



6

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"CAMPUS ARAGÓN"**

**"LA POLÍTICA EXTERIOR DEL GOBIERNO
MEXICANO EN MATERIA DE
COOPERACIÓN HACIA CENTROAMÉRICA
EN LAS DOS ÚLTIMAS DÉCADAS DEL
SIGLO XX"**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES
P R E S E N T A :
JESSICA ADRIANA CAMPOSECO BADILLO

ASESOR: LIC. OSCAR NOE TORRES TECOTL

MÉXICO

2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mis padres, **JOAQUÍN** y **GRACIELA** por su amor incondicional, por brindarme siempre lo mejor, por infundir en mí el espíritu de lucha y las ganas de triunfar, por el ejemplo y los principios bajo los cuales me han educado y por su fe en mí, ya que sin su apoyo nunca hubiera logrado uno de los objetivos más importantes de mi vida. MIL GRACIAS.

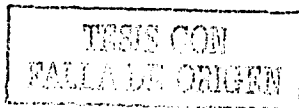
A mi hermano **JOAQUÍN** con mucho cariño.

A **ROBERTO ISRAEL** por formar parte de mi familia, por su amor, ternura y honestidad sobre todas las cosas, por su apoyo y comprensión constante, y por compartir conmigo en todo momento mis tropiezos y satisfacciones. TE AMO.

Al Lic. **OSCAR NOE TORRES TECOTL** por aceptar dirigir este trabajo, por su tiempo y por sus valiosas aportaciones durante la elaboración de la presente tesis.

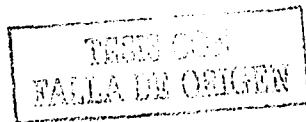
A las personas que nunca dejaron de confiar en mí, que siempre me dieron palabras de aliento y que se preocuparon porque culminara una etapa más de mi vida.

JESSICA ADRIANA



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1	
MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES	
1.1. Interpretaciones teóricas y tipos de cooperación internacional	11
1.2. Aspectos teóricos y conceptuales relacionados con la cooperación	16
1.3. El fenómeno de la globalización en la década de los 90's	38
1.4. Origen e importancia de la cooperación de México con Centroamérica	41
CAPÍTULO 2	
LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MÉXICO 1982-2000	
2.1. La política exterior de Miguel de la Madrid Hurtado: el inicio de la cooperación con Centroamérica	47
2.2. La consolidación de la política exterior hacia Centroamérica en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari	54
2.3. El fortalecimiento de los mecanismos de consulta y concertación política durante el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León	60
CAPÍTULO 3	
MECANISMOS DE COOPERACIÓN EN LOS OCHENTA	
3.1. El Acuerdo de San José: un ejemplo de continuidad de la política exterior mexicana hacia la región centroamericana	66
3.2. La acción diplomática multilateral de México con el Grupo de Contadora	72



**CAPÍTULO 4
LA COOPERACIÓN CON CENTROAMÉRICA EN LA ÚLTIMA DÉCADA
DEL SIGLO XX**

4.1. La cooperación internacional de México como instrumento de su política exterior	80
4.2. La promoción y ejecución de proyectos en el marco de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC)	83
4.3. El Mecanismo de Diálogo y Concertación Política de Tuxtla: una opción más de colaboración regional	89
4.4. La creación y objetivos del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI)	96
4.5. Perspectivas de la cooperación mexicana hacia Centroamérica	102

5. CONCLUSIONES	107
------------------------	------------

BIBLIOGRAFÍA	114
---------------------	------------

HEMEROGRAFÍA	122
---------------------	------------

INTERNET	124
-----------------	------------

INTRODUCCIÓN

El tema la cooperación de México con Centroamérica durante la década de los ochenta y noventa, sobre todo en lo que respecta a sus cambios, acciones y perspectivas, es de suma importancia. No sólo la cooperación de los países desarrollados merecen nuestra atención, sino también la cooperación de países en desarrollo, como es el caso de México y los países centroamericanos.

Además, es necesario que conozcamos los cambios que ha tenido la cooperación que se ha dado entre México y Centroamérica durante las dos últimas décadas, y de ahí podemos partir para evaluar las acciones y saber hacia donde vamos o hasta donde podemos llegar con los actos realizados en materia de cooperación con esta área estratégica para México.

Los estudiosos de las relaciones internacionales debemos abrir nuevos horizontes para México, ya que la atención de muchos está centrada en países o regiones de importancia económica a nivel internacional como es Estados Unidos, algunos países asiáticos y la Unión Europea.

La región de Centroamérica es un punto estratégico para México debido a su cercanía, en el aspecto geográfico; además de que la cultura, ideología, historia y costumbres son muy similares a las de nuestro país.

Otros aspectos relevantes en la relación con Centroamérica son los lazos de amistad y solidaridad. Aunado a ello, factores como el geográfico, el político, el social y el económico, determinan la importancia de la región para los intereses de México. Por ejemplo, en el factor geográfico nos damos cuenta que por la vecindad de nuestros países, problemas como enfermedades altamente contagiosas, plagas, conflictos armados, entre otros, tienen repercusiones directas en nuestro país. Una situación de este tipo la vivimos cuando miles de refugiados provenientes de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua llegaron a vivir a México en los años ochenta durante el conflicto armado en Centroamérica.

En cuanto a las relaciones internacionales de México, es importante que, además de que le demos prioridad a las relaciones con Estados Unidos, tomando en cuenta que es el vecino más poderoso que tenemos. También consideremos las relaciones con los países Centroamericanos, ya que el desarrollo del país está ligado al progreso y estabilidad de su entorno geográfico más inmediato.

Para llevar a cabo este objetivo, nuestro país participa en diferentes mecanismos y foros de concertación y cooperación con el fin de contribuir al desarrollo de Centroamérica. Y por este motivo es fundamental que analicemos y evaluemos las acciones que en esta materia se han ido realizando, principalmente en los años 80's y 90's.

Nuestro país ha tomado en consideración, que la cooperación internacional ha sufrido cambios y está vinculada a la nueva agenda, pero a pesar de esto, la mayoría de los "nuevos" temas no lo son dentro de la política internacional, la parte innovadora está en que son tratados desde una perspectiva de cooperación que implica la participación de todos los estados en la solución de los problemas comunes.

Es así, que dentro de las perspectivas actuales, problemas como el deterioro ambiental, el incremento del fenómeno migratorio y del tráfico ilícito de drogas han dejado de ser asuntos que puedan abordarse de manera individual para convertirse en responsabilidad de la comunidad internacional. En el ámbito de la cooperación esto significa el reconocimiento de un nuevo contexto internacional y la adopción de una temática global, así como el planteamiento de nuevas prioridades estratégicas en la cooperación internacional.

Otra de las tendencias recientes en la materia es la búsqueda de una profesionalización de cooperación o mecanismos análogos, los cuales ejecutan las políticas gubernamentales y constituyen el vínculo entre las cancillerías y los demás actores involucrados.

Actualmente, en el contexto latinoamericano, han aumentado los retos internos como son el desempleo, la pobreza, la corrupción y la inseguridad. Todas estas razones han hecho que la política exterior de México hacia la región haya sido reforzada para dar solución a los problemas antes señalados.

La estrategia actual hacia Centroamérica parte de la percepción de que la estabilidad política y el desarrollo económico de los países del Istmo son elementos de gran importancia para México como país vecino. Por tanto, resulta obligado el seguimiento de los acontecimientos de los siete países que conforman el Istmo centroamericano; así como la conducción de acciones para contribuir al desarrollo económico de los países del área.

En cuanto a la cooperación bilateral, México ha otorgado prioridad a Belice y Guatemala como países fronterizos. Otro criterio que ha normado la política exterior mexicana hacia los estados centroamericanos es la instrumentación de acciones de cooperación en una amplia gama de campos.

Algunas de las acciones que nuestro país está realizando con Centroamérica son: la capacitación de futuros líderes, el intercambio de información y experiencias y las acciones culturales para afianzar vínculos con los intelectuales centroamericanos.

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

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

Respecto al Acuerdo de San José, el 3 de agosto del 2001 los Presidentes de México y Venezuela suscribieron por vigésima primera ocasión la renovación del Programa de Cooperación Energética para los Países de Centroamérica y el Caribe. En esta ocasión, los mandatarios de México y Venezuela reiteraron el compromiso de cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe para contribuir al desarrollo económico del Istmo.

Por todo lo que hemos señalado, planteamos como el objetivo general de esta investigación hacer una revisión de la cooperación de México con Centroamérica en las décadas de los ochenta y noventa. Para lo cual debemos conocer el marco teórico y los antecedentes e importancia de la cooperación entre México y Centroamérica. Además de analizar la política internacional de México que comprende del año 1982 al 2000. Asimismo, el objetivo planteado pretende describir y explicar los mecanismos del gobierno mexicano implementados hacia Centroamérica, los cuales tuvieron sus orígenes en la década de los ochenta; y también, las acciones que ha llevado a cabo México en cuanto a la cooperación con Centroamérica en la última década del siglo XX.

Después de exponer nuestro objetivo general, debemos saber que los objetivos particulares que queremos lograr son:

- Conocer los conceptos más relevantes que mencionamos en este trabajo como cooperación, política exterior, acuerdo, negociación, globalización y, el concepto y teoría de la interdependencia. Es importante que antes de entrar en materia al tema de la cooperación de México con Centroamérica durante las dos décadas que estudiaremos, estemos al tanto de los orígenes y antecedentes, así como de la trascendencia de dicha cooperación, por lo que otro de nuestros objetivos particulares será apreciar esta valiosa información.
- Revisar las acciones de la política exterior que llevaron a cabo los presidentes de México que comprenden éste período; el primero de ellos es Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el segundo es Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y el último será Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000).
- Comprender y evaluar las labores del Grupo de Contadora. Estudiar también en qué consistió el Acuerdo de San José. Además de entender la cooperación internacional de México como instrumento de política exterior; observar en qué consisten y la importancia que tienen la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC), El Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), y el Mecanismo de Diálogo y Concertación Política de Tuxtla. Nuestro último objetivo particular será analizar las perspectivas de la cooperación mexicana hacia Centroamérica.

Ahora que conocemos nuestro objetivo general y nuestros objetivos particulares, es conveniente que abordemos la teoría que utilizaremos en la presente investigación para circunscribir a la cooperación internacional en un ámbito teórico. Para ello, retomaremos las apreciaciones y posturas que las corrientes teóricas más importantes tienen al respecto. Dichas corrientes que por su importancia han dominado el estudio de la política mundial en el siglo XX son: el realismo, el liberalismo y la de los sistemas.

El realismo político, sustentado por Hans Morgenthau¹, considera que el acontecer internacional está determinado por la naturaleza egoísta del comportamiento estatal que busca la máxima satisfacción de los intereses del Estado. El poder es la base de esta teoría. Asimismo, el realismo político se niega a identificar las aspiraciones morales de una nación particular, con las leyes morales que gobiernan al universo; esto es debido a que las naciones que tratan de conseguir su objetivo, se da a través de las relaciones de poder, por ello quedan fuera de todo precepto moral, por la lucha de la supervivencia. Los realistas tratan de valorar las situaciones internacionales no en función de los problemas y valores morales, sino en función del poder².

La postura realista respecto de la cooperación internacional es pesimista porque considera que los países cooperan por conveniencia para obtener ventajas relativas y disminuir la inseguridad. Por ello afirman que no existe la cooperación voluntaria sino forzada. Los realistas no consideran a la cooperación como la mejor alternativa en virtud de la corrupción en los aparatos estatales. Así, el realismo sostiene que la hostilidad predomina sobre la cooperación.

A pesar de que los argumentos del realismo puro se adecuan al periodo de la bipolaridad, podemos considerar una constante la presencia de los intereses estatales en la cooperación estatal. La cooperación internacional no ha sido, ni será una actividad altruista y desinteresada³.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

¹ A Hans Morgenthau se le considera el padre del realismo político en Estados Unidos, debido a su obra "Política entre las naciones: lucha por el poder y la paz", publicada en 1948

² Vázquez, John A., El pensamiento de los clásicos, Ed. Limusa, México, 1994, pp. 19-22

³ García Querol, Laura Elisa, Cambios retos y perspectivas de la política mexicana de cooperación internacional con Centroamérica, Instituto Matías Romero, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1999, p. 12

Una vertiente del realismo político es el neorealismo, sus autores representativos, Kenneth Waltz y Karl Gottfried Kinderman, introducen la idea de que la seguridad nacional entre los estados es interdependiente y considera que las instituciones no tienen un papel importante en la prevención de la guerra porque son producto de los intereses estatales.

Algunas aportaciones que hace ésta teoría son:

- Reconoció que existía una nueva estructura de poder sustentada en los principales actores que son los estados.
- Reconoce los temas económicos al igual que los militares.
- Reconoce la existencia de actores múltiples, además del Estado y equilibra sus poderes.
- Existe la cooperación.

El neorealismo considera que es posible aminorar el dilema de la seguridad a través de una mayor cooperación y en esta dinámica es importante tomar en cuenta los intereses de los vecinos. Además, señala que la cooperación institucionalizada ofrece garantizar la seguridad internacional⁴. Esta idea prevalece en la política internacional y permite la proliferación de instituciones gubernamentales que promueven la cooperación internacional. Una aportación muy importante de esta corriente es que vincula a la cooperación con los aspectos de seguridad, lo cual hoy en día es fundamental porque los problemas que amenazan la seguridad internacional tales como migración, narcotráfico, derechos humanos y democracia son abordados desde la óptica de la cooperación internacional. Sin embargo, una limitación del neorealismo es que sólo considera a los estados como actores determinantes en la cooperación internacional.

En su momento el liberalismo y el neoliberalismo fueron las teorías que se ajustaron más a la situación actual de la cooperación internacional porque reconocen a otros actores distintos de los estados y además consideran a los grupos de interés como determinantes en la toma de decisiones. Respecto de la cooperación, señalan que a través de la participación de otros actores o instituciones los compromisos adquieren mayor seriedad y es posible focalizar mejor las acciones de cooperación. Bajo estas tendencias, se favorece la creación de regímenes internacionales⁵.

⁴ *ibidem*, p.13

⁵ El régimen internacional consiste en un conjunto de expectativas, normas, procedimientos y canales institucionales diseñado por los actores internacionales para regularizar recíprocamente sus acciones.

El liberalismo y el neoliberalismo describen las circunstancias actuales pero dejan de lado el ámbito estatal el cual tiene gran incidencia aún en la cooperación internacional.

Respecto a la teoría de los sistemas, de acuerdo con Rapoport, ésta teoría considera que la comunidad internacional funciona como una totalidad en virtud de la interdependencia de sus partes. De esta corriente se desprende la teoría que lleva el mismo nombre.

Para la teoría de la interdependencia dos países son interdependientes cuando las acciones de un país tienen efectos en otro y viceversa. Si los efectos son de la misma magnitud, se considera que la interdependencia es simétrica. A su vez, si la acción de un país tiene efectos nocivos en otro, la interdependencia es negativa⁶.

De acuerdo con Robert Keohane y Joseph Nye, la interdependencia implica dependencia mutua. Estos autores consideran que este fenómeno no es homogéneo en virtud de que los países tienen capacidades y recursos propios. Por lo anterior, la manera en que se afectan los estados entre sí se relaciona con las asimetrías derivadas de los niveles de desarrollo y del poder que puedan ejercer unos sobre otros.

En el orden internacional emergente, los fenómenos suscitados han profundizado la interdependencia. Por tal motivo dicha teoría es uno de los enfoques teóricos que nos permite una mejor aproximación al estudio de las relaciones de México con Centroamérica tanto en la guerra fría como en el contexto actual.

Por otro lado, para la realización de nuestra investigación nos basamos en fuentes documentales como libros, revistas y periódicos. El método que utilizamos es el deductivo, este método consiste en tomar la totalidad del fenómeno que se presenta para de ahí pasar al conocimiento de las particularidades.

⁶ Deutsch, Karl W., *Análisis de las relaciones internacionales*. Ed. Gernika, México, 1990, pp. 384-385

En nuestro caso el fenómeno general que estudiamos es la cooperación de México con Centroamérica en las dos últimas décadas del siglo XX, para lo cual partimos de lo que ha sido el origen de esta cooperación y la importancia de la región para nuestro país. Después abordamos de manera más general la política exterior que implementó el gobierno mexicano en el periodo 1982-2000; y, finalmente nos centramos en las acciones de cooperación específicas que México ha realizado con la región centroamericana en los últimos veinte años.

Para sustentar lo anterior, nos auxiliamos además con fuentes electrónicas pues hablamos sobre uno de los temas más recientes en la materia como lo es el Plan Puebla Panamá. La información sobre este tema todavía no ha sido plasmada en libros debido a que es un proyecto que apenas está comenzando. Sin embargo, como en uno de los puntos del trabajo abordamos las perspectivas de la cooperación mexicana hacia Centroamérica, consideramos necesario tener un panorama inicial de este nuevo esfuerzo por cooperar. Ya delimitada la bibliografía nuestra tarea consiste en leer los textos que seleccionamos y de esta manera podemos redactar nuestro trabajo de investigación.

Una vez que mostramos los objetivos, teorías y metodología de la investigación, ahora plantaremos nuestras hipótesis. Para lograr nuestros objetivos partiremos de las premisas de que el interés de México por la región es reciente y surgió a raíz de los conflictos que se presentaron en los países centroamericanos a principios de los ochenta. A pesar de que en ese tiempo no se dio en nuestro país una estrategia de política exterior como tal hacia Centroamérica, sí fue el inicio de lo que sería mas adelante la cooperación con esta región. De ahí que la participación mexicana con Centroamérica, en buena medida, se ha adecuado más a los acontecimientos que a una estrategia definida previamente. En este sentido, queremos demostrar que la política exterior llevada a cabo por los presidentes mexicanos que comprenden el periodo 1982-2000 fue decisiva para que Centroamérica tuviera un mejor lugar dentro de la agenda exterior de nuestro país. Además, queremos también demostrar que no fue, sino hasta finales de la década de los ochenta y durante la década de los noventa, que México se dedicó a crear instituciones y mecanismos de cooperación, no obstante, la mayoría de estos esfuerzos, se han quedado inconclusos y no todos han representado un desarrollo real y sustentable para beneficio de toda la población.

Para comprobar estas hipótesis el desarrollo del presente trabajo constará de cuatro capítulos principales. En el primero daremos los conceptos principales y la teoría en la cual basamos el curso de la investigación, además de una noción de los antecedentes. Con el fin de que entendamos mejor los conceptos que manejamos en la tesis, abordaremos la definición de los términos cooperación, política exterior, acuerdo y negociación. De igual forma en este mismo capítulo desarrollaremos el concepto globalización y la teoría de la interdependencia, ya que por las características de la cooperación México-Centroamérica consideramos que dicha teoría es la mas adecuada. Por último, tomando en cuenta que es necesario que conozcamos como se dio y fue desarrollándose la relación con Centroamérica, y en el caso específico de este trabajo, la cooperación con la región; conoceremos el origen, desarrollo e importancia que tiene para nuestro país entablar relaciones con Centroamérica.

En un segundo capítulo conoceremos las acciones que en materia de política exterior llevaron a cabo los presidentes mexicanos que comprenden el período 1982-2000. Del primero que hablaremos será Miguel de la Madrid Hurtado quien fue presidente de México de 1982 a 1988; el segundo en cuestión, será Carlos Salinas de Gortari que estuvo en este mismo cargo de 1988 a 1994; y el tercero y último que estudiaremos será Ernesto Zedillo Ponce de León quien fungió como presidente de México de 1994 a 2000. El desarrollo de este capítulo nos permitirá analizar las similitudes, cambios, acciones y estrategias que caracterizaron a cada presidente en su época.

En el tercer capítulo evaluaremos los mecanismos de mayor relevancia que se iniciaron a principios de la década de los ochenta como son el Grupo Contadora (1983), el cual pretendía lograr un arreglo pacífico entre los países involucrados en el conflicto armado que se había gestado en Centroamérica a principios de la década de los ochenta. Otro mecanismo implementado en ese tiempo y que hasta la actualidad sigue es el denominado Acuerdo de San José (1980), el cual se encarga de proveer de petróleo a los países centroamericanos mediante algunas facilidades financieras, esta política se da conjuntamente entre México y Venezuela hacia Centroamérica.

En el cuarto y último capítulo analizaremos otros mecanismos y acciones que México implementó en la década de los 90's para fomentar y reforzar la cooperación con Centroamérica. En un punto sabremos como México ha utilizado a la cooperación internacional como instrumento de su política exterior.

En otro punto conoceremos las funciones e importancia de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC), la cual se creó durante la gestión del presidente Carlos Salinas de Gortari, en 1990.

Por último, abordaremos otra de las principales acciones que México ha llevado a cabo respecto a la cooperación con Centroamérica, la cual es la realización del Mecanismo de Diálogo y Concertación Política, que inició en 1991 y se ha seguido desarrollando durante todo este tiempo. Además, evaluaremos la creación y objetivos del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) dentro de la cooperación internacional de México y su importancia para la cooperación con Centroamérica. Y para terminar, analizaremos las perspectivas de la cooperación mexicana hacia Centroamérica.

CAPÍTULO 1

1. MARCO TEÓRICO Y ANTECEDENTES

1.1 INTERPRETACIONES TEÓRICAS Y TIPOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Dentro de las relaciones internacionales, la cooperación es uno de los aspectos fundamentales para que en el mundo actual exista paz y, también para que países con menos posibilidades de salir adelante, puedan formar parte de este mundo cada vez más globalizado y competitivo. Este es el caso de la región Centroamérica, la cual sufre carencias y atraso en la mayoría de su población.

Por estas razones, antes de entrar en materia sobre el tema que nos ocupa, debemos tener claro lo que significa y cuáles son las distintas formas en que puede darse la cooperación internacional.

Para comenzar, debemos saber que en los últimos diez años hemos asistido a un importante cambio en el escenario de la cooperación internacional, como consecuencia y producto lógico de las extensas e intensas transformaciones ocurridas al interior del "mundo conocido", surgido con posterioridad a la segunda guerra mundial. La comunidad internacional ha debido transitar, de manera rápida y no prevista, desde una realidad marcada por la bipolaridad militar, ideológica, social y económica, a un "nuevo estado de cosas" que aún esta en pleno proceso de maduración y de caracterización⁷.

En este contexto, la situación actual de la cooperación internacional involucra una concepción nueva, una temática diversa, una multiplicidad de actores y nuevas tendencias determinadas por las características de la postguerra fría.

Sin embargo, antes de que definamos el término de cooperación internacional, debemos tener en cuenta el concepto cooperación. Este término viene del latín *cooperatio*, que significa obrar para un mismo fin, juntamente con otro u otros.

⁷ Herrera Alamos, Claudio, "Política internacional y cooperación: una historia simétrica", en *Revista Diplomacia*, Ed. Academia Diplomática de Chile, Chile, junio-diciembre 1995, No. 68, p. 54

La cooperación podemos definirla entonces como toda forma de interacción social en la que personas y grupos determinados asocian sus actividades o trabajan juntos prestándose ayuda mutua, de un modo más o menos organizado, para el fomento de fines u objetivos comunes y de tal manera que cuanto mayor es el éxito de uno de los partícipes en la interacción, mayor es el éxito del otro o de los otros partícipes⁸.

Ahora, retomando el término cooperación internacional, Lucinda Villarreal Corrales, lo define como la ayuda o asistencia entre uno y otros estados, para el logro del bien común; es el acuerdo de voluntades a través del cual los estados se obligan a cooperar, auxiliarse y asistirse mutuamente en la solución de conflictos que afectan la paz mundial, como la seguridad nacional, la salud internacional, que de otra manera no podrían resolverse en virtud de los problemas que originan la competencia territorial y la soberanía en la administración de justicia⁹.

Por su parte, Laura García Querol en su libro **Cambios, retos y perspectivas de la política mexicana de cooperación internacional con Centroamérica**, define a la cooperación internacional como la dinámica de colaboración entre varios actores de la sociedad internacional que, interactúan o participan en asuntos determinados por ellos mismos, para lograr la consecución de un fin determinado. Sus finalidades son diversas puesto que dependen de los intereses que, tanto el país oferente como el receptor deseen satisfacer¹⁰.

En este sentido, nos parece que este último concepto es acertado pues habla de actores diversos de la sociedad internacional y no específicamente de estados que llevan a cabo las acciones de cooperación. Sin embargo, discernimos en que los asuntos sean determinados por ellos, ya que en diversas ocasiones, las circunstancias son las que hacen que la cooperación sea posible o no.

Por otro lado, Claudio Herrera Alamos, en su artículo la "Política internacional y cooperación: una historia simétrica", señala que la cooperación internacional normalmente es un reflejo de las políticas globales que se quieren implementar y desarrollar desde la perspectiva de un determinado modelo nacional, regional o internacional. Es así como se ha podido evaluar la historia de la cooperación mundial, partiendo del estudio de los diversos momentos y realidades por las cuales ha atravesado la comunidad internacional¹¹.

⁸ Villarreal Corrales, Lucinda. *La cooperación internacional en materia penal*, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 77

⁹ *Ibidem*, p. 78

¹⁰ García Querol, *op. cit.*, p. 11

¹¹ Herrera Alamos, *op. cit.*, p. 54

Podemos decir que hoy en día entendemos a la cooperación internacional como diversificación, como la multiplicación de puntos de contacto, de interrelaciones institucionales; se trata de encontrar la manera de participar positivamente en beneficio mutuo.

La cooperación tiene como fin la solución de los múltiples problemas comunes que aquejan a la comunidad mundial; sus instrumentos son los tratados multilaterales y bilaterales, y las organizaciones internacionales permanentes. Además, como dicha cooperación puede abarcar tantas materias como lo exijan las necesidades y reclamos de la sociedad mundial, existen diferentes tipos de cooperación.

Así pues, tenemos que distinguir los siguientes: la **cooperación política** en materia de coordinación de posiciones e incluso de presencias en foros internacionales; la **cooperación económica** que puede desarrollarse en una amplia gama de actividades, en la verdadera transferencia de recursos capaces de reducir las desigualdades entre los países, a través de varias dimensiones; la **cooperación cultural** es más barata, pero muy redituable, porque crea la posibilidad de aumentar la cercanía y el conocimiento entre los pueblos involucrados, y finalmente, la **cooperación técnico-científica**, que es objeto de diversas adecuaciones en cuanto a modalidades y matices y que a veces parece ser una especie de preámbulo para las exportaciones de algunos países de productos, maquinarias y tecnologías que realmente parecen anticipar nuevas cadenas de dependencia comercial y tecnológica¹².

