos para la formación diplomática en América Latina y el Caribe", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 60, México, SRE, junio de 2000.

Martínez Velasco, Germán, "Modalidades de la inmigración centroamericana y empleo agrícola en Chiapas", en *Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, Consejo Nacional de Población, diciembre de 1992.

Mayorga Quirós, Román. *El crecimiento desigual en Centroamérica*, El Colegio de México, México, 1983.

Medina Luna, Ramón. "Proyección de México sobre Centroamérica", *Foro Internacional XIV-4*, México, abril-junio de 1974.

Medina, Rodolfo "La Cuarta Enmienda: ¿impunidad de la DEA?", *UNOmásUNO*, México, D.F., 18 de mayo de 1990.

México y América Latina, PRI-Comisión Nacional de Asuntos Internacionales, México, 1993.

Méndez, Manuel Lois. "EU: narcotráfico y seguridad nacional", *UNOmásUNO*, México, D.F., 13 de junio de 1990.

Menjívar Larín, Rafael y Jorge Rodríguez Román, *Centroamérica en cifras 1980-1996*, San José, Costa Rica, FLACSO, 1998.

"Meta, contribuir al desarrollo y a la paz en Centroamérica: Salinas de Gortari" *El Universal*, febrero 12 de 1993.

Meyer, Lorenzo, "La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos", en Bizberg, Ilán (comp.), *México ante el fin de la guerra fría*, México, El Colegio de México, 1998.

Molina Chocano, Guillermo. "La crisis política centroamericana y el nuevo cuadro internacional en la cuenca del Caribe" en *Revista Mexicana de Sociología*, México, IISUNAM, Año XLII, vol. XLII, núm. 2, abril-junio de 1980.

Nee, Christopher, Greg Puley y Carlos Walker, "Coalición mundial para el control de armas livianas comienza a tomar forma", en *Diálogo Centroamericano*, Núm. 33, San José, Costa Rica, Diálogo Centroamericano por la Seguridad y la Desmilitarización, Fundación Arias, septiembre de 1998.

"Nueva Relación Regional, al margen de injerencias: Carlos Salinas de Gortari", *El Universal*, febrero 14 de 1993.

Nueva sociedad No. 45, Madrid, España, noviembre—diciembre de 1979.

Ojeda Gómez, Mario. *Las relaciones de México con los países de América Central*, COLMEX, México, 1985.

_____. *Alcances y límites de la política exterior de México*, COLMEX, México, 1984.

_____. "La política exterior de México: Objetivos, principios e instrumentos" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, Vol 1, núm. 2, marzo 1984, pp. 6-10.

Olloqui, José Juan. *La diplomacia total*, México, FCE, 1994.

Ordóñez Morales, César E., "Migraciones de trabajadores guatemaltecos y crecimiento económico en el Soconusco Chiapas" en *Migración Internacional en las fronteras norte y sur de México*, México, Consejo Nacional de Población, diciembre de 1992.

Organización Internacional del Trabajo, *El desafío del empleo en América Latina y el Caribe*, Lima, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1994, Documentos de trabajo 7.

Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 97*, Lima, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1997.

Organización Internacional del Trabajo, *Panorama laboral 99*, Lima, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1999.

Ortega, Marvin. "Revolución y pluralismo, experiencia en la Revolución Sandinista", en *Revista Nueva Sociedad*. 91, San José, Costa Rica, 1987.

Pastor, Rodolfo, *Historia de Centroamérica*, El Colegio de México, México, 1988.

_____. "Las relaciones entre Honduras y México" en Ojeda Mario, *Las relaciones de México con los países de América Central*, COLMEX, México, 1985.

Paz en Centroamérica. La diplomacia de México en acción, México, Secretaría de Relaciones Exteriores/FCE, 1988.

Pellicer de Brody, Olga. "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en *Centroamérica: crisis y política internacional*, Siglo XXI, México, 1984.

_____. "La nueva vecindad" en *Nexos*, México, N°. 50, febrero 1982, pp.21-24.

_____. "La concertación política en América Latina, la experiencia de Contadora" en *Revista Mexicana de Política exterior*, Vol. 1 No. 2, México, SRE, 1984.