El modelo de cooperación entre socios desiguales ya no puede caracterizarse como la generosidad del monarca rico para con el monarca pobre; más bien tiene que parecerse a la forma en que dos grandes familias se van interrelacionando a través de una serie de matrimonios y alianzas hasta que llega el momento en que, no obstante que haya algunos parientes más pobres que otros, en conjunto le presentan una sola cara al mundo y comparten, por lo menos parcialmente, un mismo destino. La discusión en torno a la cooperación entre socios desiguales debe incluir el tema de las diferencias entre los países, las cuales imponen matices muy importantes, dependiendo del grado de desigualdad¹³.

La cooperación compartida, podemos afirmar que es una iniciativa conjunta de dos o más fuentes de cooperación bilaterales, multilaterales o bimultilaterales, para ejecutar un determinado proyecto en y para un tercer país beneficiario.

¹² Laxeza, Soledad, "La cooperación internacional en un mundo desigual", El Colegio de México, México, 1994, pp. 472-473

¹³ *ibidem*, p. 57

En la cooperación compartida tradicional hacia terceros países, normalmente, los donantes entregaban paquetes combinados entre recursos financieros frescos, asistencia técnica y donaciones en equipos vinculados al programa o proyecto que se trataba de impulsar.

La tendencia actual de cooperación compartida, que incorpora a los países en desarrollo, procura la obtención de un acuerdo inicial entre las partes que, por lo general, permita al país oferente menos desarrollado aportar capacidades y experiencias técnicas, y a las fuentes más evolucionadas, recursos financieros y capacidades técnicas.

Dentro de todo el proceso de formulación y de negociación de una iniciativa de cooperación compartida, es muy importante la activa participación del país (o grupo de países) beneficiarios, al menos en la determinación de los objetivos básicos de los programas, modalidades, actores e instrumentos. Esto en razón de que la cooperación compartida no puede ser vista como un canal distorsionador y expropiador de los recursos financieros y de las acciones de cooperación asumidos por los países industrializados hacia los países más pobres del mundo en desarrollo¹⁴.

La cooperación compartida ha existido hace bastantes años en el mundo de la cooperación.

Otro tipo de cooperación es denominada "triangular", se puede afirmar que es una modalidad emergente que se fundamenta en el deseo de algunas fuentes clásicas de cooperación internacional, especialmente bilaterales, en usar programas eficientes y en marcha de países en desarrollo entre sí para canalizar a través de éstos, recursos financieros adicionales que permitan cumplir al menos en parte, con sus propios compromisos de cooperación internacional.

Este tipo de cooperación no debe confundirse con la conocida venta o contratación de consultorías internacionales, que ha tenido una vigencia histórica de muchos años en el campo de la cooperación internacional.

¹⁴ Herrera Alamos, *op. cit.*, p.57

Esta nueva modalidad de cooperación triangular, parte de la existencia de un acuerdo previo y exitoso entre dos países en desarrollo para interactuar en un área de mutuo beneficio e interés, al que es llamada a sumarse una fuente tradicional de cooperación, mediante un mayor aporte de recursos financieros frescos que permitan asegurar el éxito del programa en ejecución y/o permitir su ampliación hacia otros sectores y actores, así como su replicabilidad hacia otros países y regiones.

Esto presupone por consiguiente, un compromiso de cooperación entre dos gobiernos de países en desarrollo para llevar adelante programas y proyectos que coadyuven a sus procesos de desarrollo nacional y/o regional, y el interés por parte de uno o más países donantes de "triangular" recursos financieros a través de ese programa o proyecto en ejecución, por considerarlo coincidente con sus propios objetivos y compromisos de cooperación hacia los países involucrados, así como por ser de mayor eficiencia y eficacia en el uso de los propios recursos acordados¹⁵.

Tanto la cooperación compartida como la triangulación deben continuar su proceso definitorio, especialmente a través de experiencias concretas que permitan su perfectibilidad y crecimiento como modalidades útiles para enfrentar adecuadamente todas las oportunidades de la cooperación internacional.

Por último, es importante que señalemos que Jesús Reyes Heróles, en el libro **La cooperación internacional en un mundo desigual**, menciona dos grandes grupos de modalidades de la cooperación. Por un lado, aquella que se orienta a impulsar el desarrollo de los países menos desarrollados, lo cual implica una transferencia de recursos; esto también implica tocar el problema de la deuda, que requiere por definición la intervención de los gobiernos. La segunda vertiente se refiere a la atención a temas específicos, que incluso aumentaría la brecha en los niveles de desigualdad internacional y una presencia creciente de las organizaciones no gubernamentales¹⁶.

A partir de que expusimos el concepto de cooperación internacional, nos percatamos de que existen diferentes términos relacionados con lo que es la cooperación como: política exterior, acuerdo, negociación e interdependencia. Por esta razón en el siguiente punto abordamos estos conceptos.

¹⁵ *ibidem*, p. 58-60

¹⁶ *Loreza, op. cit.*, pp. 475-476

1.2. ASPECTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES RELACIONADOS CON LA COOPERACIÓN.

Como ya lo dijimos existen varios conceptos que tienen que ver con la cooperación internacional, éstos son política exterior, acuerdo, negociación e interdependencia. Para empezar hacemos una conceptualización de política exterior y así continuamos sucesivamente con los siguientes términos.

La política exterior de los estados para los realistas -en su versión más clásica-, es el resultado de acciones y reacciones ante limitaciones y oportunidades externas. El Estado, en la visión realista, es un actor racional y unitario que adopta una política exterior como reflejo de los riesgos y ocasiones que le presenta el sistema internacional a manera de maximizar sus intereses. Para ellos la política exterior es un producto del Estado mismo, relativamente aislado de la sociedad.

A este respecto, hay autores que afirman que no existe la política exterior de un Estado, sino que se trata, en general, de la política exterior de los gobiernos. Es decir, como en muchas ocasiones esta política no responde a los intereses generales de la mayoría de la población y la sociedad no es consultada para la toma de decisiones orientadas al exterior, entonces estamos frente a lo que sería la política exterior del grupo que se encuentra en el poder.

En cuanto a lo anterior, creemos que en muchas ocasiones, si se da que la política exterior sea del gobierno en cuestión; a pesar de ello, ese gobierno también debe seguir ciertas líneas que caracterizan al Estado en sí. Por ello la política exterior puede ser una mezcla entre los lineamientos del grupo que está en el poder y los principios históricos en materia de política exterior del Estado.

Algunos estudiosos señalan que la política exterior es un término demasiado ambiguo porque puede tener diversas concepciones y dimensiones. Hay quien apunta que los especialistas nunca se han puesto de acuerdo en lo que debería estar incluido en el concepto.

Sin embargo, es posible afirmar aquí que la política exterior está conformada por aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Como eje fundamental, la política exterior de un Estado deber estar sustentada en el interés de la nación¹⁷.

Otros autores que dan su concepto de política exterior son: Stoessinger, quien señala que "la política exterior de una nación es la expresión de su interés nacional frente al de otras naciones"; Burton también establece que la política exterior es para promover y proteger los intereses nacionales. Morgenthau, por su parte, afirma que la política exterior es una lucha por el poder.

Cualquiera que sea el fin último de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato, según este autor. Es importante argumentar que no todo el interés nacional que mueve a la política exterior consiste en la búsqueda del poder, puesto que los países débiles no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo y más bien su política exterior está destinada a defenderse de los intereses de los otros estados. En este sentido, Mario Ojeda señala, que la política exterior de un país débil está diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales¹⁸.

Por otro lado, la política exterior debe estar orientada por objetivos concretos que respondan a las necesidades internas más apremiantes y a las condiciones externas de un momento determinado. Al respecto, Mabel Lerdo entiende a la política exterior como el curso de la acción que un Estado emprende en persecución de sus objetivos nacionales más allá de los límites de su propia jurisdicción.

Otros autores parten de la premisa de que la política exterior debiera concebirse como un instrumento efectivo que coadyuve al logro de los objetivos de una nación. Por tanto el establecimiento de objetivos que respondan a factores endógenos y exógenos es un elemento relevante en la instrumentación de una determinada política exterior. Toda política exterior tiene que estar sustentada en un proyecto que establezca las estrategias para conseguir sus objetivos. Para algunos especialistas, la política exterior es parte integral del proyecto nacional que todo Estado define en un determinado momento de su desarrollo histórico.

¹⁷ Velazquez Flores, Rafael, *Introducción al estudio de la Política exterior de México*, Ed. Nuestro tiempo, México, 1995, pp. 24-25

¹⁸ *Ibidem*, p. 26

Por su parte, Modesto Seara Vázquez señala que la dirección de la política exterior está influida por numerosos factores, unos de carácter endógeno y otros de competencia exógena. Es decir, la situación interna y las condiciones internacionales son dos factores fundamentales que inciden determinadamente en la instrumentación de una política exterior.

Según Marcelo Lasagna, en su artículo "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", la política exterior es aquella área de actividad gubernamental que es concebida como las relaciones entre el Estado y otros actores, particularmente otros estados (pero no exclusivamente), en el sistema internacional¹⁹.

De ello podemos concluir que el ámbito más próximo a la política exterior es el internacional, sin embargo por el mismo hecho de ser una actividad gubernamental es necesario conocer no sólo el escenario donde la política exterior es recibida, sino también lo que ocurre en el proceso político doméstico nacional donde ella es generada.

La política exterior se distingue de otras áreas de la actividad gubernamental, puesto que, a diferencia de las otras, es dirigida y debe ser implementada en el contexto internacional. La especificidad del área externa de la actividad gubernamental se debe a que ésta denota no sólo la dirección, sino que es también un tipo particular de política, la cual está comprometida con los intereses de seguridad del conjunto del Estado. Esto explica la tendencia a presentar a la política exterior como una política de Estado más que de gobierno²⁰.

La política exterior, como sucede también con otras políticas gubernamentales, es un proceso continuo de decisiones. Los gobiernos se plantean objetivos externos para cuya prosecución elaboran diversas estrategias. En este sentido, la política exterior es entendida como un plan o programa que un gobierno determinado elabora en función de criterios contingentes y tradicionales. Los criterios contingentes se refieren a las preferencias externas del gobierno en turno y a los problemas o *inputs* que recibe del exterior. Los criterios tradicionales se refieren a las pautas y prácticas escritas y no escritas que han modelado la política exterior de un país determinado por espacio de muchos años.

¹⁹ Lasagna, Marcelo, "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, Universidad de Chile, Chile, julio-septiembre 1995, No 111, pp. 380-381

²⁰ Lasagna, *op. cit.*, p. 389

Así, la política exterior entendida como un plan o programa diseñado a partir de objetivos o problemas y que sugiere una acción hacia actores externos, nos ofrece categorías analíticas útiles y al mismo tiempo válidas para ser operacionalizadas. Nos referimos a las categorías de objetivos y metas, estrategias y acciones. El análisis de la política exterior, por tanto, se ocuparía de identificar estas categorías y explicar a través de ellas el comportamiento externo de un Estado. Los objetivos y metas, y las estrategias y acciones, están condicionadas tanto por factores formales provenientes del mismo sistema político o bien desde el sistema internacional, como por factores informales como la cultura política o la personalidad de la elite que toma las decisiones externas²¹.

Los objetivos de política exterior son aquellos propósitos que un gobierno establece para satisfacer las necesidades de la población. Estos deben ser formulaciones concretas derivadas de los intereses nacionales y de la situación internacional prevalecte en relación con la capacidad de negociación internacional del Estado.

Dichos objetivos deben ser claros y tendentes a la solución de un problema o al logro de un fin específico. Pues como lo sugiere Tomás Peñaloza, la política exterior de un Estado debe partir del principio de que su objetivo es el de crear o encontrar, en el exterior, la satisfacción de las necesidades para que, al interior, el Estado logre sus metas de desarrollo económico, político y social²².

Algunos autores tienden a clasificar los objetivos de acuerdo a ciertos criterios: *concretos*, como serían la expansión e integridad territorial, la seguridad y el bienestar económico; *abstractos* como el prestigio, la comodidad, la capacidad para controlar o influenciar a otros Estados, la autonomía y la independencia; *conservadores*, como el interés de mantener el statu quo; *revisionistas*, aquellos que buscan modificar las estructuras ya establecidas; *corto plazo*, como lo serían los objetivos prioritarios; *largo plazo*, serían los secundarios; *positivos*, aquellos que tratan de afectar una situación en particular; *negativos*, los que no necesitan una acción²³.

Las categorías de proyecto, estrategias y acciones, se entremezclan y se refieren al plan político, al programa, a la instrumentación de los pasos a seguir para alcanzar los objetivos establecidos y llegar a un fin determinado en el exterior.

²¹ *ibidem*, pp. 390-391

²² Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 38

²³ *ibidem*.

Por otro lado, es importante que señalemos que en el ejercicio de la política exterior, la capacidad de negociación internacional que tiene el Estado es uno de los elementos más importantes para el éxito de la política exterior de cualquier país. En sí "la negociación internacional no es un fin en sí misma, sino un medio necesario de la política exterior de cualquier Estado"²⁴.

El interés nacional, los objetivos, las estrategias de política exterior, y la capacidad de negociación internacional, siempre estarán determinados por los factores internos y externos.

En el actual sistema internacional los rasgos que están predominando son la transnacionalización política, cultural, social y la interdependencia económica. En este contexto la frontera entre lo externo y lo interno se ha vuelto cada vez menos tangible.

Sin embargo, hay ciertos elementos que en todos los países actúan como condicionantes de la política exterior; y estos elementos condicionantes debemos distinguirlos de otros factores que influyen en la formulación de la política exterior. Dentro de los elementos condicionantes encontramos primero a la geografía, el cual es un elemento inmutable que condiciona perpetuamente la política exterior. La historia tiene un valor más relativo, ya que las circunstancias pueden llevar a los enemigos de ayer a convertirse mañana en aliados, y ello modifica el sentido de los valores. Por último, la economía es todavía más relativa como elemento condicionante de la política exterior de un país pero es indudable que influye en la adopción de decisiones casi siempre²⁵.

Como hemos visto la mayoría de los conceptos coinciden en definir a la política exterior como las acciones o actitudes de un Estado frente a los otros estados con el fin de lograr propósitos nacionales y en defensa de su interés nacional. Esta política exterior surge para resolver conflictos y problemas que tienen su origen dentro y fuera del Estado. Cabe señalar también la existencia de bases y fundamentos de la política exterior: el carácter nacional, el interés nacional y el poder nacional.

²⁴ Peña, Roberto, "México y sus instrumentos de negociación internacional", *Relaciones Internacionales*, México, No. 32, pp. 46-47

²⁵ Seara Vázquez, Modesto, *La política exterior de México*, Ed. Esfinge, México, 1969, pp. 15-16

El carácter nacional es la reacción generalizada frente a determinadas actitudes del exterior. Podemos afirmar que es el sentimiento nacional que se originó en las vivencias históricas, la ideología y las costumbres comunes. De él se derivan los principios de la política exterior, estos principios se adaptan a la situación y a la realidad internacional en que se encuentren.

El interés nacional es todo aquello que objetivamente es necesario para el desarrollo y permanencia de un Estado. Existen intereses nacionales legítimos como son la soberanía, el desarrollo y el mantenimiento del Estado.

El poder nacional es la capacidad que tiene un Estado para influir en otros estados con la finalidad de alcanzar los objetivos de política exterior.

Además, encontramos algunos otros factores de la política exterior como la capacidad del Estado, el medio internacional en el que actúa y las acciones de otros estados. En este sentido, la capacidad del Estado determina cuál es el potencial de éste para lograr sus objetivos.

El conocer el medio internacional permite el apoyo y la aceptación de otros estados para participar en el logro de los objetivos de política exterior. También conocer la ideología imperante de la sociedad internacional ayuda a saber que tanta viabilidad tienen los objetivos para llevarse a cabo.

Para concluir esta conceptualización señalaremos lo dicho por Rafael Velázquez Flores, la política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el interés nacional y la seguridad nacional y en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un proyecto específico y depende de la capacidad de negociación internacional del Estado y de la sociedad civil. A su vez, la política exterior es determinada por los factores de situación tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión²⁶.

Uno de los objetivos de la política exterior de un país es la concertación de acuerdos, por ello a continuación abordamos las diferentes concepciones que tiene esta palabra y los tipos de acuerdos que existen.

²⁶ Velázquez Flores, *op. cit.*, p. 29

Sin duda, uno de los temas más importantes dentro del contexto internacional es la concertación de acuerdos entre los países, por esta razón es necesario que conozcamos su significado.

Para comenzar, debemos saber que existen distintas formas de acuerdos, y se emplean palabras virtualmente sinónimas para designar estos documentos: carta, convenio, tratado, intercambio de notas, etc. Estas diferencias no tienen trascendencia internacional, ni en su intención ni en su interpretación. Lo importante es que haya acuerdo, expresado de cualquier forma adecuada, por el jefe de Estado o un representante suyo debidamente autorizado²⁷.

Sin embargo, para dejar más clara esta idea a continuación retomamos los conceptos de estas palabras:

- **TRATADO:** Este nombre se ha utilizado para titular los instrumentos más solemnes tanto de carácter bilateral como multilateral.
- **CONVENCION:** Esta expresión también se reserva para instrumentos solemnes e incluso para algunos autores tiene una connotación de más solemnidad, y existe una tendencia de reservar esta expresión para instrumentos de carácter multilateral.
- **CONVENIO:** Se emplea tanto para designar acuerdos formales como sin formalidades, se utiliza también para titular tanto tratados bilaterales como multilaterales, también se emplea como término genérico para designar toda clase de tratados.
- **ACUERDO:** Es el sinónimo de convenio.
- **COMPROMISO:** Sinónimo de acuerdo.
- **PACTO:** Se utiliza principalmente en tratados multilaterales; por ejemplo, el pacto internacional de derechos civiles y políticos suscrito en Nueva York, el 19 de diciembre de 1966.
- **CONCORDATO:** Se emplea para designar un tratado en el cual una de las partes es la Santa Sede.

Por otro lado, existen varios conceptos que diversos autores le dan a los términos *tratado*, *acuerdo* o *convenio*. Según Jiménez de Aréchaga, *tratado* es toda concordancia de voluntades entre dos o más sujetos de derecho internacional destinada a producir efectos jurídicos; es decir, a crear, modificar o extinguir un derecho²⁸.

²⁷ Kaplan, Morton. *Fundamentos políticos del derecho internacional*, Ed. Limusa, México, 1965, p.234.

²⁸ Jiménez de Aréchaga. *Curso de derecho internacional público*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1959, p. 24.

La Convención de Viena sobre derecho de los Tratados de 1969 restringió la noción de tratado en el art. 2º, 1 a), al decir que "se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado entre estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular".

Sin embargo, en la obra de Marco Gerardo Monroy Cabra el "**Derecho de los tratados**", se le hacen las siguientes observaciones a esta definición: a) no intentó una definición universal, ya que dijo "para los efectos de la presente Convención"; b) es una definición genérica. Esto significa que se refiere a todos los acuerdos, ya sean solemnes o los que modernamente se conocen como acuerdos en forma simplificada. Las diferencias que existen entre tratados formales y acuerdos en forma simplificada son de procedimiento, pero no respecto de la validez y eficacia del tratado; c) los acuerdos verbales quedan excluidos de la Convención de Viena; d) los canjes de notas tienen la calidad de acuerdos internacionales y por esto se les aplican las normas que regulan el derecho de los tratados; e) para el significado de tratado no interesa su denominación; f) el tratado está regido por el derecho internacional y, por tanto, quedan excluidos los actos de derecho interno; y g) la Convención de Viena solo se refiere a tratados "entre estados". Sin embargo, los acuerdos no comprendidos en el ámbito de la Convención de Viena tienen validez, ya que la adopción de ella no afecta la validez de dichos acuerdos, como se infiere del art. 3º de la citada Convención. Además, las normas de ésta se pueden aplicar a los referidos acuerdos, por principios de derecho internacional²⁹.

Cabe señalar, que existen dos Convenciones que hablan de los derechos de los tratados, la primera es la Convención de Viena de 1969, la cual trata los acuerdos entre estados; y la segunda, es la Convención de Viena de 1986, la cual habla sobre los acuerdos entre estados, y entre los Organismos Internacionales.

Además, retomando las diferentes definiciones, Charles Rousseau define como tratado internacional a un acuerdo entre sujetos del derecho de gentes destinado a producir determinados efectos jurídicos. Además, dice que el tratado puede ser considerado en una acepción genérica o en un sentido estricto. En sentido amplio la denominación de tratado debe aplicarse a todo acuerdo concluido entre miembros de la comunidad internacional.

²⁹ Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Derecho Internacional Público*, Ed. Temis, S.A., Bogotá, Colombia, 1986, p. 61

En sentido estricto el tratado internacional se define por el procedimiento utilizado para formalizarlo o concluirlo, es decir, por su forma y no por su contenido. De ahí que se reserve la denominación técnica de tratados a los compromisos internacionales concluidos con la intervención formal del órgano que se halla investido de competencia para concluir convenios lo cual en la mayor parte de los países supone la intervención formal del jefe de Estado. Así entendidos, los tratados se caracterizan por dos rasgos: a) conclusión mediata, que comprende tres fases distintas (negociación, firma y ratificación) y b) unidad del instrumento jurídico³⁰.

Según Raúl Valdez y Enrique Loeza Tovar el *acuerdo* es el acto por el que las partes de un tratado manifiestan su voluntad de obligarse mutuamente. Asimismo, este concepto se emplea en ocasiones como sinónimo de tratado, lo cual ya mencionamos anteriormente. Estos autores distinguen tres diferentes tipos de acuerdos. El primero, el *acuerdo administrativo*, es el que aplica una dependencia administrativa en la esfera de sus atribuciones, como es el caso de los que existen en materia postal, sanitaria, de propiedad industrial, etc.

Otro es el *acuerdo de sede*, que se celebra entre un organismo internacional y el país donde aquél establece su sede permanente. Este instrumento determina la zona donde se localiza la sede, y define los derechos, privilegios y obligaciones de los estados miembros del organismo con respecto a ella. Y el último, es el *acuerdo ejecutivo* es un convenio internacional celebrado entre los ejecutivos de dos o más gobiernos, frecuentemente entre los Jefes de Estado, para el que no se necesita la concurrencia del órgano legislativo correspondiente. Está sujeto a menos formalidades que los tratados ordinarios y comprende materias de menor importancia que éstos. Los Estados Unidos son prácticamente los creadores de este tipo de convenios y han promovido ampliamente su difusión.

La distinción entre los acuerdos ejecutivos y los tratados es simplemente de carácter constitucional, y no tiene significación sustantiva desde el punto de vista del derecho internacional. En una interpretación estricta de los artículos aplicables de la Constitución mexicana, los pactos de este tipo no están reconocidos y deben sujetarse a las formalidades internas de los tratados³¹.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

³⁰ Rousseau, Charles, *Derecho Internacional Público*, Ed. Ariel, Barcelona, 1966, pp. 23-24

³¹ Valdez, Raúl, *et. al.* *Derecho diplomático y tratados. Terminología usual en las Relaciones Internacionales*. No. 3, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, pp. 52-53

El *convenio* es un acto jurídico que surge por el consentimiento de las Partes. Comúnmente designa lo mismo que el término "tratado", aunque algunos autores afirman que es menos general³².

Otra de las definiciones que encontramos es la que expresa que un *tratado* es un acuerdo celebrado entre dos o más sujetos del derecho internacional con objeto de crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos. En la actualidad es la fuente más usual de creación de derechos y obligaciones internacionales, pues constituye la manera más objetiva en que puede manifestarse el consentimiento de los sujetos internacionales para obligarse jurídicamente.

Aunque los tratados han recibido diferentes denominaciones, todas ellas aluden, básicamente, al acuerdo de las Partes de establecer derechos y obligaciones mutuos con arreglo a preceptos jurídicos internacionales. Sin embargo, la expresión "tratado" es empleada en ocasiones para denotar no un acuerdo en el sentido de transacción, sino el instrumento escrito que registra o contiene dicho acuerdo³³.

A pesar de que todos los tratados establecen derechos, obligaciones y otras situaciones jurídicas entre las Partes contratantes, particular interés para el derecho internacional tienen aquellos tratados o convenciones generales celebrados por un gran número de estados para regular, de manera permanente, materias de interés común³⁴.

Existen diversas clasificaciones de los tratados según los criterios que se adopten, y suelen clasificarse de la siguiente manera:

- *Tratados abiertos y cerrados.* Los tratados cerrados se celebran únicamente entre Partes contratantes sin permitir la adhesión de otros estados, como por ejemplo, los tratados bilaterales. Los tratados abiertos permiten la adhesión de otros estados.

³² *Ibidem*, p. 60

³³ *Ibidem*, p. 82

³⁴ Diezquez M. María Isabel, *et. al.*, *Relaciones Internacionales. Terminología básica*, Universidad Católica de Chile, Chile, 1992, p. 91

- *Tratados bilaterales y multilaterales.* Los primeros son concertados entre dos sujetos internacionales, y los tratados multilaterales, entre dos o más sujetos. Dentro de estos se distinguen los tratados generales, que son aquellos que por su naturaleza tienen vocación a la universalidad; y restringidos, que son los que también por su naturaleza deben limitarse a un número determinado de estados.
- *Según la materia objeto del tratado,* los hay de carácter político, económico, cultural, humanitario, consulares, etc.
- *Tratado ley y tratado contrato.* Los tratados ley son aquellos destinados a reglamentar una situación jurídica permanentemente obligatoria por ejemplo, tenemos la Convención de Viena de abril de 1961 sobre privilegios e inmunidades de los agentes diplomáticos. Los tratados contrato, tienen una finalidad limitada de crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado, por ejemplo, si dos estados celebran un tratado para fijar su frontera común una vez realizado su objetivo se agota el contenido del tratado³⁵.

Por último mencionamos los principios de los derechos de los tratados:

Pacta sunt servanda. De origen consuetudinario es recogido por la Convención de Viena de 1969, en su artículo 26 y que afirma la obligatoriedad de los tratados.

Res inter alios acta. Por medio de este principio se establece que los tratados sólo crean obligaciones entre las partes. Aunque existen excepciones en las cuales a un tercero también se le dan obligaciones, siempre y cuando se de una condición válidamente objetiva.

Ex consensu advenit vinculum. El consentimiento es la base de la obligación jurídica. Al no haber un ente jurídico superior a ellos capaz de imponerles una determinada conducta se supone que deben dar su consentimiento para que nazcan las obligaciones jurídicas de carácter contractual.

Ius Cogens. Normas imperativas de derecho internacional general, que son aceptadas y reconocidas por la comunidad internacional como una norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter.

³⁵ Monroy Cabra, *op. cit.*, p. 62

Para llegar a concluir o concertar un acuerdo primero debemos llevar a cabo una negociación, la cual debe darse entre dos o más partes y tiene que poseer ciertas características para realizarse y para que los participantes obtengan los mejores resultados.

Como ya lo mencionamos anteriormente, la negociación forma parte importante dentro de la política exterior de los estados y de la cooperación que existe entre éstos. Por lo que ahora hacemos una conceptualización de este término.

Debido a su relevancia, en las relaciones internacionales se ha dado una significación variada al término de negociación. Para Daniel de Pedraja³⁶, negociación es la acción y efecto de tratar un asunto por vía diplomática. Para Manuel Díez de Velasco³⁷, las negociaciones diplomáticas consisten en el entendimiento directo de las partes en una diferencia para llegar a un acuerdo entre las mismas.

Enrique Loeza Tovar³⁸ considera a las negociaciones como relaciones entre los estados que producen o derogan una norma jurídica y, a las negociaciones para llegar a un tratado como procedimiento que llevan a cabo las partes para celebrar un acuerdo.

En la Enciclopedia de E.J. Osmańczyk³⁹, se alude a las negociaciones diplomáticas como un término internacional jurídico que significa el modo de regular los conflictos, de contratar acuerdos bilaterales y multilaterales y establecer reglas internacionales. Agrega que el objeto principal de las negociaciones diplomáticas es la solución pacífica de los conflictos. Nos señala que esta práctica fue institucionalizada en el siglo XX en forma de compromiso de los Estados para resolver los conflictos únicamente por la vía de negociaciones. Especifica que este compromiso se encuentra precisado en varios tratados internacionales siendo los principales el Pacto Brian-Kellog y la Carta de las Naciones Unidas.

³⁶ Pedraja, Daniel de, *Terminología usual en las relaciones internacionales, Parte VI, Conferencias Internacionales*. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1980, p. 42

³⁷ Díez de Velasco, Manuel, *Instituciones de derecho internacional*, TECNOS, Madrid, 1985, tomo 1, p. 622

³⁸ Valdés, *op. cit.*, p. 70

³⁹ Osmańczyk, Edmund Jan, *Enciclopedia Mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 2827

Cesar Sepúlveda⁴⁰ define el término negociación como el arreglo directo de los conflictos o diferencias que surgen entre los estados por las vías diplomáticas comunes, es la forma mejor utilizada, y probablemente la más idónea, para terminar las controversias. La negociación es el método más clásico, más simple y el más utilizado. La mayor parte de las diferencias entre los estados es resuelta a través de la negociación diplomática. Puede funcionar por sí misma, o bien preceder o acompañar a cualquiera de los demás medios de arreglo.

Respecto a este último concepto, creemos que no siempre es una arreglo directo entre las partes, ya que en algunas ocasiones, las organizaciones internacionales o algunos otros estados no relacionados directamente con el conflicto, pueden llevar a cabo la negociación, con el fin de solucionar el problema.

La negociación es un método muy práctico para terminar conflictos menores, pero resulta insuficiente cuando se trata de controversias importantes. No puede ser un método imparcial, ya que cada una de las partes está representando en todo caso el "interés nacional", y cada una de ellas tiene en su territorio el control de los medios de información. Tampoco parece muy eficaz en el caso de diferencias entre una nación grande y otra pequeña, pues aquella intentará siempre imponer su voluntad. La técnica de la negociación adolece de todas insuficiencias atribuibles a la diplomacia de nuestro tiempo. Empero, el buen diplomático siempre tendrá éxito en la negociación. Un ejemplo de un negociador brillante en nuestro tiempo es el doctor Henry Kissinger⁴¹.

Seara Vázquez⁴², por su parte, hace referencia a las negociaciones diplomáticas diferenciándolas de la negociación de tratados, y las considera como los contactos directos llevados a cabo por agentes diplomáticos, ministros y aún por jefes de Estado, para resolver un conflicto entre dos estados, antes de recurrir a otros medios de solución pacífica.

A partir de las definiciones anteriores, podemos encontrar una confusión entre negociaciones diplomáticas, negociaciones internacionales y negociaciones para concertar un tratado. Esta discrepancia terminológica en realidad es irrelevante pues en última instancia todas son negociaciones internacionales porque se llevan a cabo entre sujetos del derecho internacional.

⁴⁰ Sepúlveda, César, *Derecho Internacional Público. Terminología usual en las Relaciones Internacionales*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1993, p. 46

⁴¹ *Ibidem.*, p. 47

⁴² Seara Vázquez, Molesito, *Curso de derecho internacional público*, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 245.

Para clasificar a las negociaciones tomamos en cuenta diversos elementos. Algunos de ellos son:

➤ Por número de participantes que concurren en la negociación, la clasificación puede ser:

- I. Bilateral. Llevada a cabo por dos sujetos de derecho internacional. Por ejemplo, arreglos con el gobierno de un país para establecer la sede de una Organización Internacional en su territorio.
- II. Multilateral. Llevada a cabo por tres o más sujetos de derecho internacional. Por ejemplo, las deliberaciones de los miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte.

➤ Atendiendo a la calidad de las personas que participan en la negociación, ésta puede ser:

- I. De alto nivel si la efectúan jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros o secretarios de Estado.
- II. De nivel medio si sus participantes son plenipotenciarios.
- III. De nivel ordinario o regular si a las negociaciones no asiste ningún enviado especial sino que son llevadas a cabo por los agentes diplomáticos permanentes acreditados ante el país donde tienen lugar, o en el caso de que se trate de negociaciones de un órgano de una Organización Internacional, asistan los delegados permanentes acreditados ante la propia organización.

➤ Si nos atenemos al asunto a que se refieren las negociaciones, se les puede identificar como:

- I. Jurídicas. Si se están tratando tópicos sobre derecho. Por ejemplo, las Conferencias sobre el Derecho del Mar que culminaron con la firma de la Convención de Montego Bay, de 1982; o la resolución de una controversia territorial como el problema del Canal de Beagle.
- II. Económicas. Cuando se están tratando asuntos monetarios o financieros. Por ejemplo, las tan repetidas negociaciones sobre deuda externa o bien las transacciones sobre importaciones y exportaciones de productos.
- III. Políticas. Que son las más numerosas y dentro de las que podemos encontrar reuniones conciliadoras, de estudio de problemas específicos, de utilización de espacios en forma colectiva, de cooperación científico técnica, etc. Un ejemplo de ello son los arreglos sobre desarme entre los Estados Unidos de América y la Unión Soviética o los esfuerzos del Grupo Contadora.

- Por lo que se refiere a la forma de desarrollo de las propias negociaciones, pueden ser:
- I. Directas entre países. Por ejemplo, un acuerdo de supresión de visas o de utilización de las aguas de un río.
 - II. Indirectas, en organizaciones internacionales, conferencias o reuniones internacionales a nivel multilateral, especialmente organizadas para dirimir un tópico específico.
- En relación con los medios empleados y los contactos que se utilizan para llevarlas a cabo, las negociaciones pueden ser:
- I. Oficiosas. Cuando se entablan relaciones previas para conocer posiciones antes de empezar las pláticas formales, o cuando durante una negociación multilateral se hacen sondeos entre los negociadores para conocer posiciones o solicitar y/o asegurar apoyos o votos favorables a determinada cuestión. Por ejemplo, los contactos que se hacen en los pasillos, al tomar café, o en los recesos de las sesiones de una conferencia.
 - II. Oficiales. Cuando abiertamente se inician los contactos entre los participantes o se entabla comunicación con autoridades para tratar algún tópico de interés común. Por ejemplo, las gestiones de un representante de un Estado ante una Organización Internacional llevadas a cabo con el representante de otro Estado, para establecer relaciones diplomáticas entre ambos: una negociación entre ministros para firmar un acuerdo de cooperación entre dos países⁴³.

Dentro de los elementos de una negociación podemos resaltar los siguientes:

- ◆ La percepción de conflicto, si no hay conflicto no hay razón de negociar.
- ◆ Interdependencia referida a la relación de dependencia parcial o total entre las partes o al potencial limitado que tiene cada una de ellas para obtener un objetivo, siendo el resultado negociado el óptimo posible.
- ◆ Interacción estratégica o de oportunidad, definida como la conveniencia de establecer y desarrollar vínculos que mejoran la percepción mutua de las partes y evita la exacerbación de conflictos.
- ◆ Posibilidad de acuerdo, en el entendido de que si no existe campo para una solución no hay razón para la negociación.

⁴³ *ibidem*, pp. 20-22

De acuerdo con lo anterior concluimos que la negociación fue uno de los elementos indispensables para que se llevara a cabo la solución del conflicto en Centroamérica a través del Grupo de Contadora durante la década de los ochenta; a partir de este suceso comienzan a entablarse relaciones de cooperación más estrechas entre nuestro país y los países Centroamericanos.

En este sentido, podemos definir a la negociación como un proceso de interacción potencialmente oportunista mediante el cual dos o más partes con algún grado de conflicto tratan de lograr un resultado favorable a través de una acción comúnmente decidida. Ya con todo lo expuesto, podemos tratar el concepto y la teoría de la interdependencia.

Los argumentos de la teoría de la interdependencia, a nuestra consideración son los que mejor se adaptan al estudio de las relaciones de cooperación entre México y Centroamérica. Primero por la cercanía de México con esta región; segundo por su similitud en aspectos como cultura y costumbres; y, tercero porque lo que ocurre en México repercute directa o indirectamente en Centroamérica, y viceversa.

"Interdependencia" fue en su momento la palabra de moda. Como siempre ocurre con las palabras de moda, no tienen una definición precisa. Supuestamente es algo que todos experimentamos, y por lo tanto todos sabemos qué es. Pero interdependencia es un concepto antes que un hecho⁴⁴.

En la década de los años setenta, cuando comenzaron a conocerse algunos trabajos de Keohane y Nye, se empezó a difundir el concepto -no tanto el enfoque- de la "interdependencia" en distintos sectores de los países.

Interdependencia describe una situación en la que todo lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a alguien, o a todos, en cualquier otra parte⁴⁵. También significa "dependencia mutua", es decir una situación en la que los participantes se veían afectados de manera cada vez más costosa, por las acciones de otros. Es una relación entre desiguales. También se entiende como una relación con efectos recíprocos entre estados o entre factores de diferentes países.

⁴⁴ Waltz, Kenneth N. *Teoría de la política internacional*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 1988, p. 206

⁴⁵ *ibidem*

La interdependencia es la dependencia recíproca de trato o de intereses entre dos o más estados en el seno de la comunidad internacional. Esta situación se intensificó especialmente en el siglo XX a raíz de la organización jurídica de la comunidad internacional, expresada primero en la Sociedad de Naciones y luego en la ONU, que han generado mecanismos de cooperación y contacto entre sus miembros. Los esquemas regionales de integración han dinamizado la interdependencia⁴⁶.

Otro concepto utilizado para definir interdependencia es el siguiente "un tipo de relación entre dos o más unidades de un sistema social -o internacional- en virtud del cual la identidad, el bienestar, y el comportamiento de alguna de ellas son afectados por -o dependen de- el comportamiento de las otras, acentuando así su sensibilidad, proyección y vulnerabilidad externa"⁴⁷.

Surge así una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de **interdependencia** y bienestar.

Una concepción de interdependencia común es como sensibilidad. Definirla así conduce a una interpretación económica del mundo. Comprender las implicaciones políticas de una interdependencia alta o baja requiere de que nos concentremos en la política de la economía internacional, no en la economía de la política internacional. La concepción común de la interdependencia omite las desigualdades, ya sean estas económicas o políticas⁴⁸.

Por otro lado, en su libro **Poder e Interdependencia**, obra central de la teoría de la interdependencia publicada en 1977, Robert O. Keohane y Joseph S. Nye recogieron las inquietudes de muchos estudiosos de las relaciones internacionales, quienes sentían la necesidad de encontrar un nuevo enfoque para estudiar esas relaciones, el cual tomara en cuenta los cambios profundos que éstas habían experimentado en años anteriores. Sus seguidores lo recibieron como alternativa al realismo clásico que predominó a partir de la posguerra⁴⁹.

⁴⁶ Vasco V. Miguel A., *Diccionario de Derecho Internacional*, Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana "Benjamín Carrión", Ecuador, 1986, p. 240

⁴⁷ Dieguez, *op. cit.*, p. 69

⁴⁸ Waltz, *op. cit.*, p. 211

⁴⁹ Torres, Blanca, coord., *Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, El Colegio de México, 1990, p.8

Entre los cambios que estos autores advertían estaba en primerísimo lugar, la decadencia de la hegemonía norteamericana, la quiebra de Bretton Woods, el fortalecimiento económico de los vencidos en la guerra y, en general, de Europa Occidental, el resurgimiento de tendencias proteccionistas en estos países desarrollados, la ofensiva de los países petroleros, el avance de los llamados países de industrialización reciente y, por supuesto, la distensión Este-Oeste que se vivió brevemente en los años setenta.

En otras palabras, subrayaban la relevancia de temas económicos sobre los puramente estratégicos, que algunos observadores atribuían al desencanto sobre el uso de la fuerza que surgió con el desenlace de la guerra de Vietnam⁵⁰.

Keohane y Nye criticaban que el realismo viera en el Estado-nación la unidad básica para el análisis de la política internacional y que se le considerara un actor unitario. Por el contrario, afirmaban, existía una multiplicidad de canales de conexión entre las sociedades, fenómeno que iba en rápido aumento; crecía el papel de actores no estatales -internacionales, transnacionales y multinacionales-, con variados recursos de poder, lo que volvía obsoleta la noción de centralidad del Estado. Más que poner énfasis en la explicación de las políticas internacionales, que se centran por fuerza en el Estado, daban prioridad a la explicación del surgimiento de regímenes internacionales capaces de superar el conflicto y a las modalidades de su transformación⁵¹.

Al atacar la idea del Estado como un actor unitario, Keohane y Nye destacaban la dinámica de la política interna de los países y en cómo ésta afectaba la elaboración de la política exterior y viceversa. Se hablaba, pues, del desvanecimiento de las fronteras entre la política interna e internacional y su condicionamiento o influencia recíprocos.

A la vez que el enfoque de la interdependencia compleja advertía la necesidad de no hacer una división tajante entre economía y política, resaltaba la importancia de los factores económicos en el análisis de las relaciones internacionales. La agenda internacional precisaba de modo que los temas económicos y de bienestar social desplazaban ya a los estratégicos y militares. De ahí que una de las principales críticas al realismo clásico fuera precisamente la prioridad casi absoluta que daba al tema estratégico.

⁵⁰ *ibidem*

⁵¹ *ibidem*, p. 9

En consecuencia, se rechazaba la jerarquía propuesta por los realistas entre los asuntos de alta política -básicamente los de defensa y seguridad- y los de baja política, entre los que incluían asuntos económicos y sociales.

Keohane y Nye argüían que había una serie de limitaciones para usar la fuerza militar y que ésta había dejado de ser un instrumento efectivo para lograr objetivos de política exterior.

Para Keohane y Nye la política mundial se caracterizaba por la interdependencia entre países, entendida como relación con efectos recíprocos entre estados o entre actores de diferentes países. Se había llegado a esta situación de interdependencia por el aumento en el número, calidad y naturaleza de las interacciones de los estados y, especialmente, entre agentes no estatales y transnacionales.

Para estimar la distribución de los costos y beneficios de la interdependencia, los autores utilizaban dos conceptos: sensibilidad y vulnerabilidad. El primero vendría a ser el efecto sobre un actor de una medida tomada por otro, antes de que el primero reaccione frente a ella. La vulnerabilidad estaría relacionada con la capacidad del actor que recibe el efecto de esa medida para acomodarse a la nueva situación, eliminar o menguar los impuestos negativos y, en ocasiones, revertir los efectos. La vulnerabilidad estaría también relacionada con la capacidad de un actor para modificar el marco global de la relación con la otra parte.

Esa interdependencia, que iba en aumento, no sólo permitía la cooperación, sino que la hacía necesaria. En otras palabras, aunque admitían la posibilidad de conflicto, pensaban también en espacios (y posibilidades) de cooperación.

En sus siguientes obras Keohane y Nye destacaron como constantes en las relaciones internacionales cierto grado de conflicto y la ausencia de armonía plena de intereses entre las partes. Pero insistieron en que la cooperación es posible y deseable y podía lograrse mediante negociación y coordinación de políticas que las partes vieran como favorables para alcanzar los objetivos propios. Intentaron también refutar a quienes afirmaban que la cooperación y la permanencia de los regímenes internacionales son imposibles si falta un poder hegemónico⁵².

⁵² *ibidem*, pp. 10-15

Las interpretaciones realistas convencionales de la política del poder en las relaciones internacionales, sugieren que la cooperación formal y la creación de instituciones son tareas muy difíciles cuando existen grandes asimetrías de poder entre dos estados. Por contraste, los argumentos de los teóricos de la interdependencia que se centran en el análisis de la incapacidad de los estados para conseguir sus objetivos por medio de la acción unilateral, sugieren que los niveles crecientes de interacción llevarán a mayor cooperación⁵³.

La interdependencia es un fenómeno que une sociedades y grupos dentro de esas u otras comunidades, en donde las acciones afectan de manera determinante a todo el conjunto. Sus características son⁵⁴:

- a) Dependencia mutua o unilateral. Actualmente la tendencia que predomina es la dependencia mutua y lo comprobamos en los hechos que hacen que las economías se encuentren inmersas dentro del sistema capitalista de comercio mundial.
- b) Globalismo. En estos términos la interdependencia va más allá de la capacidad de las naciones para resolver problemas por medio de la diplomacia tradicional. Lo que se refleja en la ineficiencia para solucionar controversias como suelen ser el narcotráfico, el terrorismo, el hambre, los desastres ecológicos, la proliferación nuclear y la violación a los derechos humanos.
- c) Interdependencia de derrame. Se refiere a la transnacionalización de un problema. Un ejemplo representativo lo encontramos en el gran número de refugiados políticos que han traspasado las fronteras nacionales en busca de trabajo o de seguridad ante una guerra.
- d) Interrelaciones de fenómenos desconectados entre sí de forma aparente. Ejemplos de este son el hambre, sobrepoblación, deforestación y descentralización, características de los países subdesarrollados que pueden afectar de manera determinante al sistema.
- e) Mayor participación de movimientos de la sociedad civil en pro del cambio social (movimientos antinucleares, ecologistas y feministas). Así como un aumento de la participación de las organizaciones internacionales.

En términos globales la interdependencia enfoca su atención en la desigualdad y la inseguridad humana, junto con las dimensiones de pobreza y riqueza. Las grandes presiones económicas globales, de medio ambiente y los recursos del planeta son amenazas constantes para la seguridad y bienestar de la sociedad internacional, por correspondencia la acción de la interdependencia buscará asegurar, por medio de la cooperación, la solución a problemas que se le presenten en conjunto o en movimiento.

⁵³ *ibidem*, p. 45

⁵⁴ Gurtov, Mel. *Política humanista global*, Ed. Pomares-Corredor, Barcelona, España, 1990, pp. 21-25

Por otro lado, en **Poder e Interdependencia**, Keohane y Nye identifican la interdependencia compleja como una situación en la cual hay múltiples canales de relación, tanto públicos como privados, sin una clara jerarquía entre los asuntos o problemas, con lo que se implica que las cuestiones militares y de seguridad no siempre constituyen los aspectos prioritarios de la agenda y, por ello, hay un limitado énfasis en el uso de la fuerza.

Keohane y Nye sostienen que la interdependencia compleja crea un ambiente en el que es difícil predecir resultados sobre la base de algunas capacidades subyacentes de poder. Las tres características centrales del tipo ideal de la interdependencia compleja construido por Keohane y Nye son: 1) canales múltiples de comunicación y conexión entre las sociedades incluyendo nexos formales e informales entre las elites no gubernamentales y nexos informales entre las elites no gubernamentales y las organizaciones transnacionales; 2) la agenda de las relaciones interestatales incluye múltiples aspectos que no siguen una rigurosa jerarquía, y esto implica 3) que la seguridad militar no domina la agenda por lo que la fuerza militar no es usada contra países en los que predomina la interdependencia compleja.

Por otra parte, la interdependencia simple sostiene que los estados no tienen la capacidad de alcanzar resultados óptimos a través de las acciones nacionales unilaterales. Las iniciativas unilaterales se verán frustradas por fuerzas externas sobre las cuales los estados no tienen control. El enfoque de la interdependencia simple se centra en la forma en que los actores se vinculan a redes globales, más que en la multiplicidad de variables que pueden afectar la política pública. Lo que puede ser llamada la versión optimista de la interdependencia simple, sostiene que niveles más altos de transacción llevan a una mayor cooperación.

La versión pesimista de la interdependencia simple sugiere que la creciente interacción no lleva necesariamente a mayor cooperación, debido a que los líderes políticos no comprenden las consecuencias de sus propias políticas⁵⁵.

El concepto de interdependencia asimétrica nos ayuda a comprender las relaciones entre países grandes y pequeños en la economía política internacional contemporánea. La interdependencia ni siempre es equilibrada ni es necesariamente benigna. Además, es más poderoso el país que, en potencia, es menos vulnerable.

⁵⁵ Torres, *op. cit.*, pp. 46-48

La metáfora de la banda de transmisión ilustra los efectos disparejos que pueden producir las políticas nacionales de un país grande en uno más pequeño, y las mayores restricciones que limitan a estos últimos. La metáfora de los elefantes y el pasto nos ayuda a comprender la creciente presión que se ejerce en la política económica internacional contemporánea contra aquellos países que se encuentran fuera de los bloques económicos principales que contienen por lo menos una o varias grandes potencias económicas.

Estas dos metáforas recalcan el costo de ser país pequeño en relación con los países grandes que imponen costos al primero, aun no queriendo, y que usan su poder exigiendo reciprocidad específica para lograr sus objetivos. Sin embargo, la metáfora de la mesa de negociación sugiere que los estados más pequeños tienen ciertas ventajas que pueden aprovechar para su beneficio aun en un mundo en el que los elefantes les están pisoteando el pasto.

La importancia teórica del enfoque de la interdependencia que desarrollaron Robert Keohane y Joseph Nye, entre otros autores, radica en su posibilidad de explicar ciertas relaciones de poder entre estados que no explican las múltiples versiones del realismo. De ahí que el enfoque destaque ciertas características de las relaciones entre estados opuestas a aquellas subrayadas por el realismo; por ejemplo, la existencia de múltiples canales de comunicación entre gobiernos, la ausencia de un orden jerárquico claro en "la agenda" de negociaciones entre estados en la que predominen asuntos militares y de seguridad (también llamados asuntos de "alta política"), y el abstenerse de usar la fuerza militar como instrumento para resolver conflictos. El predominio de temas económicos y sociales ("baja política") en las negociaciones bilaterales, la interferencia del proceso político interno de los estados con los temas de política exterior y el trato separado de temas.

Después de que conocemos los conceptos teóricos más relevantes sobre la cooperación internacional, retomaremos los orígenes de la cooperación entre estas dos regiones para comprobar que los argumentos de la teoría de la interdependencia son los que mejor se adaptan al estudio de la cooperación entre México y Centroamérica. Además de que conozcamos la importancia que tiene Centroamérica para nuestro país. Pero antes de esto, debemos considerar un fenómeno muy importante que ha hecho que los criterios de cooperación se modifiquen y tomen en cuenta nuevos actores, dicho fenómeno es el denominado "globalización".

1.3 EL FENÓMENO DE LA GLOBALIZACIÓN EN LA DÉCADA DE LOS 90'S

Como ya lo enunciamos, los argumentos de la interdependencia constituyen parte esencial de nuestro marco teórico, a pesar de ello y debido a que el presente trabajo abarca también la década de los noventa, no podemos dejar de lado el fenómeno de la globalización por lo que a continuación señalamos algunas de las características principales que dicho fenómeno presenta.

Uno de los signos distintivos del contexto internacional en las últimas tres décadas es sin duda la creciente interdependencia entre las naciones. Se trata del establecimiento de complejos y estrechos vínculos que operan en un ámbito global y que involucran a una multiplicidad de actores gubernamentales y no gubernamentales, con historias, perspectivas, ideologías e intereses variados y muy definidos, que dan forma al escenario mundial.

Hoy es evidente que el orden internacional en conformación tiene su cimiento en un mercado global que se integra progresivamente a partir de la mundialización de los procesos productivos. A su vez, éstos se caracterizan por el uso intensivo del conocimiento científico con fines productivos, el desarrollo y la preponderancia del sector de servicios en los flujos comerciales, la introducción de nuevos sistemas de organización corporativa y el empleo de refinadas tecnologías y novedosas técnicas de información⁵⁶.

Algunos estudiosos como Aldo Ferrer, han considerado a la globalización como un proceso con una antigüedad de cinco siglos⁵⁷. Sin embargo, es posible rastrear en el siglo XX durante la década de los sesenta y con mayor énfasis en los años setenta los primeros antecedentes que originan y dan forma a la globalización del nuevo sistema internacional en construcción.

Aldo Ferrer señala que, el fenómeno de la globalización comienza en el siglo XV. Entonces por primera vez en la historia, se verificaron simultáneamente dos condiciones, el aumento de la productividad del trabajo y un orden mundial global. En ausencia de ambas condiciones no se plantea el dilema del desarrollo de un mundo global⁵⁸.

⁵⁶ Lozoya, Jorge Alberto, *La nueva política mexicana de cooperación internacional*, Ed. Porrúa, México, 1999, p. 19

⁵⁷ Ferrer, Aldo, *Historia de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 12

⁵⁸ *ibidem*

Contrario a esto, podemos decir que el siglo XV más que responder a una globalización de la economía, responde a una internacionalización de las relaciones económicas. Ya que la globalización se caracteriza por la fuerte interrelación de los estados nacionales y que principalmente dicha interdependencia genera impactos de manera global (debido a la inmediatez de los medios de comunicación y transporte) y no de manera regional como sucede en dicho periodo.