Plan de Acción, San José, Costa Rica, mimeo, 16 de febrero de 1996.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, México, Presidencia de la República, 2001.

Pineda, Gabriel, "Balanza Comercial México—Centroamérica", en *Novedades*, México, 14 de junio de 2001.

Pino, Hugo Noé. "Centroamérica: Crecimiento económico, crisis y estrategia de desarrollo" en *Revista Centroamericana de Economía*, Tegucigalpa, Universidad Nacional Autónoma de Honduras, mayo-junio de 1988, pp. 27-50.

Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1989.

Política Exterior hacia Centroamérica, México, mimeo, Dirección General para América Latina—SRE, 1989.

Política y sociedad en la perspectiva internacional, México, PRI, 1993.

"Posible concertación de un Tratado de Extradición entre México y Nicaragua", *Excélsior*, febrero 12 de 1993, primera plana.

"Primer Informe de Gobierno del C. Presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1983", en *Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 20 años de política exterior, México*.

Procesos Democratizaco, Lisboa, Portugal, octubre de 1978.

"Promoción de la ayuda internacional", *Comunicado 1139*, Los Pinos, Ciudad de México, 3 de noviembre de 1998.

Pronunciamentos de Campaña de Miguel de la Madrid, Chiapas, 7 de enero de 1982, publicado por la Comisión de Asuntos Internacionales del Comité Ejecutivo del PRI.

"Quinto Informe del C. Presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1981", en *Archivo Histórico Mexicano, 20 años de política exterior a través de los informes presidenciales*, México, SRE, 1990.

Ramírez, Berenice, "El trasfondo histórico de la revolución salvadoreña" en Cueva, Agustín, et. al. *Centroamérica, una historia sin retoque*, México, El Día, 1987.

Relación de Contadora, México, SRE/FCE, 1988.

Rico, Carlos, "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora" en *Estudios Políticos No. 4*, México, FCPyS-UNAM, 1984.

Rivera Urrutia, Eugenio. et. al., *Centroamérica, política económica y crisis*, San José, DEI, 1986,

Roble, Francisco, "México sella frontera sur", en *La Opinión*, Los Angeles, California, 12 de marzo de 1999.

Rosas González, María Cristina, "EU, ¿economía de guerra vs economía de paz?", en *El Nacional*, México, 18 de junio de 1992.

Rozental, Andrés, *La Política Exterior de México en la era de la Modernidad*, México, FCE, 1993.

Ruiz Duran, Clemente. "La petrolización de México" en *Nexos*, México, núm. 37, enero 1981, pp. 15-19.

Sánchez Ramos, Irene. "Centroamérica: Nuevas prácticas y nuevos contenidos del proceso de cambio" en *Estudios Latinoamericanos*, México, núm. 9, Vol. 5, Julio, 1990, pp. 90-94.

Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Población y Servicios Migratorios. *Análisis de la evolución de las principales variables migratorias*, México, SEGOB, 1997.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Informe de labores 1998-1999, en www.sre.gob.mx

Secretaría de Relaciones Exteriores, *Política exterior hacia Centroamérica*, Documento elaborado por la Dirección General para América Latina, México, 1989.

"Segundo Informe del C. Presidente Miguel de la Madrid al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1984". en *Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 20 años de política exterior*, México.

"Sexto Informe del C. Presidente José López Portillo al Congreso de la Unión rendido el 1º de septiembre de 1982" en *Archivo Histórico Diplomático Mexicano, 20 años de política exterior*, México.

Sobarzo, Alejandro. "Lineamientos básicos de la política exterior de México y su aplicación a casos recientes" en *Anuario Mexicano de Relaciones Exteriores 1983*, México, ENEP ACATLAN, 1984.

Socialist Affairs No. 1, Londres, Inglaterra, enero—febrero de 1979.

Solana Morales, Fernando, *Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991*, México, Textos de Política Exterior / 107 SRE, 1991.

Solana, Fernando, *Palabras pronunciadas en la reunión del World Economic Forum*, México, mimeo, SRE, 28 de noviembre de 1990.

Solís, Luis Guillermo. *México—Centroamérica: entre la desconfianza y la asociación preferente*, San José, mimeo, 1999.