La globalización de finales del siglo XX se distingue ya sea como fenómeno internacional o como construcción académica. En el primer caso debemos entenderlo como un proceso que mantiene una tendencia progresiva mundial y no como un fenómeno consolidado; y, en el segundo caso, como un intenso debate, en donde las tesis más acabadas relacionadas con su naturaleza, orígenes y desarrollo, así como sus efectos en las relaciones internacionales aún están por escribirse.

En los años noventa la globalización se caracteriza por la expansión de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el renovado impulso a la apertura de intercambios comerciales, la conformación de bloques regionales, así como la estandarización de los procesos productivos y de los hábitos de consumo, en una escala mundial y con la participación de múltiples miembros.

Como ya lo mencionamos, el concepto de la globalización como interpretación teórica se encuentra en formación en los distintos círculos académicos. Pero podríamos enunciar siete elementos que definen lo que son las relaciones globalizadoras: a) la tendencia a la internacionalización y homogeneización de los sistemas productivos, comerciales y financieros; b) el nivel de desarrollo científico y tecnológico alcanzado y vinculado a los sectores productivos; c) la conformación de bloques económicos regionales en prácticamente todos los rincones del planeta; d) la formación de un mercado cualitativamente diferente; e) el desplazamiento del comercio internacional por los flujos financieros como motor de la economía mundial; f) el crecimiento progresivo de las inversiones especulativas y sus efectos en las economías locales; y, g) la globalización de la pobreza.

Para efectos de esta investigación es necesario que señalemos que dentro de la globalización la cooperación internacional pasa de ser un concepto deseable o necesario a ser un elemento indispensable en las relaciones internacionales.

Es por ello que, dado el fenómeno de la globalización y la profunda transformación que el mismo ha generado, en el tema de la cooperación se ponen en la mesa de debates una serie de temas que, debido a su naturaleza y al alcance de sus efectos, incumben a todo el género humano. Uno de estos tópicos es sin duda la idea del progreso, apreciada desde una perspectiva fundamentalmente social.

El mejoramiento de la calidad de vida depende así de la capacidad que los grupos sociales y los países demuestren para incorporarse dinámicamente y satisfactoriamente a la globalización⁵⁹. En este sentido, es importante que México y Centroamérica unan esfuerzos para enfrentar con menos costos la tan anunciada globalización.

Por último, concluimos que la globalización como proceso tiene mucha brecha por recorrer, y por lo que respecta a su interpretación teórica, podemos ver que no explica de manera total y convincente las relaciones internacionales en el umbral del siglo XXI. Lo que se presencia es un punto de inicio y no la totalidad del proceso.

Sin embargo, cuando tomamos en cuenta que la comunidad internacional de fines del siglo XX se caracteriza por la interdependencia económica de los estados; por la lucha, que por la hegemonía, sostienen las llamadas potencias mundiales; por la incontrolable e inevitable expansión de las comunicaciones que nos acercan unos a otros en segundos; por el deterioro del medio ambiente; por el inminente agotamiento de los recursos naturales no renovables en todos los países, pero sobre todo, los de los países en desarrollo; por el avanzado desarrollo tecnológico de algunos países y el deseo de la conservación de la paz y la seguridad mundial como anhelo de todos los pueblos. Nos damos cuenta que por todas estas realidades y el reto que representan para la comunidad mundial, sólo a través de la cooperación internacional lograremos resolverlos.

⁵⁹ Lozoya, *op.cit.*, p. 23

1.4 ORIGEN E IMPORTANCIA DE LA COOPERACIÓN DE MÉXICO CON CENTROAMÉRICA

El último punto de este capítulo, tiene como propósito que conozcamos el origen e importancia que tiene la región centroamericana para nuestro país.

Por ello debemos saber que a pesar de que Centroamérica es el ámbito geopolítico natural para México, las relaciones con dicha región son recientes y producto de circunstancias externas y coyunturales. La incidencia del exterior en las acciones o actitudes asumidas por México en Centroamérica trajo consigo la ausencia de una política articulada hacia la región y la presencia de elementos dispersos en la relación. Aunado a lo anterior, la presencia estadounidense en los asuntos políticos, sociales y económicos de la región fue otro factor que limitó los resultados de nuestra política exterior en Centroamérica⁶⁰.

En este contexto, el conflicto centroamericano constituyó uno de los momentos coyunturales para lograr la consolidación de la política mexicana mediante la cooperación internacional, la cual ha buscado legitimar las acciones de política exterior que resguardan los intereses de nuestro país. Sin embargo, a pesar de los logros obtenidos, los resultados no han sido los esperados y al paso del tiempo han quedado al descubierto que las acciones dependen de las tendencias externas y de los momentos ajenos a la voluntad mexicana. La colaboración mexicana con la región se ha adecuado más a los acontecimientos que a una estrategia definida previamente, situación que debe cambiar para lograr resultados exitosos duraderos y no esporádicos.

La situación de la cooperación entre México y Centroamérica en todo momento ha estado vinculada también a las circunstancias específicas de las relaciones bilaterales con los países del Istmo. Por este motivo en fechas recientes, México ha privilegiado lo multilateral sobre lo bilateral.

Durante el siglo XIX las relaciones entre México y Centroamérica fueron intermitentes, sin importancia. El antecedente más remoto de las relaciones se dio durante el periodo de independencia en virtud de que el movimiento alcanzó el territorio de la Capitanía General de Guatemala. Por esta razón algunos historiadores consideran que la emancipación política de los entonces cinco países centroamericanos es consecuencia de la de México.

⁶⁰ García Querol, *op. cit.*, p. 28

Al respecto existen dos documentos que dan sustento a dicha consideración, el primero fechado el 1° de Mayo de 1813, en el que los insurgentes de El Salvador pedían al General Morelos noticias de los avances del movimiento emancipador en México; y el segundo, anuncia la independencia de Centroamérica como consecuencia del Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba⁶¹.

Posteriormente, los países centroamericanos adoptaron la decisión de unirse al imperio de Iturbide mediante el Acta de Unión, sancionada el 5 de enero de 1822. A pesar de ello, en 1823 se dio la separación de ambos territorios y se declaró la formación de las "Provincias de Centroamérica", las cuales un año más tarde constituyeron la Federación de Estados Centroamericanos. Otro acontecimiento trascendente fue la firma del Tratado de Límites entre Guatemala y México en 1882, el cual después de una larga disputa en la que Estados Unidos amenazó con intervenir, se delimitó la línea y demarcaciones fronterizas.

Por lo que se refiere a la cooperación con la región, el primer antecedente lo constituyen algunas acciones realizadas durante la administración del presidente Plutarco Elías Calles, entre las que destaca la firma del convenio entre México y Guatemala mediante el cual se estableció la campaña contra la langosta. En materia educativa fue hasta la década de los años treinta cuando acudieron los primeros centroamericanos y latinoamericanos a realizar estudios en México⁶².

Un primer momento que atrajo la atención de México hacia la región, se localiza en la década de los cincuenta, porque dentro del proceso de consolidación de la hegemonía norteamericana en América Latina bajo la dinámica bipolar, fue precisamente un país centroamericano el que sufrió las consecuencias. En 1954, el gobierno constitucional de Jacobo Arbenz fue derrocado en Guatemala. Víctima de la guerra fría, fue el símbolo de una concepción que exigía a los gobernantes un anticomunismo feroz.

Ante la presencia norteamericana en Centroamérica y con el fin de aprovechar el mercado centroamericano, en 1966 el entonces presidente Gustavo Díaz Ordaz consideró estratégica la participación de México en el proceso de integración regional a través de la intensificación de las relaciones comerciales y los vínculos de cooperación. En consecuencia, el Congreso de la Unión declaró en 1966 el año de la amistad entre Centroamérica y México.

⁶¹ *ibidem*, p. 30

⁶² *ibidem*

Para concretar estas ideas, el presidente realizó una gira sin precedente a los países centroamericanos en Enero de 1966. Durante esta gira se suscribieron Convenios de Intercambio Cultural con El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Panamá; y de Asistencia Técnica con Costa Rica y Nicaragua. Por lo que se refiere a Guatemala, fue el único país que, motivado por su sentimiento de desconfianza respecto de los verdaderos intereses de México, se mantuvo al margen de los acuerdos⁶³.

Al iniciar la década de los setenta, el dinamismo del entonces llamado "tercer mundo" implicó la implementación de una política exterior activa. Bajo esta tendencia, México intensificó sus acciones mediante la planeación de proyectos de complementación industrial y un mecanismo de cooperación comercial que otorgaba de inmediato el permiso de importación a los productos centroamericanos y les bonificaba hasta el 75% de los impuestos. Asimismo, en virtud de este dinamismo, el presidente Echeverría suscribió un número considerable de acuerdos bilaterales en materia cultural, comercial y de intercambio tecnológico.

Por lo antes señalado es posible apreciar que, Centroamérica es un ámbito regional que fue desaprovechado por mucho tiempo. Además, Centroamérica se incorporó a nuestra política exterior de forma tardía, las primeras acciones mexicanas fueron esporádicas, desordenadas y carentes de una lógica estratégica. Lo anterior se explica por la relevancia para México de su relación comercial y política con Estados Unidos en un contexto determinado por la guerra fría.

Esta situación cambió a finales de la década de los setenta, momento en que México otorgó mayor atención a los problemas internos de Centroamérica e inició su presencia en la región debido a los efectos de la crisis política y social que experimentó la región.

Hasta finales de la década de los setenta Centroamérica era una región que despertaba poco interés en la comunidad internacional. De pronto y como consecuencia, en gran medida de la revolución sandinista en Nicaragua, del movimiento de insurrección en Guatemala y del levantamiento del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) en el Salvador, esta región se vislumbró como problemática y de futuro incierto. Estas circunstancias atrajeron el interés de los países desarrollados, los cuales percibían la crisis como una posibilidad para obtener un mejor posicionamiento y prestigio internacional.

⁶³ *ibidem*

En este contexto, ante los posibles efectos para México de la agudización del conflicto y considerando lo inconveniente de la injerencia de potencias externas en este conflicto, México asumió una actitud determinante en la región. Es importante que precisemos que las acciones llevadas a cabo por nuestro país no siempre obedecieron a la tradición histórica de nuestra política exterior.

Desde 1977, México apoyó la independencia de Belice, hecho que se convirtió en un elemento de roces y diferencias con Guatemala, debido a que este último tenía interés en el territorio de Belice. Al respecto, México fue el primer país en entablar relaciones diplomáticas con este país, una vez que se consolidó su independencia el 19 de septiembre de 1981.

Por otra parte, en 1978, México manifestó su apoyo político a los opositores de la dictadura de Anastasio Somoza en Nicaragua, ésta actitud se reforzó con el rompimiento de las relaciones diplomáticas el 20 de Mayo de 1979 y con la oposición y rechazo a cualquier tipo de intervención o injerencia extranjera. Por su parte, el surgimiento de movimientos de protesta popular y de oposición política en Guatemala, provocó una respuesta drástica de rechazo por considerarlo un asunto de seguridad nacional en virtud de sus implicaciones fronterizas.

Ante la crisis salvadoreña, la política exterior mexicana se apartó de su tradición opositora al reconocimiento y a la no intervención en los asuntos internos de otros estados, al reconocer oficialmente, mediante la Declaración Franco-Mexicana en Agosto de 1981, al FMLN como fuerza política representativa. Sin duda, esta acción generó tensiones en la relación bilateral y críticas por parte de la comunidad internacional⁶⁴.

Aunado a esto y, en el marco del activismo de la política exterior mexicana el 3 de Agosto de 1980 nació el Acuerdo de San José y ante el proceso acelerado de militarización en la región surgió en 1983 el Grupo de Contadora como una estrategia, que provocó que la política mexicana de cooperación hacia Centroamérica sustituyera el trato bilateral por un enfoque multilateral. De estas dos políticas implementadas hacia Centroamérica hablaremos mas adelante.

El impacto que tuvo la crisis política y social centroamericana en la política exterior mexicana fue relevante. En este sentido, a partir de entonces se reconocieron cuatro factores que determinan la importancia de Centroamérica para los intereses de México.

⁶⁴ *ibidem*, pp. 34-35

El primero de ellos es el factor geográfico, la condición de frontera constituye el elemento de mayor peso porque lo que sucede en Centroamérica tiene consecuencias directas o indirectas para México. La línea fronteriza cumple una función social y política que ha variado con el tiempo, pero en sí, no separa los problemas, ni sus consecuencias. El hecho de ser vecinos contiguos nos involucra en la problemática regional. Por tal razón los problemas que aquejan a Centroamérica tienen un significado para México en términos de seguridad nacional.

Otro factor es el político, derivado de la relevancia en términos de seguridad nacional que tienen los problemas económicos, sociales y políticos centroamericanos. En México, la seguridad nacional ha sido definida como el elemento que posibilita la vigencia de un régimen de garantías y de la preservación de la sociedad. Por lo tanto, la seguridad nacional busca la preservación del orden político y del bienestar de la población.

El tercer factor corresponde al aspecto social y, siendo honestos, la preocupación real no se vincula con las coincidencias étnicas y culturales. En cuanto al aspecto social, la preocupación real ha sido contener los problemas en el exterior antes de que repercutan al interior de las fronteras mexicanas. Para la consecución de este objetivo, México ha destinado recursos considerables para la superación de las carencias de los países del Istmo, con lo cual se disminuiría la migración. Sin embargo, por los resultados obtenidos, se ha apreciado que el fenómeno migratorio es mucho más complejo.

El cuarto factor corresponde a la situación económica, ya que los costos de la guerra en Centroamérica fueron muy altos y los países centroamericanos no han logrado recuperarse de los efectos de los conflictos bélicos. La crisis política y económica derivada de la lucha armada deterioró las condiciones del grueso de la población. Este panorama actualmente ha sido empeorado por la catástrofe natural "Mitch" que afectó a los países más pobres de Centroamérica, sumergiéndolos en la pobreza extrema.

Estos cuatro factores y las tendencias internacionales han despertado el interés gubernamental por lograr la consolidación de una política mexicana hacia la región sustentada en argumentos geopolíticos.

Con esta perspectiva, México ha intensificado sus acciones de cooperación, ha incrementado el número de convenios y ha fomentado la creación de mecanismos y foros de concertación política. A pesar de esto las circunstancias internacionales y los fenómenos coyunturales han incidido desfavorablemente en los esfuerzos gubernamentales⁶⁵.

Es importante que conozcamos además de los antecedentes e importancia que tiene Centroamérica para México, la política exterior y las acciones en materia de cooperación que llevaron a cabo los presidentes de México durante el periodo 1982-2000. Por tal motivo, en el siguiente capítulo hablamos de ello.

⁶⁵ *ibidem*, pp. 37-39

CAPÍTULO 2

2. LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE MÉXICO 1982-2000

2.1 LA POLÍTICA EXTERIOR DE MIGUEL DE LA MADRID HURTADO: EL INICIO DE LA COOPERACIÓN CON CENTROAMÉRICA.

En el presente capítulo hablamos sobre la política exterior del gobierno mexicano durante el periodo 1982-2000. En este lapso de tiempo, el primer presidente en turno es Miguel de la Madrid Hurtado, quien marcó la pauta para llevar a cabo acciones de cooperación con Centroamérica, por lo que a continuación retomamos las acciones más importantes en esta materia.

Al tomar posesión como presidente Miguel de la Madrid en Diciembre de 1982, heredó al igual que su predecesor un país en crisis; sin embargo, ésta fue de mucho mayor envergadura y trascendencia. Los bancos internacionales privados, a los que se debía una parte considerable de la deuda mexicana, no parecían dispuestos a negociar dicha deuda porque desde su punto de vista ello equivalía en buena medida añadir dinero bueno al malo y, además, la nacionalización de la banca y el control de cambios decretados por el gobierno saliente de López Portillo aumentaban la desconfianza de las organizaciones financieras internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI)⁶⁶.

A pesar de la crisis por la que atravesaba en esos momentos el país, la política exterior no fue sacrificada o relegada a un segundo plano. Todo lo contrario, desde inicios del nuevo gobierno se estructuraron las bases para dar continuidad a la política exterior que habían seguido los antecesores de Miguel de la Madrid de participación activa en los asuntos internacionales, dirigida particularmente a lograr la pacificación en Centroamérica y el Caribe, y al mismo tiempo mantener la presencia de México en la región a través del suministro del petróleo conforme al Acuerdo de San José, iniciado por su predecesor.

Con De la Madrid se pone un énfasis especial en la acción diplomática multilateral, lo cual se ejemplifica con acciones llevadas a cabo por el nuevo gobierno como la constitución del Grupo de Contadora en 1983 y posteriormente con el Consenso de Cartagena.

⁶⁶ Delgado de Cantú, Glora. *Historia de México 2*, Ed. Alhambra Mexicana, México, 1992, p. 435

Además de la voluntad política del gobierno de De la Madrid para actuar en esa dirección, la decisión mexicana de impulsar la acción colectiva va a encontrar respuesta favorable gracias a su coincidencia con la coyuntura por la que atraviesa América Latina, coyuntura que genera el clima propicio para la concentración de posiciones políticas.

Para que estemos al tanto de la coyuntura prevaleciente en América Central y del por qué del proceder del nuevo gobierno en materia de política exterior es importante que sepamos que Mario Ojeda Gómez y algunos otros autores coinciden en la existencia de varios factores importantes que configuran esta coyuntura. Primero, encontramos el problema de Centroamérica.

A la fecha de la llegada al poder de Miguel de la Madrid, los conflictos de Centroamérica se habían convertido ya en parte de la confrontación este-oeste, creando en el continente una nueva atmósfera de guerra fría. Esta situación tendía a agudizar las tensiones en la región y amenazaba con la internacionalización del problema, por lo que se necesitaba entonces aislar los conflictos de la injerencia extrarregional e iniciar una gestión de mediación por parte de los países latinoamericanos vecinos de Centroamérica.

El segundo factor que configura la coyuntura es la deuda externa, común denominador de los países de América Latina. Los países latinoamericanos llegan a advertir la fuerza potencial de negociación que tiene su propia insolvencia, sobre todo si ésta se presenta a través de un frente unido, o como se le llegó a llamar en los círculos financieros internacionales, "la amenaza de un club de deudores"⁶⁷. Y por último tenemos como un tercer factor el retorno de los países mayores de Sudamérica al proceso hacia la democracia y el gobierno civil.

Por otro lado, según Bernardo Sepúlveda Amor, quien fuera durante este periodo el secretario de Relaciones Exteriores de México, trató de fortalecer una política activa que se fundara en principios esenciales de la convivencia internacional y en los intereses y la experiencia histórica de nuestro pueblo. Asimismo, afirmaba que se debía dar vigor a los mecanismos de información, planeación, coordinación y negociación de la política exterior para ampliar la capacidad de respuesta del país en los diversos ámbitos de la acción internacional. También da a conocer algunos elementos distintivos de la política exterior de Miguel de la Madrid.

⁶⁷ Ojeda Gómez, Mario. México: El surgimiento de una Política Exterior Activa, Ed. SEP, Cultura, México, 1986, p. 201

Un primer elemento de la política exterior de México, notable durante este gobierno tiene que ver con su inscripción dentro de un sistema general de planeación. Este elemento se traduce en la incorporación, en el Plan Nacional de Desarrollo. Por primera vez el gobierno de la República presenta, para su difusión pública, los lineamientos generales de lo que constituye su acción política en el exterior. Cabe advertir que es esta la primera ocasión en la que aparece publicado un programa general de gobierno donde se formulan los objetivos, las estrategias, las metas y las líneas generales de acción que habrá de seguir el ejecutivo federal en materia de política exterior⁶⁸.

Otro elemento tiene que ver con la continuidad de la política exterior de México, ya que durante más de sesenta años nuestro país ha seguido una trayectoria uniforme en lo que hace a su política exterior; aunque esta característica la hace también predecible.

El tercer elemento se refiere a la existencia de un consenso nacional en materia de política internacional. Prevalece una base de sustentación que da sólido apoyo y firmeza, dentro de la sociedad mexicana, a la conducción de las relaciones internacionales. En México existe de manera generalizada, una aceptación de parte de la sociedad mexicana de que la política exterior que ha dirigido el gobierno de la República durante los últimos sesenta años, es la política exterior que conviene a los intereses nacionales.

Sin embargo, no todos los autores concuerdan con esta situación, ya que Mario Ojeda Gómez expone que en el interior del país la política exterior de Miguel de la Madrid suscitó críticas que provinieron principalmente de los sectores conservadores, los cuales "criticaban que el gobierno auspiciara, a través de su diplomacia, el desarrollo de la democracia en países extranjeros, cuando en el interior de México se rehusaba a reconocer triunfos electorales de los partidos conservadores de oposición"⁶⁹.

Una cuarta característica de la política exterior mexicana es que debe ser considerada como una política de principios. Estos deben responder en forma integral a los intereses más legítimos de la nación.

⁶⁸ Secretaria de Relaciones Exteriores, *Política exterior de México. 175 años de Historia*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1985, p. 21

⁶⁹ Ojeda Gómez, *op. cit.* pp. 213-214

Cuando nuestro país defiende 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, defiende algo más que meros postulados teóricos, defiende su derecho a ser un pueblo soberano frente a los demás pueblos⁷⁰.

La quinta característica de la política exterior: ser el reflejo fiel de los legítimos intereses de la nación. Entre los cuales está la preservación de la soberanía nacional, el lograr el desarrollo interno frente a las relaciones de poder económico y político prevaletentes en el exterior, la preservación de la paz y la seguridad nacional e internacional, el desarme, el respeto a los derechos humanos y el establecimiento de un sistema mundial de relaciones económicas que se funde en la cooperación, la equidad y la justicia.

Por último Bernardo Sepúlveda menciona un sexto elemento que conviene subrayar que es la tradición progresista y liberal de la política exterior mexicana.

Continuidad con lo ya establecido, consenso interno, apego a los principios, defensa de los intereses legítimos de la nación y fortalecimiento de su tradición progresista y liberal, son los elementos que han determinado la política exterior de México en Centroamérica, mismos que determinan su política exterior en general, en cualquier región del mundo y en cualquier relación bilateral o multilateral.

La mayoría de los autores que consultamos coinciden en que la política exterior de De la Madrid fue activa, pragmática, basada en los principios rectores del derecho internacional como son la autodeterminación de los pueblos y la no intervención; sin embargo existen otras características que Mario Ojeda Gómez expresa y que son también muy importantes como la multilateralidad, y muy particularmente la discrecionalidad de la política exterior de Miguel de la Madrid.

El que México haya decidido embarcarse en una política multilateralista es un hecho importante. En primer lugar porque con ello se rompe una antigua práctica de no asociación y de no proselitismo. Vista la acción en sus efectos a corto plazo podemos decir que con ello México logra salir del aislamiento diplomático al que había sido sujetado en el continente con posterioridad al comunicado conjunto francomexicano. Por lo que el tránsito hacia el multilateralismo viene a romper definitivamente con el aislamiento regional que era en parte el resultado de una política deliberada de los Estados Unidos.

⁷⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México*, op. cit., p. 23

Otro cambio y característica importante que registra la política exterior con Miguel de la Madrid es que México pasa a desempeñar el papel de mediador activo en los conflictos centroamericanos y no el de simple "comunicador". Pero el cambio no se limitó a transitar de comunicador a mediador, sino que también incluyó el paso de partidario a intermediario, aun cuando en la práctica esta intención se haya dado menos claramente y con mayores dificultades.

Dentro de las acciones que llevó a cabo el presidente durante su gestión y que dieron la pauta para considerar como activa la política exterior mexicana se encuentran las encaminadas a lograr la pacificación de Centroamérica.

En aquellos días, el peligro de que los conflictos escalaran y se internacionalizaran se sentía con especial fuerza. Sobre todo se advertía el peligro de una confrontación abierta entre Honduras y Nicaragua, debido al incremento substancial de las acciones militares en contra de la segunda por parte de contingentes antisandinistas operando desde territorio hondureño con el apoyo económico de los Estados Unidos. En consecuencia, México inicia una campaña diplomática en busca de aliados para un nuevo esfuerzo de distensión en Centroamérica y encuentra respuestas favorables de parte de Colombia, Panamá y Venezuela, con quienes forma el Grupo de Contadora. En esta forma México va a redoblar sus esfuerzos de pacificación a través de una nueva estrategia: la acción diplomática colectiva.

Para complementar los esfuerzos políticos de Contadora, los países latinoamericanos miembros del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), reunidos en Panamá a mediados de Septiembre de 1983, deciden constituir, a sugerencia de México, al Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA). Este nuevo organismo, considerado como la "Contadora Económica", nace con el propósito de ayudar a promover la cooperación económica internacional a favor de los países centroamericanos, "sin discriminaciones ni condicionamientos".

Otro ejemplo importante de la política exterior activa de México se da con relación a las negociaciones de la deuda externa, no sólo de México sino de América Latina. Bajo la tesis de corresponsabilidad que más tarde se afinaría en el concepto de "seguridad económica colectiva", México se lanza, junto con otros países latinoamericanos, a la búsqueda de la concertación política para la acción conjunta de los deudores frente a los países industrializados.

En Junio de 1984 se lleva a cabo la reunión de Cartagena en la que once países latinoamericanos adoptan el Consenso del mismo nombre. Entre otras cosas postulan el criterio de la corresponsabilidad en la respuesta al problema del endeudamiento y la interrelación de éste con el proteccionismo comercial de los países industrializados; advierten que en gran medida esos problemas obedecen a factores ajenos a su control, como son las crecientes tasas de interés, el proteccionismo comercial y la provisión de recursos adicionales.

En este consenso se postula una vía de acción responsable en la que cada país, atendiendo a sus propias circunstancias, avance en los procesos de renegociación, al amparo de un marco general de lineamientos. Este club de deudores dejaba claro que no se habían reunido para dejar de pagar sino para cumplir sus compromisos a cambio de que los acreedores aligeren el peso de la deuda, movilicen recursos frescos en términos blandos y abran sus fronteras a los productos de los deudores.

En lo que se refiere a las relaciones de México con Estados Unidos, durante el primer año del sexenio de De la Madrid, transcurrieron sin dificultades, incluso el gobierno de Estados Unidos favoreció la restructuración de la deuda externa mexicana que se empezó a gestionar en Agosto de 1983. Pero al año siguiente empezaron a manifestarse algunos desacuerdos entre los dos países, relacionados principalmente con los puntos de vista diferentes acerca de los conflictos políticos en Centroamérica, y con las trabas que ponía el proteccionismo estadounidense a los productos comerciales mexicanos.

En 1985, una vez reelecto Ronald Reagan como presidente, se hicieron más difíciles las relaciones entre México y Estados Unidos; dentro de los hechos que motivaron a que existiera esta difícil situación se encuentran los sucesos relacionados con el narcotráfico. En Febrero de 1985 fue asesinado en México Enrique Camarena Salazar, quien era miembro de la DEA (Drug Enforcement Agency) de Estados Unidos, mientras cumplía su labor de investigación, a raíz de ese hecho, el gobierno estadounidense acusó a México de estar involucrado en el tráfico ilegal de drogas y hasta llegó a referirse a una "corrupción gubernamental", al tiempo que ordenaba un estricto sistema de revisión en las aduanas fronterizas que obstaculizó el tránsito entre ambos países. Otro problema entre estos dos países fue la situación que se vivía en Centroamérica y el apoyo que Estados Unidos daba a los antisandinistas, además de las trabas que puso este último a las acciones que llevaba a cabo el Grupo de Contadora.

Pero no todo fue negativo en las relaciones México-estadounidenses, cabe reconocer la disposición de Estados Unidos para la renegociación de la deuda mexicana y las negociaciones llevadas a cabo para poner fin a las prácticas discriminatorias que por muchos años se habían impuesto a los productos mexicanos de exportación. Además, un gesto humanitario y de buena voluntad hacia México fue la ayuda material que el gobierno y la sociedad estadounidense prestaron a raíz de los sismos de Septiembre de 1985⁷¹.

Podemos concluir que Miguel de la Madrid durante su sexenio había ganado experiencia y confianza en sus tratos internacionales y el rumbo que tomo su política exterior había sido activa e independiente, pero dentro de una línea de mayor pragmatismo político y de una diplomacia discreta. A partir de esto, el nuevo presidente Carlos Salinas de Gortari debía continuar con la política exterior impuesta y concluir los proyectos y objetivos que se había trazado Miguel de la Madrid.

⁷¹ Delgado de Cantu, *op. cit.*, p. 438

2.2 LA CONSOLIDACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR HACIA CENTROAMÉRICA EN EL SEXENIO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

Al terminar su gestión Miguel de la Madrid Hurtado, el Lic. Carlos Salinas de Gortari quedó a cargo de la presidencia de México. Este nuevo personaje debía continuar y consolidar la política exterior de la administración anterior, por lo que llevó a cabo diversas acciones en las que nos enfocamos en este punto.

Hasta 1988, México había practicado una política exterior idealista, independiente y progresista; ahora, la nueva política exterior era realista, interdependiente y conservadora en lo político, a partir de 1989, se empieza a transformar en una "política de poder que busca defender intereses concretos y aspira a ser moderna, esto es, productiva, competitiva y efectiva"⁷².

El 1° de Diciembre de 1988 asumía la dirección de la nación un joven de sólo 39 años, el licenciado Carlos Salinas de Gortari. En su discurso inaugural, Carlos Salinas se fijó como meta: la modernización del país, porque pensaba que modernizar a México era una puerta al mundo de nuestros días, pero siempre reafirmando nuestra identidad como nación. Tal desafío implicaba necesariamente cambios, es así como se da una nueva definición de Estado. El Estado-propietario, el Estado-paternalista desaparecía para acercarse más al significado real de concepto de la democracia, entendido como el "gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo"⁷³. La principal estrategia a seguir por el gobierno mexicano consistía en la modernización de la política exterior, actuando con base a los principios y de acuerdo al interés nacional.

Es importante que recordemos que al momento de tomar posesión como Presidente de la República, Carlos Salinas recibe un país profundamente debilitado por la crisis del endeudamiento. El muy referido concepto de la "crisis" encapsulaba prácticamente una década de crecimiento nulo de la economía, altos niveles de inflación, pérdida de valor del peso mexicano frente a las divisas de otras naciones, parálisis en las inversiones productivas que requería el país, y quizá lo más importante, una aguda pérdida de confianza y autoestima en la capacidad creativa y de superación de la sociedad mexicana.

⁷² Garza Elizondo, Humberto. "Los cambios de la política exterior de México 1989-1994", en *Foro Internacional*. El Colegio de México, México, octubre-diciembre 1994, Vol. 34, No. 4, p. 539.

⁷³ Ampudia Ricardo, "Hacia una nueva vinculación con el mundo: la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en *Relaciones Internacionales*, FCPS, UNAM, México, julio-septiembre 1993, No. 59, p. 68

Es por ello que se planteó la reforma del Estado, para regresar al concepto de Estado que emanó de la Revolución Mexicana, capaz al mismo tiempo de garantizar la soberanía de la nación y proveer justicia social. Al interior se propone un cambio en la estrategia de desarrollo económico y al exterior, la denominada "política activa"⁷⁴.

Esta política exterior activa supone no aguardar por las decisiones del resto de los países, sino proponer iniciativas que conlleven a aprovechar las oportunidades que contribuyan a la consolidación de nuestro proyecto como nación.

La política exterior de la administración de Carlos Salinas podemos calificarla de activa y pragmática, por primera vez en la historia del México posrevolucionario se ha producido un cambio cualitativo en la concepción y ejecución de la relación de nuestro país con el exterior⁷⁵.

Según Ricardo Ampudia, en su artículo "Hacia una nueva vinculación con el mundo: la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari", la propuesta de la administración de Salinas en cuanto a política exterior, no es otra cosa que una respuesta a los retos planteados por un escenario internacional complejo, en constante movimiento, en donde el país no tiene más que dos alternativas: sucumbir ante los cambios y dejarse arrastrar por ellos o ser parte de los mismos. Soberanía, seguridad y bienestar, siguen siendo los objetivos que busca la acción de México en el exterior, pero los mecanismos para lograrlos deben ajustarse a nuevos determinantes, tanto de orden interno como externo⁷⁶.

Por otra parte, Raúl R. Alejandro autor del artículo "La política exterior de Ernesto Zedillo: ¿hacia una nueva diplomacia?", menciona que al comienzo de su gestión presidencial Carlos Salinas estipuló que la acción exterior de México se daría con base en lo que denominó una *Nueva Diplomacia*. Con la administración salinista la política exterior del país vivió una profunda transformación calificada por algunos como una revolución, misma que tuvo como elemento central a la llamada "*diplomacia comercial externa*". Dicho tipo de diplomacia estaba intrínsecamente vinculada a uno de los tres compromisos planteados por Salinas: "integrar más y mejor a México en la economía internacional"⁷⁷.

⁷⁴ *ibidem*

⁷⁵ Abella Armengol, Gloria. "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*, FCPS-UNAM, México, Abril-Junio 1994, No. 62, p. 68

⁷⁶ Ampudia, *op. cit.*, p. 69

⁷⁷ Alejandro, R. Raúl. "La política exterior del gobierno de Ernesto Zedillo: ¿hacia una nueva diplomacia?", en *El Cotidiano*, Ed. Neón, México, mayo-junio 1995, No. 69, p. 24

Uno de los objetivos fundamentales del presidente Salinas desde el inicio de su administración, fue construir, a nivel nacional e internacional, la imagen de un México en tránsito hacia la modernidad. También planteó como estrategia básica de su relación con el exterior la apertura económica, la promoción de sus exportaciones y una mayor flexibilidad de la inversión extranjera.

La política exterior diseñada no se limita puramente a cuestiones económicas. Sus objetivos tienen un carácter integral y son mucho más acabados. Desde diciembre de 1988 la política exterior de México estuvo claramente orientada por seis objetivos específicos:

- Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país.
- Coadyuvar al desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo.
- Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
- Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo.
- Hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo, y
- Promover la imagen de México en el exterior⁷⁸.

El Plan Nacional de Desarrollo, con el propósito de lograr los objetivos propuestos en materia de política exterior, dividió las estrategias a seguir desde dos perspectivas: la temática y la regional. Desde la perspectiva temática, el gobierno mexicano continuaría sus esfuerzos para conseguir la diversificación de sus relaciones políticas y económicas con el firme propósito de formar condiciones más equitativas en las relaciones con el exterior⁷⁹.

⁷⁸ Presidencia de la República. *Objetivos de la acción internacional de México. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1989, p. 13

⁷⁹ Ramírez Anguano, Adriana América. *La política exterior de México frente al nuevo orden internacional la administración de Carlos Salinas de Gortari 1989-1993: Fundamentos, estrategias, acciones y logros*, UNAM, México, 1995, p. 140

En cuanto al enfoque geográfico, las estrategias de la política exterior de México se enfocarían en cinco grandes regiones: Estados Unidos, América Latina y el Caribe, los países industrializados, la Cuenca del Pacífico y otros países no industrializados. Es importante que destaquemos que el Plan Nacional de Desarrollo establecía que la atención a los países con los que México tiene fronteras constituía una prioridad de política exterior.

Gloria Abella Armengol, en el artículo "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", señala que la política exterior se desempeñó en tres niveles: 1. Gestionar la nueva agenda económica; 2. Mantener y promover la presencia diplomática en áreas que podrían considerarse tradicionales como, por ejemplo, la actuación en los organismos internacionales y regionales; 3. Crear un lobby publicitario destinado a cambiar la imagen de un México desordenado, corrupto y populista por otro serio, cumplidor y esforzado con capacidad para tutearse con los grandes centros de poder económico mundial⁸⁰.

México daría también una gran atención hacia el área centroamericana, cuyos conflictos tienen grandes consecuencias para nuestro país debido principalmente a su proximidad. México continuaría atento a los acontecimientos en esta región y con toda la disposición de dar apoyo, cuando así se lo solicitaran. Se buscaba además, lograr niveles de desarrollo capaces de garantizar la paz y la estabilidad de la zona⁸¹.

Con los pueblos de Latinoamérica y el Caribe existen lazos históricos de cultura y amistad enmarcadas por la llamada "solidaridad latinoamericana". Nos enfrentamos a problemas de índole muy semejante, por lo que puede haber beneficios con base en las experiencias similares, compartiendo posiciones de principio y haciendo un frente común. Se propugnaría por incrementar la cooperación con miras a la formación de una verdadera comunidad latinoamericana.

También se planteó la idea de un libre comercio con la región centroamericana. En Septiembre de 1990, se reunieron en la ciudad de México los ministros de Economía de los países centroamericanos con Salinas de Gortari, quien les expresó el deseo de firmar un Acuerdo de Libre Comercio con todo el bloque centroamericano⁸².

⁸⁰ Abella Armengol, *op. cit.*, pp. 60-61

⁸¹ *ibidem*, p. 143

⁸² *ibidem*, p. 189

Dos hechos importantes durante el gobierno de Salinas, respecto a los países centroamericanos, fueron: 1) La creación en 1990 de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC), la cual estuvo integrada por diversas dependencias del Ejecutivo Federal. 2) La reunión en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, en Enero de 1991 donde los presidentes de México y Centroamérica efectuaron la primera reunión regional en busca de mecanismos permanentes bilaterales y multilaterales que coadyuvaran a intensificar la relación en todo los ámbitos de intercambio.

Respecto a las relaciones con América Latina y el Caribe durante la administración de Salinas este acercamiento se llevó a cabo en dos dimensiones: la primera, el diálogo y concertación política; la segunda, de cooperación en una amplia gama de asuntos para facilitar los intercambios comerciales, de inversión y financieros⁸³.

No obstante, las expectativas del gobierno mexicano se enfocaron primordialmente en Norteamérica y la posible firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC), visto, como la panacea de la concreción del proyecto económico planteado por Salinas de Gortari por lo que América Latina, quedó en un segundo término para la política exterior salinista. Las relaciones de México con otros países y regiones son, en buena medida, una derivación de sus relaciones con Estados Unidos.

En cuanto a política exterior del país en general, se generaron varios desequilibrios entre: 1) la economía y la política interna; 2) lo interno y lo externo; 3) la imagen externa y la realidad interna del país; 4) la voluntad del gobierno y la capacidad de acción internacional, y 5) las expectativas y los resultados de esta política⁸⁴.

Como resultado de los cambios de la política exterior, México se vuelve más interdependiente y vulnerable frente a lo externo. El país se torna particularmente inerte a una "crisis de confianza" por parte de la comunidad internacional, debido a los factores siguientes: 1) el carácter especulativo de la inversión extranjera; 2) la volatilidad financiera; 3) el fuerte déficit de la cuenta corriente; 4) la incertidumbre sobre la estabilidad política, y 5) las crecientes distancias sociales dentro del país⁸⁵.

⁸³ Rozental, Andrés. *La política exterior de México en la era de la modernidad. Una visión de la Modernización de México*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México. 1993, pp. 78-79

⁸⁴ *ibidem*, p. 543

⁸⁵ *ibidem*.

En opinión de Humberto Garza Elizondo, autor del artículo "Los cambios de la política exterior 1989-1994", la política exterior de Salinas de Gortari fue voluntarista y entusiasta, fue una política de "ganas" mas que de capacidades efectivas. La política exterior hace lo que puede, no lo que quiere hacer, y lo que puede hacer naturalmente tiene límites. Siendo así, el problema real radica en que estos límites no se reconocen de manera objetiva⁸⁶. Además dice que el gobierno salinista no tenía capacidad ni experiencia como negociador en la economía internacional, ya que el país lleva a cabo sus negociaciones en posición de debilidad, sujeto a presiones diplomáticas y haciendo grandes concesiones.

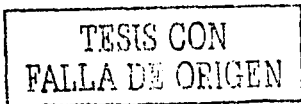
Sin embargo, sin dejar de reconocer los logros, debemos destacar que quedaron pendientes la consolidación de varios puntos relevantes de la agenda de esa nueva diplomacia y que los desniveles tradicionales en nuestra acción externa se mantienen todavía como serios problemas a superar. Esto en el entendido de que México no logró consolidar una verdadera *proyección internacional*, a través de la cual su rol en el mundo sea reconocido por su accionar activo en todas las dimensiones de las relaciones internacionales.

A pesar de los errores y limitaciones, el gobierno de Salinas sentó las bases para una política exterior "a futuro", una política de continuidad, que no esté sujeta a cambios sexenales ni a la personalidad del presidente en turno. Se empiezan a construir la estructura y los lineamientos generales de una macropolítica exterior. A partir de esto, será posible pensar en términos de una política exterior sostenida y sustentable. Los beneficios de esta política son a largo plazo, mientras que el precio ya se ha empezado a pagar.

Por último podemos decir que se observó una continuidad y cambio en la política exterior de nuestro país. Una continuidad en sus principios, en sus objetivos básicos, pero un cambio en sus percepciones, en sus estrategias y por lo tanto en sus procedimientos.

El presidente que entra en lugar de Carlos Salinas de Gortari tenía el reto de continuar la política exterior activa, mejorar y ampliar las relaciones de México con el exterior. El presidente que enfrentó este reto fue Ernesto Zedillo Ponce de León.

⁸⁶ Garza Elizondo, *op. cit.*, p. 541



2.3 EL FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS DE CONSULTA Y CONCERTACIÓN POLÍTICA DURANTE EL GOBIERNO DE ERNESTO ZEDILLO PONCE DE LEÓN

El último presidente que corresponde al periodo 1982-2000 es Ernesto Zedillo Ponce de León, del cual hablamos en este punto pues es importante que conozcamos sus acciones, ya que da seguimiento y continuidad al Acuerdo de San José y al Mecanismo de Tuxtla. Además de que crea el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) con el fin de fortalecer los proyectos y programas en cuestión de cooperación internacional de México.

En opinión de Carlos Arriola autor de "**La modernidad en el pensamiento de Ernesto Zedillo**", un candidato moderno posee una visión integral y completa de la problemática del país; analiza sus relaciones complejas; formula diagnósticos, se fija objetivos, define estrategias congruentes y propone líneas de acción concretas⁸⁷. Es por ello que para este autor, Zedillo es un político moderno ya que propone soluciones racionales, coherentes y viables.

Entrando en materia, la política exterior de la administración de Zedillo pretendía dar continuidad a la estrategia diplomática gestada por el gobierno anterior. Sin embargo, existía la necesidad de que la administración zedillista fuera más allá de la simple continuidad para avanzar en el marco de la consolidación de las metas que quedaron pendientes en la agenda exterior y lograr tanto una verdadera proyección internacional de México, como plasmar y consolidar una *diplomacia total*⁸⁸ que permita la consumación de aquélla. En este sentido el gobierno de Zedillo debe trabajar para dar al país el prestigio internacional al que aduce la diplomacia total, o lograr una verdadera y consolidada proyección internacional.

Los lineamientos básicos que "orientaron" la política exterior del nuevo gobierno los encontramos plasmados en los Diez Puntos sobre Política Exterior en el *Foro Nacional: Política Exterior* del 26 de Junio de 1994, así como en su discurso de toma de posesión. En ambos casos se observa una marcada continuidad con la nueva diplomacia de Salinas de Gortari, sobre todo en cuanto a seguir la tendencia de la diplomacia comercial externa⁸⁹.

⁸⁷ Arriola, Carlos. *La modernidad en el pensamiento de Ernesto Zedillo*, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 9

⁸⁸ El concepto de Diplomacia Total es definido por José Juan de Ollouqui partiendo de un supuesto básico: "echar mano de todos los medios a nuestro alcance para el logro de los objetivos de política exterior", partiendo de la premisa de la internacionalización de México, Cf. José Juan de Ollouqui, *La Diplomacia total*, F.C.E., México, 1994

⁸⁹ Alejandre, *op. cit.*, p. 25

Las propuestas en materia de política exterior de Ernesto Zedillo son las siguientes:

- 1) Fortalecer la soberanía. Concibiendo la soberanía como la capacidad exclusiva de los mexicanos para tomar sus propias decisiones, para trazar y avanzar de manera libre y autónoma nuestro destino.
- 2) Promoción del interés nacional. La congruencia entre los ámbitos interno y externo redundará en una nueva fortaleza para la nación. La política exterior deber ser el corolario de una política interna plural, participativa e intensa.
- 3) Impulsar y fortalecer las relaciones con Estados Unidos y Canadá.
- 4) Concertación política e integración comercial con América Latina. Fortalecer los mecanismos de consulta y concertación política, para asegurar el mantenimiento de la paz y promover el desarrollo, y contribuir a la creación de una zona hemisférica de libre comercio y complementación económica.
- 5) Diversificación de las Relaciones Internacionales. Esta diversificación tiene dos vertientes una de carácter político y otra económica.
- 6) Fortalecimiento de los Organismos Multilaterales. El propósito de México deberá ser el de conjuntar voluntades, alentar la negociación por encima del uso de la fuerza y favorecer la creación de consensos en la paz, la seguridad y el desarrollo del mundo, es por ello que los foros multilaterales son el mecanismo idóneo para hacerlo.
- 7) Formulación de una agenda para el desarrollo. México intensificará sus esfuerzos de cooperación internacional para encontrar soluciones a los grandes problemas globales que preocupan a la humanidad.
- 8) Lucha frontal contra el narcotráfico.
- 9) Proyección de la cultura. Con la promoción de nuevos convenios bilaterales e impulsar con mayor vigor, la acción de organismos multilaterales como la UNESCO.
- 10) Promover un enfoque integral de la política exterior.

En este último punto encontramos la armonización de la propuesta de crecimiento económico y la propuesta de política exterior, ya que el México moderno necesita una diplomacia activa que promueva los atractivos (económicos, sociales, culturales y comerciales) en otras regiones, pero que también defienda la soberanía y el interés nacional en el extranjero⁹⁰.

La política exterior integral debe ser muy bien diseñada para que sea congruente con la política económica y social, es decir, acorde al desarrollo sustentable, que al parecer será la directriz del comercio sexenal de Zedillo.

⁹⁰ Ramírez, Claudia (coord.). *Ernesto Zedillo. Opinión doctrina*, Publicaciones Mexicanas S.C.L., México, 1994, p. 230

Una política exterior integral requiere de la convergencia de las iniciativas políticas, la acción diplomática, la promoción económica y comercial, y un intenso intercambio cultural.

Esta propuesta de política exterior debe estar acompañada de una política en comercio exterior y del diseño de una política industrial y tecnológica para cerrar el círculo. Dicha política comprende también el reforzamiento de las representaciones diplomáticas y consulares en el exterior, trabajar en relación estrecha con el Senado de la República sobre la materia, mayor participación ciudadana en su elaboración y una participación más activa de la comunidad académica, empresarial, intelectual y de las Organizaciones No Gubernamentales.

En el discurso de toma de posesión de Ernesto Zedillo observamos la continuidad indicada, así como la estrecha vinculación entre política interna y política exterior, aunque también debemos remarcar que cuando este nuevo presidente habla de un nacionalismo activo y abierto se refiere, obviamente, a un proceso necesario de mayor apertura democrática, apertura que no fue consolidada por su predecesor⁹¹.

Debemos tomar en cuenta que las estrategias de las relaciones internacionales de México pueden estar en peligro si antes no se establecen las bases para transitar hacia la democracia plena, ya que los inversionistas no quieren arriesgar su capital si no hay estabilidad económica y política en el país, por más eficiente que sea la estrategia para promover la imagen de México en el exterior.

Con respecto a la política económica internacional, ésta seguirá siendo prioritaria en la acción exterior del país. Aquí encontramos uno de los primeros límites para la administración entrante: el fracaso del modelo económico salinista y la caída de la imagen internacional que logró el "modelo neoliberal mexicano"⁹².

Además de los límites económicos internos, a la *nueva diplomacia zedillista* se le presentan los problemas actuales de la economía internacional, incluidos los retos de la globalización y la regionalización económicas, así como el complejo esquema de conflictos políticos generados por los fundamentalismos, los conflictos étnico-religiosos, los separatismos, etc.

⁹¹ Alejandro, *op. cit.*, p. 25

⁹² *ibidem*

Ante ello Zedillo reconoció la necesidad de consolidar la posición de México en el mundo, afrontando de manera firme los desafíos internacionales y aprovechando las oportunidades que ofrezca el ámbito externo.

La política hacia América Latina se fundamenta en dos ejes básicos que ya habíamos mencionado y que son: fortalecer los mecanismos de consulta y concertación política, para asegurar el mantenimiento de la paz y promover el desarrollo; y contribuir a la creación de una zona hemisférica de libre comercio y complementación económica. Se busca desarrollar una participación activa en el *Grupo de Río* para "ampliar y sistematizar el entendimiento político y concertar posiciones comunes en los foros multilaterales". En referencia a los acuerdos de complementación económica vigentes se buscará su ampliación, para así consolidar la integración económica de Centroamérica y el Caribe. Respecto de las *Cumbres Iberoamericanas*, sobre éstas se aduce: "Reafirmaremos su espacio político y diplomático en el mundo para que la voz y los intereses de Iberoamérica sean tomados debidamente en cuenta en la construcción del nuevo orden mundial"⁹³.

Nuestras relaciones con los países centroamericanos y caribeños cobran una gran importancia y su buena conducción es un imperativo de política exterior que el presidente Ernesto Zedillo, al dirigirse a sus colegas en el marco del Mecanismo de Tuxtla, ha calificado como la necesidad de una relación privilegiada que en sus diversas vertientes atienda lo mismo a los temas de la vinculación económica y política que a los asuntos de la seguridad regional -en su más amplia concepción- y se fortalezcan como los aportes de la cooperación entre todos⁹⁴.

En un viaje relámpago por Centroamérica, entre los días 19 y 20 de Noviembre de 1994, Zedillo entabló conversaciones con todos los mandatarios centroamericanos. Nuestro presidente expresó su apoyo a Centroamérica para su posible incorporación al TLC y una mayor cooperación económica, y analizó, especialmente con el presidente salvadoreño, Armando Calderón Sol, el problema de la emigración hacia Estados Unidos.

Con Asia Pacífico es innegable que la relación relevante es la que se establece con Japón, y tal vez con China en lo futuro. México busca acrecentar su presencia en esta región y contribuir a su desarrollo como área económicamente abierta que permita el flujo del libre comercio y la inversión económica.

⁹³ *Ibidem*, p. 28

⁹⁴ *Lazova, op. cit.*, pp. 102-103

Si el gobierno de Ernesto Zedillo es capaz de consolidar la proyección internacional de México, y no sólo la imagen como lo hizo Salinas de Gortari, un papel trascendente de México en la reforma de la ONU y su elección como miembro permanente del Consejo de Seguridad reestructurado pueden estar casi garantizados. El gobierno de Salinas de Gortari propugnó la revitalización de la ONU, revisar la composición del Consejo de Seguridad para que en éste se pueda dar una representación equitativa de América Latina y otras regiones: esto es, contrarrestar el derecho de veto de las grandes potencias.

La *Nueva Diplomacia Total o Integral* del gobierno de Ernesto Zedillo tiende más a la continuidad con la estrategia salinista que a la consolidación de la proyección internacional de México. La problemática que se plantea es que al parecer no existe la voluntad política para ir más allá, con base en la continuidad de la política exterior y de una estrecha relación entre la política interna y ésta. La consumación de una verdadera proyección internacional del país la lograremos sólo después de la implementación de una *Diplomacia Total* que permitan a la Nación alcanzar el prestigio mundial y el efectivo rol político y moral que requiere la proyección internacional de un país como el nuestro.

Al dar continuidad este régimen a la política económica internacional tiene la obligación de reevaluar los planteamientos que dieron origen a ésta y partir del hecho de que el modelo salinista ha sumido al país en una severa crisis económica, así como observar de forma crítica las supuestas bonanzas del libre comercio aplicado a ultranza.

Según Gerardo Toache López en su artículo "Política exterior en el IV informe de gobierno del presidente Zedillo", esta administración careció de una política exterior integral. A pesar de que en los últimos años trató de reformar su estructura interna, principalmente en lo económico, tratando de integrarse a los estándares que establece la comunidad internacional, ello no se logró totalmente por las carencias institucionales que aún persisten⁹⁵.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

⁹⁵ Toache López, Gerardo, "Política exterior en el IV Informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León", en *Bien Común y Gobierno*, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, Octubre, 1998, No. 47, p. 97

Una verdadera proyección internacional de México daría como resultado el reconocimiento de la presencia de México en el mundo, su peso político y calidad moral, y su liderazgo regional; factores que harían innecesario cualquier tipo de negociación para que el país pueda ser miembro permanente del nuevo Consejo de Seguridad; es decir, no debemos depender de criterios como la importancia geoestratégica-política, el lugar en la economía internacional, la población total, etc., sino de las propias capacidades reconocidas ampliamente por esta sociedad internacional compleja e interdependiente⁹⁶.