Sosa Gallegos, Ernesto, "Globalización y formación diplomática", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 60, México SRE, junio de 2000.

Tello Díaz, Carlos. "México en Centroamérica", *Nexos*, año VII, Vol. 7, enero de 1984, núm. 73.

The National Bipartisan Commission on Central America. *Report on Central America*, Washington D.C., 1984.

Timossi Dolinsky, Gerardo, "Crisis y reestructuración: El balance centroamericano de los años ochenta", en Vilas, Carlos (comp.), *Democracia emergente en Centroamérica*, México, CIISH—UNAM, 1993.

Tokman, Victor, *Generación de empleo en un nuevo contexto estructural*, Lima, Perú, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, 1994.

Tomassini, Luciano. *Relaciones Internacionales de América Latina*, FCE, México, 1981.

Torres, Blanca. *México y el Mundo, Historia de sus relaciones exteriores, T. VII.*, México, Senado de la República, 1991.

Torres—Rivas, Edelberto, "La pacificación de la guerra", en *Foreign Affairs en Español*, Vol. 1, No. 2, México, ITAM, verano 2001.

Torres-Rivas, Edelberto. "Notas para comprender la crisis política centroamericana". En Labastida, Jaime. *Centroamérica: Crisis y política internacional*, Siglo XXI, México, 1982.

Toussaint Ribot, Mónica Magdalena. *La política exterior de México hacia Centroamérica. De la revolución sandinista al Plan Arias*, México, UNAM, 1993, Tesis inédita.

Transcripción de la Conferencia Magistral de la Secretaria de Relaciones Exteriores, embajadora Rosario Green, en el Instituto Politécnico Nacional, México, D.F., mimeo, 11 de agosto de 1999.

"Tratado Marco de Seguridad Democrática en Centroamérica, firmado el 15 de diciembre de 1995 por los Gobiernos de las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá", en *Revista de la Cancillería de Honduras, Año 1, Núm. 1*, Tegucigalpa, octubre—diciembre de 1996.

Triana Martínez, Azucena (comp). *Democracia en América Latina: Seis contribuciones al debate*, México, Triana Editores, 1994.

Valencia, Andrés. "Vinculación entre la Política Exterior y el Proyecto Nacional", en *Revista de Política exterior*, núm. 16 de julio a septiembre de 1987.

Verea Campos, Mónica y Barros Horcacitas, José Luis. *La política exterior norteamericana hacia Centroamérica*, México, UNAM, 1991.

Vilas, Carlos M. "El desarrollo desigual de las condiciones revolucionarias en Centroamérica (1950-1980)", *Estudios Latinoamericanos*, Vol. III, julio-diciembre de 1988, p. 54.

_____. *Democracia emergente en Centroamérica*, CIIH/UNAM, México, 1993.

_____. *Mercado, Estados y Revoluciones. Centroamérica 1950-1990*, CIIH/UNAM, México, 1994.

Villafuerte, Daniel. "Interrelaciones económicas y sociales en la frontera sur de México", en *Comercio Exterior*, Vol. 48, Núm. 4, México, BANCOMEXT, abril de 1998.

Villarello Reza, Rosa María. "Ideas de política exterior de Miguel de la Madrid Hurtado" en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales*, México, 1982.

Voz de Honduras, Tegucigalpa, Honduras, 8 de abril de 1982.

Wallerstein, Immanuel, *Utopística*, México, Siglo XXI—UNAM—CIICSH, 1998.

Wiarda, Howard J. *Conflicto y revolución, la crisis en América central*, Argentina 1984.

Williams, Edward. "La política de México hacia Centroamérica. Consideraciones de seguridad Nacional", en *Conflicto y revolución, La crisis en América Central*, Ed. Tres Tiempos, Buenos Aires, 1986, p. 377.

Winfield, David, "Relaciones bilaterales Canadá-México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Núm. 38, México, SRE, 1993.

www.comex.go.cr.

www.economia.gob.mx.

www.economia.gob.mx/tratados.

www.presidencia.gob.mx/pnd.

www.sre.gob.mx/imexci.

www2.sicanet.org.sv.

"Zona ampliada de Libre Comercio, el Acuerdo de Caracas", *El Universal*, febrero 13 de 1993, primera plana.