Durante los tres sexenios que estudiamos, nos percatamos de que existen dos mecanismos de cooperación que se iniciaron en los años 80's, que son el Acuerdo de San José y el Grupo de Contadora, de los cuales hablamos en el siguiente capítulo.

⁹⁶ *Alejandro, op. cit.* p. 31

CAPÍTULO 3

3. MECANISMOS DE COOPERACIÓN EN LOS OCHENTA

Como ya hemos visto en puntos anteriores, Centroamérica tiene gran importancia para México, por esta razón y por las circunstancias de la época, nuestro país tuvo a bien implementar y fomentar mecanismos de cooperación con la región para ayudar al desarrollo de ésta, y también para el progreso de nuestro país.

3.1 EL ACUERDO DE SAN JOSÉ: UN EJEMPLO DE CONTINUIDAD DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA HACIA LA REGIÓN CENTROAMERICANA

Uno de estos mecanismos emprendido en la década de los 80's, es el Acuerdo de San José, que es el principal programa emprendido que subraya la importancia del principio de no discriminación de ninguno de los posibles recipiendarios de cooperación a partir de su forma de gobierno⁹⁷.

La idea de este programa surgió a raíz de la petición del entonces presidente de Costa Rica, Rodrigo Carazo, acerca de que México y Venezuela, los principales exportadores de petróleo de América Latina, ayudaran a aliviar la crítica situación económica de los países de la Cuenca del Caribe, asegurándoles el suministro de crudo con ciertas facilidades financieras.

Es así como antes del colapso petrolero de 1981-1982, México y Venezuela deciden, junto con los países de Centroamérica y otros de la región, crear un mecanismo novedoso para abastecer de crudo a los mismos países centroamericanos y a algunos del Caribe. El 3 de agosto de 1980 da inicio la aplicación del Programa de Cooperación Energética para los países de Centroamérica y el Caribe, mejor conocido como Acuerdo de San José. Este programa fue el pilar de todos los demás mecanismos instrumentados durante la década de los ochenta para apoyar el desarrollo económico y social de Centroamérica⁹⁸.

⁹⁷ Senado de la República, México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII, Senado de la República, México, 1999, p. 97

⁹⁸ Sepúlveda, Cesar, La política internacional de México en el decenio de los ochenta, Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE), México, 1994, p. 325

El Acuerdo de San José fue establecido conjuntamente por los gobiernos de México y Venezuela. Sus objetivos principales fueron: a) dar seguridad sobre los suministros de petróleo crudo a los países centroamericanos y caribeños; y b) otorgar un porcentaje de financiamiento sobre el total de la factura petrolera para apoyar la ejecución de proyectos de desarrollo en los países beneficiarios⁹⁹.

Los términos del Acuerdo estipulaban que México y Venezuela aportarían en partes iguales, 160 mil barriles diarios a la región, otorgando créditos a los países beneficiarios por el equivalente del 30% de sus facturas petroleras con un plazo de cinco años y a una tasa de interés del 4% anual. Los suministros se efectuaban con arreglo a contratos comerciales que México y Venezuela firmaban por separado con los países beneficiarios y se regían por las políticas comerciales usuales en ambos países, incluyendo las relativas a las calidades disponibles y a los precios de venta en sus respectivos mercados internacionales¹⁰⁰. El elemento concesional no provenía de un precio subsidiado o condiciones flexibles de pago, sino a través de un financiamiento que se otorgaba al beneficiario una vez que éste cubría la factura.

Además de otorgar financiamiento en esas condiciones a los países beneficiarios, el programa contemplaba la posibilidad de convertir dichos créditos en otros de hasta 20 años con una tasa de interés anual del 2%, si los recursos se destinaban a proyectos prioritarios de desarrollo económico, en particular aquellos relacionados con el sector de energía¹⁰¹.

Los países beneficiados por el acuerdo, caracterizables por tener economías pequeñas y frágiles, así como muy sensibles a las variaciones adversas en los precios del crudo, vieron en este pacto una eventual salida que permitiera enfrentar parcialmente los efectos de su dependencia energética¹⁰².

Importadores permanentes de petróleo y con una infraestructura escasa para desarrollar rápidos y costosos programas de exploración petrolera, los países beneficiados encontraron importante dicho acuerdo debido a que hay la garantía, en lo general, de un flujo de abastecimiento petrolero y condiciones normales de comercio no petrolero y por que se puede negociar su pago en términos no estrictamente comerciales y financieros, es decir, atendiendo a criterios políticos, sea con Venezuela o con México.

⁹⁹ *Ibidem*, pp. 325-326

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 326

¹⁰¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política exterior de México, op.cit.* p. 371

¹⁰² Chavez, Fernando. *Los vínculos económicos entre México y Centroamérica en la última década 1981-1991*. Ed. Friedrich Ebert Stiftung, Mexico, 1992, p. 47

Dentro de este Acuerdo, los países beneficiarios fueron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Jamaica, Panamá y República Dominicana, además de Belice y Haití, países que se incluyeron formalmente como beneficiarios del mismo en 1988 y 1991, respectivamente, y el caso de Barbados, cuyo suministro ha sido realizado únicamente por Venezuela.

El Acuerdo fue una pieza central para dar credibilidad al esfuerzo mexicano a favor de un nuevo orden económico internacional y para impulsar el Plan Mundial de Energía presentado por el presidente López Portillo en la Asamblea General de las Naciones Unidas en Septiembre de 1979. Al comprometerse a abastecer de crudo a los países centroamericanos en condiciones que alivien sus dificultades de balanza de pagos, se da un ejemplo concreto del "deber ser" de la cooperación económica internacional. Este Acuerdo contribuye a incrementar el prestigio y la fuerza moral de la política exterior mexicana.

El Programa de Cooperación Energética, al igual que el resto de la ayuda que México brinda a Centroamérica, es libre de ataduras políticas y beneficia en forma indiscriminada a todos los países de la región. Ello obedece, por un lado, al interés de contribuir a que todos los países resuelvan sus problemas económicos y, por el otro lado, al deseo de lograr que Estados Unidos no excluya de sus planes de ayuda a determinados países por consideraciones políticas¹⁰³. Esta decisión fue objeto de críticas, especialmente de sectores de izquierda en México, que querían que no se suministrara crudo a los gobiernos de Guatemala y el Salvador.

Sin embargo, no fue fácil echar a andar el programa pues se presentaron una serie de obstáculos operativos en la zona. Por un lado, se trataba de la primera vez que los gobiernos de los países beneficiarios intervenían directamente en la compra de crudo, por lo que carecían de experiencia al respecto y actuaban con gran cautela; esto debido a que antes de la entrada en vigor del acuerdo las empresas transnacionales habían controlado la importación de crudos, su refinación y distribución local.

¹⁰³ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política Exterior de México, op. cit.*, pp. 371-372

El caso mas sonado en este sentido es el de Honduras, donde la empresa TEXACO, accionista mayoritario de la única refinería que existe en el país, se negó a refinar el crudo mexicano aduciendo que su mala calidad dañaba las instalaciones. Fue hasta Mayo de 1982 que Honduras llegó a un arreglo con la TEXACO y pudo empezar a hacer uso del petróleo proveniente de Venezuela y México¹⁰⁴.

Otros obstáculos de tipo operativo fueron la impuntualidad en los pagos (lo que motivó la suspensión de la facilidad para algunos países), la incertidumbre en la programación de los embarques y la imposibilidad práctica de canalizar recursos para el financiamiento de proyectos de largo plazo¹⁰⁵. Dichas dificultades condujeron a que se suspendiera la facilidad a Nicaragua y Panamá en 1983 y 1987, respectivamente.

En cuestión de logística los obstáculos se debieron a que los países tenían una capacidad de almacenamiento reducida y no se contaba con canales establecidos para la distribución. Por este tipo de problemas durante los primeros meses de funcionamiento del Acuerdo de San José en ningún caso se llegó a cubrir el volumen convenido (ver cuadro).

***Ventas de Petróleo a Centroamérica entre agosto
Y diciembre de 1980 (BD)***

PAIS	CANTIDAD	VOLUMEN CONTRACTUAL
Costa Rica	3, 781	7, 500
El Salvador	1, 207	7, 000
Guatemala	-	8, 500
Honduras	-	6, 000
Nicaragua	5, 680	7, 500
TOTAL	10, 668	36, 500

Fuente: PEMEX, Gerencia de Comercio Exterior

¹⁰⁴ Herrera, Rene, et al., *La política de México hacia Centroamérica (1979-1982)*, Ed. Colmex, Mexico, 1983, p. 86

¹⁰⁵ Sepúlveda, op. cit., p. 327

En el caso de los países centroamericanos, durante los primeros años del Acuerdo no fue posible canalizar recursos para financiar proyectos de desarrollo. Esta situación se resolvió con la formalización de acuerdos bilaterales con el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los cuales permitieron utilizar los recursos del Acuerdo de San José para la ejecución de este tipo de proyectos.

De entre todas las facilidades previstas inicialmente en el Acuerdo, los países beneficiarios sólo aprovecharon la de mediano plazo, generalmente para resolver problemas de corto plazo de la balanza de pagos.

En el periodo comprendido entre el 3 de Agosto de 1980 y el 2 de Agosto de 1991 (fecha esta última en la que las condiciones financieras del Acuerdo tuvieron nuevos ajustes), México otorgó financiamiento a mediano plazo sobre la factura petrolera por un monto de 892.6 millones de dólares, en tanto que en el mismo periodo sólo se canalizaron 162.1 millones de dólares de financiamiento de largo plazo¹⁰⁶.

El uso del financiamiento de mediano plazo para apoyar la balanza de pagos, vinculado a la situación económica que enfrentaron los países beneficiarios, condujo a la acumulación de adeudos importantes con México por este concepto. Dicha acumulación obligó a establecer un corte para posibilitar la continuidad de la vigencia del mecanismo sobre bases financieras sanas y sostenibles. Por esta razón, una de las condiciones establecidas en la XI Renovación del Acuerdo de San José, en Agosto de 1991, fue que el gobierno y las entidades públicas del país beneficiario se encontraran al corriente en sus obligaciones financieras con México.

La XI Renovación del Acuerdo de San José incluyó modificaciones importantes al esquema, toda vez que además de un incremento en el volumen de suministro de 130 000 a nuevamente 160 000 barriles diarios, se convino relacionar el porcentaje de financiamiento con el precio de venta del crudo a partir de un precio de 15 dólares por barril.

¹⁰⁶ Secretaría de Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.): "Financiamiento del Gobierno de México a los Países de América Latina y el Caribe", Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales; Marzo de 1992, pp. 1-2

Conforme a los nuevos términos establecidos en esta renovación, la disponibilidad de recursos para cada país estaría en función de lo que generase dicho país en particular. A su vez, los recursos estarían disponibles para ser comprometidos en un plazo de cinco años a partir de la fecha de cada renovación del Acuerdo (3 de Agosto de cada año a partir de 1991) y los recursos podrían destinarse a financiar el intercambio comercial y la ejecución de proyectos de desarrollo¹⁰⁷.

Por todo lo que hemos señalado, podemos decir que el Acuerdo de San José permitió limar algunas de las asperezas surgidas en la relación de México tanto con sus socios venezolanos como con diversos países del Istmo como consecuencia de otras dimensiones de su política hacia el área. Las relaciones económicas y su incremento no siguen una racionalidad económica sino más bien política, son parte del proyecto mexicano de pacificación del área y moderación de la revolución sandinista. Sin embargo, al pasar de los años, este Acuerdo por su naturaleza se convirtió en un instrumento de cooperación único entre países en desarrollo y una muestra de continuidad de la política exterior de México hacia la región.

¹⁰⁷ Sepúlveda, *op. cit.*, p. 329

3.2 LA ACCIÓN DIPLOMÁTICA MULTILATERAL DE MÉXICO CON EL GRUPO DE CONTADORA

Otro mecanismo muy importante es el Grupo de Contadora, el cual constituyó uno de los medios primordiales para alcanzar la paz en la región centroamericana en los ochenta, gracias a su particularidad de diplomacia colectiva. A continuación, abordamos sus inicios, logros y algunos obstáculos a los que se enfrentó dicho grupo.

Al iniciar su gobierno el presidente Miguel de la Madrid, se había hecho más peligrosa la situación en el área centroamericana, ya que se veía muy cercana la posibilidad de un enfrentamiento entre Honduras y Nicaragua como efecto del aumento de las acciones militares protagonizadas por los grupos antisandinistas que, desde territorio hondureño, hacían esfuerzos por derrocar al gobierno revolucionario nicaraguense.

Aunque se habían elaborado numerosas iniciativas para llegar a acuerdos de paz en esta zona, no había sido posible que alguna de ellas prevaleciera sobre las demás para convertirse en un instrumento real en busca de la pacificación centroamericana. Además, ante el peligro que tal situación representaba para la paz en la región, el gobierno de Miguel de la Madrid dio comienzo a una campaña diplomática en busca de aliados que se unieran a los esfuerzos de México por lograr la distensión en Centroamérica.

Fue así como un grupo de países latinoamericanos, sin involucramiento en el conflicto pero con intereses directos en el área - Colombia, Panamá y Venezuela - atendieron al llamado del presidente de México, reuniéndose los cancilleres de los cuatro países en Contadora, una isla panameña, los días 8 y 9 de Enero de 1983. Este grupo de países denominado Grupo de Contadora, hacían un llamado urgente a los países centroamericanos para que redujeran las tensiones a través del diálogo, y expresaban su preocupación por la intromisión de intereses externos, pues Estados Unidos apoyaba a los "contras", mientras que Cuba y la Unión Soviética respaldaban al gobierno sandinista de Nicaragua. Con dicha reunión se trataba de ofrecer un instrumento político basado en un proceso de consultas que condujera a la creación de condiciones pacíficas en el área.

El Grupo de Contadora se propuso desde su fundación lograr la paz en el área centroamericana, eliminando la carrera armamentista, los enfrentamientos armados en la región y la presencia militar extranjera; así como impulsar un proceso de desarrollo político, económico y social, con el principio de respeto irrestricto y universal a la autodeterminación de los pueblos. Contadora consideraba que el conflicto en la zona era el resultado del precario desarrollo político, económico y social de la región y rechazaba que se le inscribiera en la pugna global Este-Oeste.

Para entender mejor la situación que se vivía en Centroamérica, el Grupo de Contadora, insistía que en el conflicto centroamericano existían tres niveles de responsabilidad. En el primer nivel se encontraban los cinco países centroamericanos directamente involucrados en el conflicto, sobre los cuales recaía la responsabilidad de dar solución a sus diferencias a través de sus acciones nacionales e internacionales, ya que de no ser así, sería su responsabilidad el hecho de darse una guerra generalizada. Un segundo nivel era el asumido por Contadora, que no era sino la fórmula de gestión político-diplomática para encontrar soluciones por la vía pacífica dentro del contexto centroamericano. Y por último, el tercer nivel de responsabilidad tenía que ver con los países que se encontraban fuera de esta región y que sin embargo, influían de manera determinante en este conflicto, a quienes les correspondía hacer una contribución política fundamental para encontrar una solución negociada al problema.

En el comunicado que resultó de la primera reunión del Grupo de Contadora, los cuatro ministros señalaron que los conflictos en la zona no deberían ser parte de la confrontación Este-Oeste, y coincidieron en la necesidad de eliminar los factores externos que la agudizaban. También exhortaron a los países directamente implicados a que resolvieran sus diferencias por medio del diálogo y la negociación. Pero sin duda lo más novedoso fue el análisis de "posibles nuevas acciones" compatibles con los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del Grupo de Contadora, la situación centroamericana se agravó en el primer trimestre de 1983. Y ante esta situación los días 12 y 13 de Abril los cuatro ministros de relaciones exteriores visitaron Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para entrevistarse con los más altos dirigentes de dichos países. Por primera vez, el Grupo de Contadora estableció contacto formal con los gobiernos centroamericanos, lo que le permitió recoger diferentes perspectivas de la crisis y las preocupaciones de cada uno de ellos¹⁰⁸.

¹⁰⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores. *Política exterior de México*. op. cit. p. 336.

Posteriormente, el Grupo de Contadora llevó a cabo otra reunión los días 20 y 21 del mismo mes, la cual permitió por primera vez, la definición preliminar de una lista de asuntos que deberían tratarse en una negociación. El éxito de este encuentro consistió en haber establecido el diálogo con los cinco cancilleres centroamericanos e iniciado una discusión preliminar sobre una agenda común. Se estableció también el compromiso de celebrar una nueva reunión en el mes de Mayo.

El 19 de Mayo de 1983 por unanimidad se adoptó un texto que avaló las negociaciones de paz del Grupo de Contadora, a pesar de la controversia acerca del conflicto de competencias entre la Organización de Naciones Unidas (ONU) - Organización de Estados Americanos (OEA). Este apoyo significó una innovación diplomática porque confió a los países latinoamericanos la negociación del conflicto¹⁰⁹.

Los días 28, 29 y 30 de Mayo tuvo lugar otra reunión entre los ministros de relaciones exteriores de Contadora con los cancilleres centroamericanos, en la cual se examinó la situación regional y se acordó la agenda dividida en cuatro grandes áreas: el marco conceptual, los problemas políticos y de seguridad, los objetivos económicos y sociales, y los mecanismos para la ejecución y control de los acuerdos logrados. Además se juzgó conveniente crear un grupo técnico integrado por representantes de los nueve países y, con la aprobación de la agenda concluyó la primera parte de las gestiones del Grupo de Contadora.

Ante el bloqueo de toda negociación y al agravarse la situación centroamericana, los propios presidentes de los cuatro países se reunieron en Cancún, Quintana Roo el 17 de Julio, con el propósito de impulsar al Grupo de Contadora y demostrar a la comunidad internacional su voluntad para actuar como mediadores en los conflictos. Así, dentro del "espíritu de Cancún", los cuatro mandatarios emitieron un comunicado conjunto en el que se delinearon las acciones fundamentales que el grupo proponía para Centroamérica, los puntos centrales de dicha estrategia eran: el cese inmediato de cualquier situación de beligerancia en la zona, la suspensión de compras de armamento ofensivo, el desmantelamiento de instalaciones militares extranjeras en el área, y el inicio de negociaciones sobre temas específicos en busca de una salida a los conflictos¹¹⁰. A este comunicado se conoce como la Declaración de Cancún.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 339

¹¹⁰ Delgado de Cantu, *op. cit.*, p. 435

La Declaración de Cancún también mencionó la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas; garantizar la observancia de los derechos humanos y promover el desarrollo económico y social. Para que lo anterior se llevara a cabo, el Grupo de Contadora decía que era una condición indispensable la voluntad política de los gobiernos centroamericanos, y también dejaba en claro que sus esfuerzos diplomáticos no perseguían la exclusión de país alguno y de que la participación norteamericana y cubana era indispensable para una solución regional realista.

La respuesta por parte de Estados Unidos no fue alentadora, ya que el gobierno norteamericano expresó sus reticencias hacia Contadora al señalar que la OEA, como foro regional del hemisferio, era el mecanismo apropiado para asegurar que quienes hacen compromisos, cumplan con ellos. Por su parte, Fidel Castro comunicó a los países que constituían el Grupo de Contadora, el pleno apoyo de Cuba a la gestión que estaban realizando, y destacó la disposición de Nicaragua para negociar los temas contenidos en la agenda de Contadora. Otro de los obstáculos en este proceso de pacificación fue que algunos temas tenían implicaciones bilaterales, pero otros podían tener un tratamiento regional. En este aspecto, el cambio más notable fue el del gobierno de Nicaragua, el cual aceptó el carácter multilateral del proceso de negociaciones propiciadas por el Grupo de Contadora pese a la absoluta convicción de que la situación exigía soluciones bilaterales.

A pesar de dichos obstáculos, la declaración abrió el espacio para que los países centroamericanos iniciaran negociaciones tendientes a lograr acuerdos más precisos en favor de la paz. Estas negociaciones culminaron en Septiembre con la aprobación de un texto único denominado Documento de Objetivos, en donde se hacía un diagnóstico de la crisis centroamericana y se enumeraban veinte compromisos específicos que resumían las cuestiones que preocupaban a los gobiernos centroamericanos y que eran parte de la agenda previamente aprobada por ellos y el Grupo de Contadora. De estos objetivos destacan el establecimiento de un tratado de no agresión entre Honduras y Nicaragua, la proscripción de pruebas y ejercicios militares en la zona, el retiro de bases extranjeras y la supresión del tráfico de armas en la región¹¹¹. A principios de Enero de 1984, el Grupo de Contadora consiguió que los países centroamericanos aprobaran el documento en el que se especificaban los mecanismos para el logro de la paz.

¹¹¹ Presidencia de la Republica. *Las Razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año, Tomo 5*, Ed. Fondo de Cultura Económica, Colección Tezontle, México, 1988, p.82

Pero a partir de entonces, la actividad del grupo mediador fue encontrando mayores escollos a su mediación pues la situación regional se fue agravando; Estados Unidos incrementó su injerencia en la región proporcionando ayuda militar a Honduras y El Salvador, mientras que Costa Rica respondió también en contra de Nicaragua por los enfrentamientos que se daban en la frontera común entre fuerzas sandinistas y antisandinistas. En consecuencia, esos tres países empezaron a actuar en bloque contra Nicaragua y formaron un subgrupo dispuesto a negociar al margen de Contadora.

Estos acontecimientos estuvieron cerca de romper las pláticas en Mayo de 1984, pero el grupo continuo impulsando la negociación regional. Ese mismo mes, el presidente De la Madrid promovió el diálogo directo entre Estados Unidos y Nicaragua, iniciándose en territorio mexicano las pláticas entre los representantes de ambos países en el puerto de Manzanillo, Colima.

En Septiembre de 1984, el Grupo de Contadora presentó a los países centroamericanos una versión revisada del Acta de Paz y Cooperación en Centroamérica que había sido negociada por los interesados. En un principio, todos aceptaron firmar el tratado de paz, pero después de que Estados Unidos lo rechazó, Honduras, El Salvador y Costa Rica también se negaron a aceptarlo. A partir de ese momento, comenzó un largo periodo de estancamiento en las negociaciones.

En 1985, el enfrentamiento entre Nicaragua y Estados Unidos se agudizó aún más. En Enero, el gobierno norteamericano anunció unilateralmente el rompimiento de las pláticas con Nicaragua promovidas por el mandatario mexicano. A mediados de año, el Congreso estadounidense aprobó 27 millones de dólares de ayuda, que se entregarían entre Junio de 1985 y Marzo de 1986, lo que constituyó un revés a los intentos de Contadora por promover el retiro de la intervención extranjera en el área. Nicaragua respondió aumentando su solicitud de ayuda militar a la URSS y ampliando las restricciones a la libertad de información, en virtud del estado de guerra en que se encontraba.

En este contexto, las posibilidades de que el conflicto centroamericano se solucionara por medio de la negociación propuesta por Contadora eran sumamente limitadas. Además la poca disposición de los países centroamericanos a consolidar el acuerdo propuesto por Contadora impidió que el tratado de paz fuese suscrito.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En Noviembre 1985, las negociaciones con respecto al texto del Acta de Paz se rompieron sin que se suscribiera el documento, a pesar de que el grupo conminó a los países del área a que se fijaran fechas perentorias para llegar a acuerdos. En este mismo año los apoyos internacionales al grupo fueron constantes y numerosos, destacando entre ellos la formación del llamado Grupo de Apoyo, constituido en Julio de 1985, con la participación de Argentina, Uruguay, Brasil y Perú.

Durante 1986 el Grupo de Contadora continuó su labor en pro de la pacificación de Centroamérica, a pesar del creciente estancamiento de las negociaciones. Los días 11 y 12 de Enero, los grupos de Contadora y de Apoyo se reunieron en Venezuela con objeto de crear un ambiente de confianza que asegurara la voluntad política de los países centroamericanos para concluir la negociación. El mensaje de Caraballeda que los ocho cancilleres de los grupos de Contadora y de Apoyo emitieron al final de dicha reunión fue un intento por lograr un acuerdo sobre ciertos puntos no registrado en el Acta de Paz. La dificultad para obtener el consenso en torno a la reanudación de las pláticas de Manzanillo, las maniobras militares extranjeras, el papel de las bases militares foráneas, y la definición y fijación de los niveles de armamento permisibles, habían llevado al grupo a dejar estos aspectos fuera de la regulación del acta.

El 14 de Enero, después de una junta con los cancilleres de los grupos de Contadora y de Apoyo, se emitió la Declaración de Guatemala, en la que los cinco países centroamericanos expresaron su apoyo al Mensaje de Caraballeda y la disposición de sus jefes de Estado de reunirse en Mayo en la ciudad de Esquipulas, Guatemala.

El 24 y 25 de Mayo tuvo lugar la reunión cumbre de mandatarios centroramericanos en Esquipulas, Guatemala. Al terminar emitieron la Declaración de Esquipulas en la que asumieron, entre otros importantes compromisos, cumplir plenamente el Acta de Contadora. Sin embargo, los siguientes días nuevamente se debatieron en el seno de Contadora los temas relativos a la seguridad regional, sin alcanzarse acuerdo alguno sobre el control de armamentos en la fecha límite fijada por el Grupo de Contadora para la suscripción del acta.

El Grupo de Contadora presentó nuevas propuestas a los cancilleres centroamericanos y emitió el Mensaje de Panamá, en el cual manifestaba su satisfacción por la reunión de Esquipulas, y ratificaba lo dicho en el Mensaje de Caraballeda: "no dar apoyo de ningún tipo a grupos subversivos o fuerzas irregulares y no constituir alianzas militares o políticas que amenacen la paz regional, entre otros"¹¹².

La decisión final de los países de la región respecto a las últimas precisiones al Acta de Contadora quedó suspendida el 25 de Junio de 1986 por las reacciones desatadas ante la aprobación, por parte de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, del otorgamiento de los 100 millones de dólares a los contras nicaraguenses. El Grupo de Contadora precisó que dicha aprobación era desafortunada para el proceso de pacificación ya que violaba los principios de no intervención que conformaban la base del proceso de Contadora. Ante esta situación, dicho proceso no lograba ser rescatado, pues el deterioro de la relación entre Estados Unidos y Nicaragua iba en aumento.

El 18 de Noviembre la ONU y la OEA lanzaron una iniciativa para fortalecer el proceso de paz de Contadora que incluía el envío de una fuerza observadora para supervisar en las fronteras el tráfico de armas y los programas de asistencia económica y social. Ante este hecho, Honduras, Costa Rica y El Salvador parecieron ceder y declararon que no abandonarían el foro de Contadora.

El Grupo de Contadora se reunió el 18 de Diciembre en Río de Janeiro, en donde se decidió la creación de un nuevo mecanismo de consulta permanente que fue llamado Grupo de los Ocho. Dicho mecanismo se constituyó con cuatro miembros del Grupo de Contadora y cuatro del de Apoyo, y entre sus objetivos estaba fomentar el diálogo sistemático de los países tanto de la región como de fuera de ella. Se anunció que los ocho cancilleres enviarían una misión urgente a Centroamérica para renovar el esfuerzo pacificador. La misión viajaría en Enero de 1987 y sería denominada Grupo de los Diez porque en ella participarían dos importantes elementos más, los secretarios generales de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, y de la OEA, Joao Baena Soares.

¹¹² *ibidem*, p. 85

Los esfuerzos por alcanzar la paz en el área, iniciados desde 1983 por las gestiones del Grupo de Contadora, cobraron un nuevo impulso cuando los cinco países centroamericanos suscribieron en Agosto de 1987 los acuerdos de Esquipulas. Con estos acuerdos se inauguró una nueva fase de ese arduo proceso, pues los propios gobiernos centroamericanos, de manera autónoma, adquirieron una serie de compromisos para la pacificación interna y para dar fin a sus problemas fronterizos¹¹³. Sin embargo, fue hasta 1988 cuando tras las conferencias celebradas en Esquipulas, Guatemala, el gobierno sandinista accedió a negociar directamente con la oposición armada en busca de una solución pacífica y poco después se celebraron en Nicaragua elecciones democráticas.

El Acuerdo de San José y Contadora, son dos mecanismos muy importantes dentro de la cooperación México-Centroamérica; empero, la cooperación en sí, tomó fuerza a partir de la creación de otros mecanismos e instituciones que abordamos en el próximo capítulo.

¹¹³ Presidencia de la Republica, *op. cit.* Tomo 6, p. 579

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

CAPÍTULO 4

4. LA COOPERACIÓN CON CENTROAMÉRICA EN LA ÚLTIMA DÉCADA DEL SIGLO XX

4.1. LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO COMO INSTRUMENTO DE SU POLÍTICA EXTERIOR

En la segunda mitad del siglo XX, la cooperación internacional fue un elemento relevante en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales. En consecuencia, México la ha considerado como un instrumento y principio doctrinario en el ejercicio de su política exterior.

En el caso de México la responsabilidad institucional de la política exterior la ejerce el titular del Poder Ejecutivo con la colaboración de la Secretaría de Relaciones Exteriores, mediante la participación del Servicio Exterior Mexicano. En la defensa de sus intereses el contenido de la política exterior de México, se determina en gran medida con base en los principios de política exterior, los cuales son producto de la evolución histórica de nuestro país.

Los principios de la política exterior mexicana asumen un carácter doctrinario en la Revolución Mexicana. Desde entonces tales principios constituyen un mecanismo de defensa ideológica ante la vulnerabilidad interna y frente a los intereses externos.

Las circunstancias actuales del entorno internacional han obligado a que los objetivos y estrategias de política exterior se redefinan y adecuen. Dentro de los cambios registrados en la materia sobresalen la incorporación de los siete principios fundamentales de la política exterior del país en el texto mismo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 11 de mayo de 1988 apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación una reforma correspondiente a la fracción X del artículo 89 de la Ley Suprema de nuestro país, la cual quedó de la siguiente manera¹¹⁴:

"Art. 89.- Las facultades y obligaciones del presidente de la República son las siguientes:

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la solución pacífica de las controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y seguridad internacionales.

A partir de 1988, la política exterior de México está sujeta a estos siete principios, los cuales adquirieron un lugar preponderante en el orden jurídico interno y se convirtieron en norma para la política exterior mexicana; además de las obligaciones derivadas de los tratados internacionales firmados y ratificados por México.

La violación de estos principios o su incumplimiento implicará respectivamente infringir la ley suprema o no acatarla.

La cooperación internacional es un precepto constitucional que como tal ha dejado de depender de la voluntad del arbitro del Jefe de Estado o del Secretario de Relaciones frente a otros estados; muestra de ello es la participación activa y el peso relativo de nuestro país en los foros internacionales en los que se discute y negocia la cooperación multilateral, y en especial el interés por aquellas iniciativas destinadas a la promoción del desarrollo¹¹⁵.

El carácter integral de la política mexicana de cooperación para el desarrollo se desprende de su propia motivación normativa, al incluirse en la fracción X del artículo 89 constitucional como uno de los principios de la política exterior de México.

¹¹⁴ García Querol, *op. cit.*, p. 25

¹¹⁵ *ibidem*, p. 26

A partir de ese mandato expreso, el gobierno mexicano articula, bajo la coordinación de la Cancillería, una estrategia de cooperación que permite vincular el quehacer exterior con los esfuerzos internos de desarrollo, por medio del fortalecimiento de las capacidades nacionales y de acuerdo con las prioridades planteadas por el propio país. Igualmente contribuye a la elevación de los niveles de bienestar en otros países y brinda un importante contenido a las relaciones bilaterales con naciones de similar desarrollo mediante la concertación de cooperación horizontal¹¹⁶.

La labor en la promoción de la cooperación internacional para el desarrollo, ha permitido reforzar sus principios y adicionalmente, ha representado un beneficio para nuestro país. Sin embargo, es posible apreciar una diferencia entre los objetivos oficiales y los que se llevan a cabo. En este sentido, a pesar de la reforma constitucional aquí aludida, aún no se ha consolidado una política exitosa de cooperación internacional.

Además del carácter doctrinario que tiene la cooperación internacional como principio de la política exterior mexicana, cabe aclarar que se le considera como un instrumento debido a que se traduce en proyectos y acciones concretas que buscan la satisfacción de un interés o, en su caso el logro de objetivos específicos¹¹⁷.

De este modo, la cooperación internacional se considera como un principio y un instrumento de política exterior.

Con el fin de que conozcamos mejor las acciones que México ha llevado a cabo para fortalecer la cooperación internacional, y en el caso específico del presente trabajo la cooperación con Centroamérica, a continuación exponemos los hechos más relevantes en cuestión de cooperación. Como primer punto tenemos a la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC).

¹¹⁶ Pérez Bravo, Alfredo, *et. al.*, "La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, Ed. Nueva Época, México, otoño-invierno 1996-1997, No. 51, pp. 193-194

¹¹⁷ García Querol, *op. cit.*, p. 27

4.2 LA PROMOCIÓN Y EJECUCIÓN DE PROYECTOS EN EL MARCO DE LA COMISIÓN MEXICANA PARA LA COOPERACIÓN CON CENTROAMÉRICA (CMCC)

Desde la década de los ochenta nuestra política exterior ha otorgado un lugar relevante a los países centroamericanos. Este interés prioritario y las nuevas realidades en la región han motivado la decisión del gobierno de la República de ampliar, profundizar y fortalecer la cooperación entre México y Centroamérica.

Los años noventa marcan una nueva etapa en las relaciones de México con Centroamérica en virtud de que la inestabilidad en la región desaparece con la culminación del proceso de paz y disminuyó el interés de otros países por la región al término de la guerra fría. Bajo el argumento de que la interdependencia se profundiza por la vecindad, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 consideró a Centroamérica como una prioridad explícita que debía atender la política exterior mexicana¹¹⁸.

Estas circunstancias crearon un ambiente propicio para el acercamiento de México con Centroamérica, la creación de instituciones, la consolidación de algunos mecanismos y la concertación de acuerdos son muestra de ello.

Así, a la luz del lugar prioritario que ocupa Centroamérica en su política exterior, a los lazos de hermandad, a los vínculos históricos y culturales que lo unen con Centroamérica, a la necesidad de que los esfuerzos de los países centroamericanos por la paz y el desarrollo sean apoyados por la comunidad internacional, el gobierno de México crea la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC).

Con la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, originada por Acuerdo Presidencial el 29 de Noviembre de 1990, se pretende dar mayor coherencia a la cooperación que México desarrollaba con la región desde la década anterior. A ella se integraron 13 dependencias gubernamentales, presididas por la Secretaría de Relaciones Exteriores, que aumentarían a 23 en Mayo de 1994¹¹⁹.

¹¹⁸ Garena Querol, *op.cit.*, p. 48.

¹¹⁹ Senado de la República, *México y el Mundo. La política exterior en la década de los noventa*. Tomo IX, Senado de la República, México, 2000, p. 230

La Comisión constituye la instancia de coordinación y el mecanismo para proponer acciones que impulsen la cooperación de México con Centroamérica en todos los campos. Asimismo, tiene la tarea de realizar el inventario de las acciones de cooperación existentes con la región. Esto permite conocer mejor lo que se ha hecho hasta ahora y plantear lo que puede realizarse¹²⁰. Mediante este órgano intersecretarial se promueven, coordinan y evalúan las acciones, los proyectos y programas de cooperación que México realiza con los países centroamericanos.

En el Acuerdo General de Cooperación suscrito por los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y México, en la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 11 de Enero de 1991, señalan que el objetivo de la Comisión es el de contribuir al desarrollo económico y social de los países centroamericanos y fortalecer las relaciones con estos países; en adelante denominada "la Comisión Mexicana"¹²¹.

La Comisión es un foro de coordinación en relación con las acciones, programas, proyectos y acuerdos que se lleven a cabo con Centroamérica. Tiene además la encomienda de proponer acciones que fortalezcan las relaciones de cooperación y recopilar el inventario de las acciones de colaboración de México con la región¹²².

En una primera etapa la Comisión se ha integrado con dependencias y entidades que tienen una activa participación en la cooperación con Centroamérica. Sin embargo, según sea necesario, se incorporarán otras dependencias, los sectores académico y privado y los gobiernos de los estados fronterizos.

El conjunto de proyectos y acciones de cooperación emprendidos por las diferentes dependencias del sector público y los que desarrollen el sector académico y privado, bajo los auspicios de la Comisión, constituirán el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica.

¹²⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cooperación México-Centroamérica. Documentos básicos I*, Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, México, 1993, p. 7

¹²¹ *Ibidem*, p. 57

¹²² Villalanza, Juan de, "Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica", en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., México, enero-junio 1992, No. 82 p. 25

El Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica tiene los siguientes objetivos:

- 1) Consolidar los vínculos de cooperación mutua entre México y Centroamérica, con absoluto respeto a la soberanía y a la autodeterminación.
- 2) Contribuir al desarrollo económico y social de los países centroamericanos.
- 3) Colaborar al mantenimiento de la paz en la región, con base en los acuerdos adoptados por los propios países centroamericanos.
- 4) Apoyar la consolidación del proceso de integración en Centroamérica¹²³.

Las áreas de cooperación del Programa son las siguientes:

- Cooperación económica
- Cooperación educativa y cultural
- Cooperación técnica y científica

COOPERACIÓN MÉXICO-CENTROAMÉRICA (NOVIEMBRE 1990-OCTUBRE 1993)				
PAÍS	ECONÓMICA	TÉCNICAY CIENTÍFICA	EDUCATIVA Y CULTURAL	TOTAL
Regionales	33	66	146	245
Costa Rica	95	225	329	649
Guatemala	73	413	226	712
El Salvador	63	277	219	559
Honduras	54	94	218	366
Nicaragua	54	276	144	474
Belice	50	103	107	260
Panamá		15		22
TOTAL	422	1469	1347	3238

Fuente: Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. Secretaría Técnica. Enero 1994

A fin de facilitar tanto la elaboración de un inventario de acciones y la programación de nuevas se elaboró una estructura programática que comprende subprogramas específicos dentro de cada uno de los tres grandes ámbitos.

¹²³ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cooperación México-Centroamérica. Documentos básicos I, op. cit.*, p. 17

El área de cooperación económica comprende siete subprogramas: liberalización comercial, cooperación financiera, desarrollo de la oferta exportable en Centroamérica, abastecimiento energético, fomento a las inversiones, cooperación en el sector primario y capacitación y cooperación técnica.

En el área educativa y cultural se comprenden los subprogramas siguientes: formación y capacitación de recursos humanos en áreas prioritarias; estímulo y fortalecimiento de la cooperación educativa, académica interinstitucional y deportiva, formación de bibliotecas, estímulo a la lectura y apoyo a la libre circulación del libro; rescate, conservación y difusión de la cultura; y cooperación lingüística.

Por lo que se refiere a la cooperación técnica y científica, se han considerado once subprogramas: agricultura y alimentación; pesca; salud pública; energía; minería; desarrollo industrial; vivienda, desarrollo urbano y ecología; turismo; gestión pública; comunicaciones, telecomunicaciones y transportes; y un subprograma que comprende las acciones en materia de colaboración científica. En cada subprograma se han considerado rubros temáticos que orientan sobre las mayores capacidades de nuestro país para dar cooperación.

En la elaboración de esta estructura programática, que busca sistematizar y ordenar la cooperación, participaron las dependencias que integran la Comisión. Además, se tomaron en cuenta con especial énfasis los sectores en los que los países centroamericanos han manifestado interés en recibir cooperación.

Dentro de las estrategias que se consideran para una mejor operación de la Comisión está la de establecer una visión global de las acciones de cooperación con Centroamérica, pero siempre tomando en cuenta y respetando los tiempos y modos de las dependencias y entidades que participan en los programas de cooperación. Se procura así asegurar resultados concretos, tanto en el corto como en el largo plazo.

Se pretende fortalecer no solamente proyectos en el ámbito estrictamente bilateral, sino proyectos que pueden tener impacto en dos o más países de la región.

Otro de los grandes objetivos que tiene la Comisión es que, dado los recursos limitados con que se cuenta, busca que estos se aprovechen de la manera más eficiente, de lo contrario se correrá el riesgo de que esfuerzos importantes que realizan tanto los países centroamericanos como México se vean desaprovechados, y no se traduzcan en los resultados por todos esperados¹²⁴.

Las modalidades en que se podrá realizar la cooperación serán, entre otras, las siguientes:

- Otorgamiento de becas
- Cursos de adiestramiento y capacitación
- Reuniones de contrapartes
- Asesoría técnica
- Intercambio de especialistas
- Intercambio de documentación e información
- Formación de recursos humanos
- Intercambio de material y equipo
- Proyectos conjuntos
- Organización de seminarios, conferencias, ferias y festivales
- Desarrollo de estudios
- Negociación bilateral
- Gestión ante organismos internacionales
- Cualquier otra modalidad que se convenga¹²⁵.

En la actualidad la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica es presidida por el titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores; cuenta con una Secretaría Ejecutiva, a cargo del director ejecutivo del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), y una Secretaría Técnica, de la cual es responsable el titular de la citada dirección general¹²⁶.

Con la finalidad de integrar una política global y coordinada hacia Centroamérica la Comisión ha promovido la comunicación y el intercambio de información sobre las acciones de cooperación internacional que cada dependencia mantiene. Asimismo, la Comisión presenta en forma cuatrimestral un informe al Presidente de la República lo que permite al titular del Poder Ejecutivo revisar en forma periódica los avances y resultados de la cooperación mexicana con los países de la región.

¹²⁴ Villafranca, *op. cit.*, pp. 27-28

¹²⁵ Secretaría de Relaciones Exteriores, *Cooperación México-Centroamérica. Documentos básicos I*, *op. cit.*, pp. 27-28

¹²⁶ Livoya, *op. cit.*, p. 103

De igual manera, la participación de las Embajadas de México en los países centroamericanos es fundamental para canalizar, explorar y recibir las demandas de colaboración, así como para apoyar el seguimiento de las acciones. Además, facilitan una política coherente de cooperación.

En la realización de los trabajos de la Comisión destacan las reuniones de las subcomisiones de cooperación económica, educativa y cultural, y técnica y científica. En cuanto al intercambio de especialistas y técnicos, en el área de la cooperación técnica y científica, más de 150 especialistas mexicanos han viajado a la región y, 230 técnicos y funcionarios mexicanos han viajado a los países de Centroamérica.

En Mayo de 1991, la Comisión entregó su primer informe; en el inventario de acciones de cooperación se consignan 1,043 acciones desarrolladas desde el principio de la administración de Carlos Salinas de Gortari hasta Febrero de dicho año. En el área de cooperación económica se consignaron 202 acciones, en la de cooperación educativa y cultural 459 y en la de cooperación técnica y científica 382. De esas 1,043 acciones, 270 eran preproyectos, 192 se encontraban aprobadas, 185 en ejecución y terminadas 305.

En la medida en que se cuenta con informes periódicos se tiene un registro consecutivo de las acciones, incluso desde 1995 cada año la Comisión ha publicado sus informes para hacerlos del conocimiento público. Sin embargo, estos se limitan a una enumeración de las acciones y evalúan la cooperación con base en el número de proyectos, lo cual no da cuenta de los resultados reales. Esta ausencia de análisis ha hecho de la Comisión una institución que limita su actuación a los compromisos derivados de los acuerdos suscritos por México.

Para concluir, podemos decir que México y Centroamérica tienen un amplio campo de colaboración que puede ser aprovechado cada vez mejor. La intención es alcanzar la relación de excelencia que corresponde a países que son vecinos y que comparten profundos vínculos en la cultura, la lengua y la historia. Uno de los mecanismos que hacen que estos vínculos sean más profundos es el Mecanismo de Tuxtla, del que hablamos a continuación.

4.3 EL MECANISMO DE DIÁLOGO Y CONCERTACIÓN POLÍTICA DE TUXTLA: UNA OPCIÓN MÁS DE COLABORACIÓN REGIONAL.

Sin duda uno de los más significativos avances en materia de cooperación de nuestro país con Centroamérica, es el denominado "Mecanismo de Tuxtla", el cual busca ampliar la cooperación mediante la concertación de acuerdos tanto bilaterales como multilaterales que coadyuven a intensificar las relaciones en todos los ámbitos posibles de cooperación. De ello precisamente hablamos en el presente apartado.

En este sentido, debemos saber que con el propósito de lograr la consolidación de la política mexicana de cooperación con Centroamérica, México ha manifestado un interés por los mecanismos y foros de concertación política en los que ha promovido la cooperación internacional como un mecanismo de cohesión regional.

En contraste con lo ocurrido en la década de los años ochenta cuando la relación de México con Centroamérica se caracterizó principalmente por la instrumentación de mecanismos emergidos por las circunstancias. Actualmente la participación mexicana se caracteriza por la concertación de políticas en el ámbito de foros y mecanismos establecidos para este fin. Asimismo, en el contexto de los mecanismos de concertación política ha sido posible el establecimiento de posturas comunes respecto de los temas de la nueva agenda¹²⁷.

Lo anterior nos explica la iniciativa mexicana de convocar a una reunión en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas en Enero de 1991. Como resultado de esta reunión surgió el mecanismo denominado "Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México", mejor conocido como "Tuxtla", el cual se inició con un gran entusiasmo por los gobiernos y con metas ambiciosas.

Con la convocatoria que estableció el Mecanismo de Diálogo y Concertación entre México y los países Centroamericanos, 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 siguientes áreas: económica, política, educativo-cultural y técnico-científica.

¹²⁷ Garcia Querol, *op.cit.*, pp. 50-51

Con relación a la liberalización comercial, se han suscrito Tratados de Libre Comercio con Costa Rica y Nicaragua, y se ha avanzado en la negociación de otro con los países del denominado Triángulo del Norte: El Salvador, Guatemala y Honduras.

El Mecanismo "Reunión de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México" funciona a través de una reunión anual de Cancilleres y la reunión de una Comisión de Alto Nivel integrada por tres subcomisiones de: asuntos políticos, asuntos económicos-comerciales y financieros, y asuntos de cooperación regional. Además cada dos años se realiza una Reunión Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno en una sede rotativa, durante la cual se evalúan los avances y se establecen compromisos nuevos¹²⁸.

En la primera Cumbre del llamado Mecanismo de Tuxtla, la cual tuvo cita el 11 de Enero de 1991, se convocó a cinco países: Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica. Durante ella se institucionalizó el mecanismo y se dio lugar a una nueva relación basada en la cooperación. En Tuxtla I los países participantes se comprometieron a analizar de forma conjunta y periódica los asuntos regionales para concertar posiciones conjuntas. Además acordaron avanzar hacia el establecimiento de una zona de libre comercio. En esta primera Reunión los presidentes firmaron el Acuerdo General de Cooperación, mediante el cual se comprometían a fortalecer y ampliar la cooperación en todos los ámbitos posibles. En este contexto, también suscribieron el Acta y Bases para un Acuerdo de Complementación Económica, este documento postuló a la liberalización comercial y a la cooperación financiera como una prioridad en el quehacer regional.

En Tuxtla I nuestro país presentó a consideración de los otros países participantes el Programa Mexicano de Cooperación con Centroamérica. Sin embargo el mismo no era sino un resumen del conjunto de las acciones de cooperación que llevaban a cabo en forma bilateral¹²⁹.

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;

¹²⁸ *ibidem*, p. 51

¹²⁹ *Luzva, op.cit.*, p. 106

- 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;
- c) Promover que los diversos órganos legislativos y judiciales de cada país, intercambien experiencias e información sobre asuntos de interés mutuo¹³⁰.

A partir de esta Reunión, México aseguró su presencia definitiva en la región, favoreció su imagen mediante la contribución al desarrollo centroamericano, creó un ambiente propicio para sus objetivos comerciales, favoreció la institucionalización y credibilidad en la cooperación internacional, y logró un mayor consenso a nivel regional. Cabe destacar que en el ámbito político con la creación de "Tuxtla", México asume ante la comunidad internacional una posición común con Centroamérica.

Cinco años después, los días 15 y 16 de 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 respondían 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"¹³¹.

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.

¹³⁰ Artículo 10º. Acuerdo General de Cooperación entre los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y el gobierno de México., Tuxtla Gutierrez, Chiapas, 11 de enero de 1991, p. 11

¹³¹ Senado de la República, México y el mundo, *op. cit.*, p.231

En el terreno bilateral se han establecido Comisiones Binacionales entre México y cada uno de los países de la región, foros del más alto nivel para la negociación en esa dimensión.

En Tuxtla II los mandatarios adoptaron una Declaración Conjunta y un Plan de Acción. Además se comprometieron a consolidar una asociación privilegiada entre los ocho países del área que permita, en lo político adoptar consensos regionales sobre asuntos de interés común y fortalecer la posición del área ante la comunidad de naciones; en lo económico establecer y reforzar una relación de socios en los terrenos del comercio de bienes, servicios e inversiones y, en la esfera del desarrollo promover e impulsar una intensa cooperación técnica, científica, educativa y cultural.

La idea de llevar a cabo una asociación privilegiada estableció una relación de socios entre los ocho países en áreas específicas como el comercio de bienes, inversiones, migración, narcotráfico, etc. Asimismo, con Tuxtla II se institucionalizó la cooperación mexicana hacia la región y la complementación de esfuerzos entre los países centroamericanos.

En este marco se consolidó una Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES); todo ello con miras al logro de sus anhelos comunes de paz, libertad, democracia y desarrollo. Bajo este contexto se establecieron posturas comunes y planes de trabajo para el tratamiento de los principales problemas que limitan el desarrollo de la región. Así, la temática abordada por el mecanismo "Tuxtla Gutiérrez" incorporó nuevos asuntos, los cuales están vinculados con los de la nueva agenda. La manera en que son abordados los temas quedó estipulada en el Plan de Acción, el cual establece las medidas y estrategias adoptadas para la solución de problemas tales como la migración, narcotráfico y delitos conexos, tráfico ilegal de armas, integración económica, liberalización comercial, aspectos financieros y combate a la pobreza, entre otros¹³².

En virtud de los compromisos derivados de "Tuxtla II" en Octubre de 1996 los viceministros de relaciones exteriores de los países integrantes del Mecanismo, se reunieron en la Ciudad de México para dar seguimiento a los compromisos derivados de la Reunión Cumbre. En este encuentro, se reconoció la importancia de los empresarios y organizaciones sociales en los proyectos de cooperación internacional y se reafirmó la convicción de que los esfuerzos deben llevarse a cabo con una perspectiva regional.

¹³² García Querol, *op. cit.*, pp. 53-54

Sin duda alguna, Tuxtla II ha sido hasta el momento la Reunión más importante en el marco de este Mecanismo, porque dio lugar a un esquema más elaborado en los ámbitos institucional, regional y temático. El entusiasmo y esfuerzo por parte de todos los miembros en esta segunda reunión se redujo de manera considerable ante la realidad determinada por los grandes retos y los escasos resultados, esta situación marcó el destino de Tuxtla III.

En Agosto de 1997, en la Reunión de Cancilleres celebrada en Tegucigalpa, Honduras, 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 internacionales¹³³.

En el marco de la Tercera Reunión de Tuxtla, llevada a cabo en El Salvador en Julio de 1998, se aprobó el Programa de Cooperación Regional México-Centroamérica 1998-2000, el cual prevé la realización de otros 13 proyectos de cooperación en seis áreas determinadas como prioritarias por los países de la región: educación, salud, medio ambiente, turismo, agricultura y ganadería y prevención y atención a desastres.

Además de temas como la reforma a la Organización de Naciones Unidas (ONU), las relaciones con la Unión Europea, las Cumbres Iberoamericanas y la Cumbre de las Américas; 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 se realicen los trabajos preparatorios que permitan a nuestros países una participación activa y concertada durante la Asamblea General de la OEA¹³⁴.

El mayor énfasis de "Tuxtla III" se situó en los aspectos de carácter económico, lo cual desanimó a los países que consideraban que el mecanismo privilegiaba los aspectos sociales sobre los comerciales y financieros. El tema comercial fue el que predominó y se esperaba que los mandatarios solventaran las divergencias que obstaculizaban la liberalización comercial.

¹³³ Senado de la Republica, México y el Mundo, *op. cit.*, p. 232

¹³⁴ *ibidem*, p. 233

El trabajo desempeñado en esta tercera Reunión Cumbre permitió el establecimiento de alianzas estratégicas entre compañías mexicanas y centroamericanas, lo cual desvió los trabajos y resultados de "Tuxtla III".

La Tercera Reunión Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno de Centroamérica y México, da inicio a un estancamiento del Mecanismo "Tuxtla", el cual es producto del desgaste de las expectativas y del predominio de los asuntos económicos sobre los políticos.

La IV Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países integrantes del Mecanismo de Tuxtla, se llevó a cabo el 25 de Agosto de 2000, en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, durante esta reunión se le da un nuevo impulso porque se valora su importancia para impulsar el diálogo político, la cooperación económica y un programa de cooperación regional. El fin de esta reunión fue el de consolidar una comunidad mesoamericana y la liberalización comercial.

Los grandes retos y los resultados limitados del Mecanismo Tuxtla Gutiérrez

A pesar de que se afirma la existencia de grandes cambios, Tuxtla es una muestra de que aún la importancia de la diplomacia multilateral iniciada en Contadora prevalece y sólo se adecua a las circunstancias que caracterizan a este fin de milenio.

Con fundamento en los alcances que ha tenido el Mecanismo y ante un panorama internacional en transición, es posible apreciar que en la década presente México ha concentrado en gran medida su atención y recursos en este mecanismo. Pero no tomó en consideración que los objetivos de "Tuxtla" eran muy ambiciosos y los recursos escasos.

Además los intereses y la dinámica del Mecanismo han cambiado dando mayor importancia a la institucionalización y a los aspectos económicos. Esta situación al no ser superada ha desgastado el entusiasmo de los países miembros y han minimizado la credibilidad en el mecanismo.

Aunque en las reuniones del Mecanismo se ha dicho que se toman en cuenta las necesidades individuales de los países, tristemente podemos percatarnos de que la panorámica regional ha descuidado las necesidades y requerimientos que tiene cada país. La consideración de Centroamérica como un ente homogéneo es errónea y en ocasiones obstruye la aplicación del tipo de cooperación adecuada a las necesidades reales de los países del Istmo. Es importante que recordemos que Centroamérica se caracteriza por la heterogeneidad interna.

Tuxtla ha llegado a una etapa de estancamiento derivada del interés desmedido por lograr un mayor nivel de institucionalización que derivó en la adopción de múltiples compromisos, de objetivos ambiciosos y del olvido de la población. En virtud de ello el Mecanismo ha utilizado a la cooperación regional como un pretexto para la discusión de otros asuntos de interés para los gobiernos y para los representantes de sectores poderosos de los países miembros.

A su vez la liberalización comercial no ha logrado consolidarse por la divergencia de intereses, la posición mexicana intenta dejar fuera de las listas de negociación para su desgravación productos que son importantes en las exportaciones centroamericanas, mientras que la posición centroamericana busca lo contrario¹³⁵.

Aparte de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y del Mecanismo de Tuxtla, nuestro país cuenta también con otras líneas de acción en cuestión de cooperación internacional, este es el caso del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), del cual tratamos su origen y objetivos en el siguiente punto.

¹³⁵ Clarea Querol, *op. cit.*, pp. 58-60

4.4 LA CREACIÓN Y OBJETIVOS DEL INSTITUTO MEXICANO DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (IMEXCI)

Las aceleradas transformaciones del entorno internacional, así como la persistencia de problemas que no conocen las fronteras nacionales, nos presentan retos y obligan a actualizar los medios de acción y de la cooperación internacional. Dichas transformaciones han tenido un impacto en la política exterior mexicana, la cual ha experimentado cambios y ajustes con el objetivo de lograr una inserción adecuada de México en el orden mundial emergente.

Durante la década pasada, la política de México hacia Centroamérica también se destacó por sus niveles de cooperación con la región en diversas áreas. 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 integral¹³⁶.

Con base en lo anterior, se decidió establecer en Febrero de 1998 el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores la 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.

El IMEXCI se creó como un organismo desconcentrado para darle mayor margen de intercambio con los diferentes niveles de gobierno y con los sectores sociales y privados, las universidades, instituciones de educación superior y organizaciones no gubernamentales.

¹³⁶ Senado de la República, México y el Mundo, *op. cit.*, pp. 229-230.

El establecimiento del Instituto representó la consolidación de años de trabajo y discusión en materia de cooperación internacional, a fin de propiciar una mayor coordinación y una visión integral de las oportunidades y retos de la cooperación internacional. La decisión de crearlo responde también a la característica dual de México como receptor y oferente de recursos. Por ello es la instancia nacional responsable del diseño y conducción de la política mexicana de cooperación internacional¹³⁷.

La creación del IMEXCI responde a la clara intención del gobierno mexicano de hacer más eficiente la canalización y el uso de los variados recursos que México recibe por este conducto, reordenar aquellos otros que integran la oferta nacional y optimizar los resultados en ambos niveles de operación.

El logro de tales objetivos se enfrenta a retos importantes que se relacionan con los cambios mundiales ocurridos durante la última década:

- La reducción de los recursos financieros disponibles internacionalmente para impulsar programas de cooperación internacional.
- La tendencia hacia la concentración de la ayuda internacional en los países ex socialistas del centro y el Este europeo, con la intención de crear en ellos las condiciones que les permitan incorporarse a la dinámica de la economía mundial y el mercado global.
- El cambio en la concepción de la cooperación internacional, que tiende a ser apreciada cada vez más como una relación entre socios que se ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad, más que como una acción de asistencia unidireccional del donador al receptor¹³⁸.

El principal objetivo del IMEXCI es hacer de la cooperación internacional un agente de cambio social en México, canalizándola hacia las prioridades de un desarrollo económico, social, cultural y medioambiental sustentable y, al mismo tiempo, racionalizar y hacer más efectiva la cooperación que México ofrece a otros países y contribuir a la conformación de un sistema mundial de mayores oportunidades para todos. De esta manera vincula así la política exterior con los esfuerzos nacionales de desarrollo. En síntesis el mandato del Instituto es contribuir al desarrollo de México, a su inserción en el mundo y al fortalecimiento de la concordia internacional¹³⁹.

¹³⁷ García Querol, *op. cit.*, p. 62

¹³⁸ Villegas Villalobos, Antonio, "V Informe de gobierno de Ernesto Zedillo", en *Revista Lazos*, Embajada de México en el Salvador, San Salvador, El Salvador, julio-octubre 1999, No. 24 y 25, p.25

¹³⁹ García Querol, *op. cit.*, p. 62

El IMEXCI cuenta con un Consejo Consultivo presidido por el secretario de Relaciones Exteriores e integrado por los titulares de las siguientes Secretarías de Estado: Hacienda y Crédito Público; Comercio y Fomento Industrial; Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; Desarrollo Social; Educación Pública; Salud y Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural. También forman parte del mismo, los titulares del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México; así como personalidades de los sectores privado y académico¹⁴⁰.

La primera innovación del Instituto incluyó la cooperación económica, y dicha decisión permitió no dejar fuera este mecanismo de importancia política y estrategia relevante. La segunda consistió en que su Consejo Consultivo, que presidía la secretaria Green, incorporó no sólo a las dependencias del ejecutivo federal que participan directamente en la cooperación, sino que tuvo la audacia de incluir a mujeres y hombres que por su trayectoria en el ámbito empresarial, científico y educativo, entre otros, han mostrado interés en la cooperación internacional¹⁴¹.

La columna vertebral en la acción del IMEXCI está integrada por los siguientes cuatro objetivos:

- Hacer de la cooperación internacional un agente de cambio social en México, canalizándola hacia las prioridades de un desarrollo económico, social, cultural y medio ambiental sustentable.
- Racionalizar y hacer más efectiva la cooperación que México ofrece a otros países.
- Contribuir a la conformación de un orden mundial de mayores oportunidades para todos.
- Responder a los cambios internacionales, actualizando los objetivos y los medios de acción nacional en materia de cooperación internacional¹⁴².

¹⁴⁰ Secretaría de Relaciones Exteriores. "El Instituto Mexicano de Cooperación Internacional" (Documento), IMEXCI, México, 1998, s/p.

¹⁴¹ Secretaría de Relaciones Exteriores. "Boletín de Cooperación Técnica y Científica", Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, No. 6, noviembre-diciembre 1999, p.4

¹⁴² Lozoya, *op. cit.*, p. 30

La cooperación internacional que México realiza por conducto del IMEXCI contribuye a afinar las tácticas y estrategias nacionales en dos diferentes niveles de acción:

- En los foros multilaterales en los que fomenta nuevos horizontes de diálogo e incorpora la perspectiva mexicana a sus trabajos, interviniendo constructivamente en la necesaria concertación de políticas que instrumentan los organismos y programas especializados del Sistema de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el Mecanismo de Cooperación Económica de la Región Asia-Pacífico (APEC) y las Cumbres Iberoamericana y de las Américas, entre otros.
- En el nivel intergubernamental, promoviendo el establecimiento de nuevos instrumentos diplomáticos, o bien dando contenido real a los convenios marco y de cooperación firmados por el gobierno federal¹⁴³.

La creación del IMEXCI tiene su origen en la tendencia mexicana de estar a la vanguardia en la cooperación internacional. En este sentido, los países donantes de cooperación han creado agencias o instancias especializadas que desempeñan un papel muy importante en la cooperación internacional. Sin embargo esta tendencia no es nueva, surgió en la década de los años setenta y ha adquirido solidez en la medida en que se adecua a la realidad internacional.

Según Laura Elisa García Querol, en su libro **Cambios, retos y perspectivas de la política mexicana de cooperación internacional con Centroamérica**, el IMEXCI llegó tardíamente y como producto de una actitud vanguardista determinada por las tendencias externas. Ambos factores han tenido como resultado que los avances logrados en cooperación internacional sin el IMEXCI, han sufrido de un estancamiento porque el marco institucional implicó un cambio drástico en el funcionamiento administrativo y en la ejecución misma de la cooperación internacional¹⁴⁴.

El surgimiento del IMEXCI es una reforma obligada porque entre otras razones su creación está relacionada con dos aspectos muy importantes. El primero se refiere al papel que tiene la institucionalización de la cooperación como un factor legitimador. El auge de las instituciones es una tendencia que México ha adoptado plenamente.

¹⁴³ *ibidem*, pp. 31- 32

¹⁴⁴ García Querol, *op. cit.*, p. 64

El segundo aspecto obedece a la necesidad de una institución *sui géneris* que coordinara las acciones de cooperación, las cuales se encontraban dispersas en varias áreas de la Cancillería. De esta forma el IMEXCI aparentemente justifica y legitima la existencia de una política de cooperación.

Evaluación y perspectivas de la cooperación con Centroamérica en el marco del IMEXCI

México utiliza la cooperación internacional como modo de inserción positiva en el nuevo entorno mundial y como instrumento para el desarrollo social y económico de México.

El establecimiento de una entidad institucional se había discutido desde 1985 año en que la Secretaría de Relaciones Exteriores inició un programa de trabajo, cuyo objetivo fundamental era mejorar la capacidad técnica, administrativa, institucional y operativa de la entonces Dirección de Cooperación Técnica Internacional¹⁴⁵. Sin embargo las circunstancias externas tuvieron mayor peso y apresuraron la creación del IMEXCI. En virtud de lo anterior, a nivel oficial se argumenta que el Instituto representa la consolidación de años de trabajo y una respuesta a las tendencias de fin de siglo.

Por otra parte, su creación implicó cambios en las unidades administrativas encargadas del diseño e instrumentación de la política de cooperación internacional. Se establecieron cuatro Direcciones Generales responsables de las siguientes áreas: cooperación técnica y científica, cooperación educativa y cultural, cooperación económica y desarrollo y, cooperación con Centroamérica y el Caribe. Uno de los hechos relevantes fue que los asuntos referentes a la cooperación con Centroamérica y el Caribe, son atendidos por primera vez por una Dirección General.

La Dirección General de Cooperación con Centroamérica y el Caribe ha incrementado la atención por los asuntos regionales. A pesar de esto, es posible apreciar que la creación del IMEXCI no ha sido completamente favorable para lograr la consolidación de una política mexicana de cooperación con la región. Los problemas y contradicciones que ha enfrentado el IMEXCI durante los tres años de su funcionamiento, han tenido consecuencias directas sobre la cooperación de México con Centroamérica.

¹⁴⁵ La Dirección de Cooperación Técnica Internacional se creó en 1971

Además, su fundación no ha implicado un cambio considerable en la instrumentación de la cooperación con Centroamérica, la cual ha seguido condicionada a reaccionar ante determinados acontecimientos externos, así como a los fenómenos coyunturales.

A pesar de que el IMEXCI fue creado con la finalidad de lograr una mayor articulación de las acciones de cooperación, es posible apreciar que esta meta no ha sido alcanzada e incluso, la nueva estructura administrativa ha creado mayores confusiones respecto de las atribuciones y coincidencias entre las áreas.

Lo anterior, ha generado un retraso en la evolución de la política de cooperación y no, el IMEXCI no ha tenido el éxito esperado. Lo que fue concebido como un gran cambio y como una vanguardia institucional en materia de cooperación no ha cumplido su cometido. Esta circunstancia obedece a la creación tardía y obligada del IMEXCI, así como a la preferencia gubernamental de privilegiar el aspecto institucional sobre las necesidades del país¹⁴⁶.

Una de las funciones que el IMEXCI debería cumplir es la difusión, sistematización y análisis de la información en materia de cooperación internacional. Sin embargo, constatamos durante la realización de la presente investigación, que la información existente es escasa y carece de sistematización.

La creación del IMEXCI ha sido un gran paso en cuanto a la institucionalización de la cooperación de México a nivel internacional, aunque debemos reconocer que aún falta mucho para obtener los resultados deseados, tomando en cuenta que la población aún no ha sido beneficiada en su totalidad.

¹⁴⁶ García Querol, *op. cit.*, pp. 65-67

4.5. PERSPECTIVAS DE LA COOPERACIÓN MEXICANA HACIA CENTROAMÉRICA

En los albores del siglo XXI, la cooperación internacional se adecua de manera preferente a una realidad caracterizada por la globalización, la apertura de mercados, y el incremento en la participación de actores estatales, dejando de lado la creciente brecha entre países pobres y ricos. Resulta evidente que el mundo "sin fronteras" en realidad no obedece a las necesidades de los países menos desarrollados, por lo que las diferencias en los niveles de vida de la población mundial es hoy más dramática que en la década pasada.

En el contexto actual, cooperar no significa dar y recibir exclusivamente, implica muchos factores tales como estrategia, una planeación adecuada, el establecimiento de objetivos, disposición de recursos, nuevas modalidades de gestión y un ambiente propicio. Además, se ha impuesto la idea de que los países en desarrollo tienen la responsabilidad de impulsar su propio desarrollo y la ayuda es únicamente un complemento a sus propios esfuerzos a nivel nacional¹⁴⁷.

En la práctica mexicana de la cooperación internacional sobresalen dos aspectos: el carácter integral de la política mexicana en cuanto a sus fundamentos, sus orientaciones y sus resultados; y el potencial que existe para articular, junto con otros actores emergentes regionales y extrarregionales, acciones de oferta de cooperación para el desarrollo, primordialmente, en sus modalidades técnica y científica, tanto en el ámbito de la interlocución bilateral como en su orientación hacia terceros países receptores¹⁴⁸.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia en el ámbito de la política mexicana de cooperación es que México por su condición de desarrollo intermedio comparte con otros países latinoamericanos y de otras regiones, la característica de participar en la arena de la cooperación internacional articulando tres esferas de acción: la recepción de cooperación proveniente de países industrializados y organismos internacionales; la realización de actividades conjuntas con países de similar desarrollo y la oferta de colaboración a otras naciones. En esta última, la labor más importante ha sido la cooperación mexicana ofrecida a Centroamérica puesto que gran parte de nuestra relación con los países del Istmo están vinculadas a la cooperación internacional.

¹⁴⁷ *Ibidem*, pp. 104-105

¹⁴⁸ Pérez Bravo, *op. cit.*, p. 192

La reformulación internacional de la cooperación obliga a México en dos sentidos: como país receptor y como oferente. Las acciones que se conduzcan para reorganizar los vínculos con las potencias deben reflejarse en la política hacia los países receptores de cooperación mexicana. De manera particular, en la oferta hacia Centroamérica y el Caribe se corre el riesgo de estancamiento o de generar rendimientos decrecientes si no se establece una política congruente con las transformaciones previstas.

La modalidad de la cooperación ofrecida por México hacia Centroamérica, está orientada primordialmente a la cooperación técnica; y las bases en que se fundamenta son el máximo aprovechamiento de las capacidades nacionales y de las experiencias recientes del proceso de desarrollo.

México hace un válido aprovechamiento de los espacios geográficos, lingüísticos y culturales que le son naturales, y procura tanto el fortalecimiento institucional como el avance científico técnico de las naciones receptoras como medio para propiciar un crecimiento económico que asegure la extensión del bienestar de los pueblos de esos países que, en el caso de Centroamérica, también han pasado por largos conflictos armados. La cooperación que brinda México responde a las prioridades fijadas por los países receptores; y la aplicación del principio de no condicionalidad de la cooperación es un hecho relevante en la cooperación que brinda México hacia los países receptores.

Es importante que sepamos que la continuidad de los programas y proyectos de oferta de cooperación, rubro en el cual se instrumentaron en 1996 acciones en 1 300 proyectos distintos, sólo en la modalidad de cooperación técnica, constituye otra de las fortalezas de la política exterior de México, particularmente hacia Centroamérica y el Caribe.

Es indudable que nuestro país ha realizado un enorme esfuerzo en la región, a partir de la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica (CMCC) en Noviembre de 1990. Empero, resulta fundamental convocar ahora la colaboración más intensa de la iniciativa privada y estudiar cuidadosamente el diseño de proyectos multilaterales con otras naciones oferentes para optimizar el uso de los recursos financieros, humanos y políticos.

Uno de los esfuerzos más recientes y que puede traer muchos beneficios para la población si se lleva a cabo de una manera clara y sin intereses particulares, es el llamado Plan Puebla-Panamá (PPP). Este plan nace del compromiso de los gobiernos de México, El Salvador, Costa Rica, Honduras, Guatemala, Panamá, Belice y Nicaragua de consolidar una relación de socios en el comercio de bienes y servicios, en la promoción económica y en el financiamiento del desarrollo.

El Plan Puebla-Panamá es un proyecto de desarrollo sustentable creado por el Presidente de México Vicente Fox Quesada (quien asumió el cargo en Diciembre del año 2000), para los estados del Sur-Sureste de México. Formará parte del Plan Nacional de Desarrollo y su prioridad es contribuir a elevar el nivel de vida de los habitantes de la región. En este plan intervienen el gobierno federal; nueve gobiernos estatales que son Puebla, Veracruz, Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Guerrero, Oaxaca y Chiapas; los gobiernos de los siete países de Centroamérica; organismos empresariales de México y organismos internacionales de financiamiento¹⁴⁹.

Este plan consta de ocho líneas estratégicas que comprenden en primer lugar la realización de proyectos de desarrollo sostenible, orientados a preservar el medio ambiente, el patrimonio cultural y los recursos naturales de la región; en segundo lugar tenemos la prevención y mitigación de desastres naturales; en tercer lugar encontramos el impulso al turismo, que incluye la revisión de proyectos existentes y el diseño de otros nuevos, con un sentido de planeación integral; la cuarta es la facilitación del intercambio comercial, con objeto de hacer más viables los negocios, modernizar aduanas, homologar tratados comerciales y promover la pequeña y mediana empresa.

La integración vial es la quinta de las iniciativas de acción y tiene el triple propósito de comunicar la geografía regional y las comunidades en un corredor del Pacífico, uno del Atlántico y otros en el sur-sureste de México que vinculen a toda esta región. El sexto de los objetivos es el de la interconexión energética, que busca aprovechar nuestro potencial mediante interconexiones vía Guatemala y vía Guatemala-Belice, así como con el gasoducto centroamericano.

¹⁴⁹ www.ppp.presidencia.gob

Las dos últimas líneas estratégicas responden a la integración de los servicios de telecomunicación, con la finalidad de incorporar las importantes innovaciones tecnológicas y configurar una red óptica, disponer de acceso a las tecnologías de información y establecer un mercado de telecomunicaciones que sirva a las necesidades y objetivos del desarrollo general y al desarrollo humano, que por su importancia debe enriquecerse con las aportaciones de nuevos proyectos, en un proceso ascendente y abierto en materia de educación, salud, desarrollo indígena y cuestiones migratorias.¹⁵⁰

Como hemos visto, el plan es muy ambicioso y puede resultar muy beneficioso para la población; sin embargo, existen algunos grupos de organizaciones no gubernamentales, que no están de acuerdo con él. Esto debido a que en su opinión, la integración económica del sureste y la integración de México con los países centroamericanos no se está haciendo en función de los intereses de la población. Además lo consideran una especie de colonialismo nuevo que beneficiará más a las empresas trasnacionales en perjuicio de la clase más pobre. Como alternativa manifiestan la posibilidad de realizar un proyecto incluyente de desarrollo sustentable que implique la defensa de la soberanía, sin imposiciones de gobiernos ni trasnacionales.

Si los gobiernos no toman en cuenta lo anterior, una forma de frenar el PPP es a través del reconocimiento de los derechos indígenas en su totalidad, para que no se puedan privatizar los recursos naturales y para que los campesinos decidan el modelo de desarrollo de acuerdo a sus necesidades y no que desde arriba los gobiernos o empresas trasnacionales les digan cómo será el desarrollo¹⁵¹.

Luis González Souza en el periódico **La Jornada**, menciona en un artículo que el PPP es un megaproyecto orientado a pulverizar, las últimas resistencias latinoamericanas, comenzando con la mexicanas. Resistencias al triunfo definitivo de la "civilización estadounidense" en el mundo, conocida antes como la doctrina del Destino Manifiesto y ahora como la civilización "Occidental".

¹⁵⁰ Venegas, Juan Manuel, "Fox gana pleno apoyo de mandatarios de CA para el Plan Puebla-Panamá", *La Jornada*, México, 16-Junio-2001, p. 3

¹⁵¹ Henríquez, Helio, "Asistetes aun foro sobre biodiversidad rechazaron el Plan Puebla Panamá", *La Jornada*, México, 16-Junio-2001, p. 5

Según este autor, ahí radica el peor veneno del plan, porque al pulverizar las culturas y comunidades indígenas de la región, también dejaría en calidad de nada la posibilidad de un futuro alternativo para los países de nuestra América, basado en nuestra propia "civilización" latinoamericana. Comparándolo con el TLC, el PPP es una bomba de la guerra que Estados Unidos se empeña en librar, a fin de "salvar a la civilización occidental", de todos modos herida de muerte, gracias a su "medicina" neoliberal¹⁵².

Después de todo lo expuesto sobre el PPP, nuestra opinión es que este plan es una muestra de lo que se puede hacer con respecto a la cooperación internacional, aunque no podemos negar que puede ser un proyecto más de Estados Unidos por controlar a los países pobres del continente Americano, con el fin de obtener mayores beneficios. A nuestra consideración, una de las formas de asegurar el beneficio de la población más pobre será mediante la aprobación de los derechos indígenas sobre la región que ocupan, además de regular las acciones e inversiones que lleven a cabo las distintas empresas trasnacionales que participaran en este megaproyecto.

Finalmente, concluimos que el panorama que habrá de enfrentar la cooperación mexicana con Centroamérica no será en todos los aspectos favorable para los intereses de México y se tiene el riesgo de perder la posición de liderazgo que se tuvo en los primeros años de la década de los noventa. Estas circunstancias obligan al análisis y la elaboración de una estrategia que permita consolidar una política de cooperación sustentable que sea menos vulnerable a los sucesos externos y que establezca metas comunes entre México y la región.

¹⁵² González Souza, Luis, "Pisan KK: sí, caca", *La Jornada*, México, 16-Junio-2001, p. 18

CONCLUSIONES

Como vimos el concepto y la forma en que la cooperación se está llevando a cabo actualmente ha cambiado debido a la multiplicidad de actores que existen hoy en día en el sistema internacional, además de las nuevas tendencias que se han ido gestando a partir del tránsito que se dio de una bipolaridad a una multipolaridad en el contexto internacional. En este sentido entendemos a la cooperación como una dinámica de colaboración entre varios actores de la sociedad internacional que interactúan o participan en asuntos determinados por ellos mismos, para lograr la consecución de un fin determinado.

La política exterior forma parte integral del proyecto nacional que todo Estado define en un determinado momento de su desarrollo histórico. En el análisis que hicimos a las definiciones que han dado diversos autores acerca del concepto de política exterior, encontramos que la siguiente definición integra muy bien los elementos más importantes: La política exterior es el conjunto de conductas, decisiones, acciones, actitudes y posiciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras nacionales, se fundamenta en el interés nacional y la seguridad nacional, en objetivos concretos de carácter económico y político básicamente.

Dentro de las condicionantes de la política exterior encontramos a la geografía, la historia y como un condicionante más relativo pero igual de importante tenemos a la economía. Sin embargo, hoy en día con los cambios que ha sufrido el contexto internacional podemos encontrar nuevos elementos condicionantes de la política exterior como la defensa del medio ambiente y la nueva estructura económica mundial basada en la globalización.

Pudimos analizar también el término acuerdo, tratado o convenio, el cual constituye la manera más objetiva en que puede manifestarse el consentimiento de los sujetos internacionales para obligarse jurídicamente. Aunque los tratados han recibido diferentes denominaciones, todas ellas aluden básicamente al acuerdo de las partes de establecer derechos y obligaciones mutuos con arreglo a preceptos jurídicos internacionales. Creemos que dentro de la relación México-Centroamérica, los acuerdos son parte esencial en la institucionalización, reforzamiento y seguimiento de la cooperación existente.

Para llegar a concertar acuerdos, regular conflictos y establecer reglas internacionales un elemento indispensable es la negociación. Esta última es un proceso de interacción potencialmente oportunista mediante el cual dos o más partes con algún grado de conflicto tratan de lograr un resultado favorable a través de una acción comúnmente decidida. Además se puede entender como un arreglo directo de los conflictos o diferencias que surgen entre los estados u otros actores, por las vías diplomáticas comunes.

En el establecimiento de la cooperación entre México y Centroamérica, la negociación fue uno de los elementos de mayor importancia, esto lo pudimos constatar desde la realización del Acuerdo de San José hasta lo que representa actualmente el Mecanismo de Tuxtla, los cuales sin una buena estrategia y una buena negociación no hubiera sido posible que se hicieran realidad.

En cuanto a la interdependencia la definimos como la dependencia recíproca de trato o de intereses entre dos o más estados en el seno de la comunidad internacional. Esta teoría afirma que la cooperación es posible y deseable y podía lograrse mediante negociación y coordinación de políticas que las partes vieran como favorables para alcanzar los objetivos propios. Es por ello que decidimos que los argumentos del anterior principio son los que mejor se adaptan al estudio de la cooperación entre México y Centroamérica.

En el presente trabajo observamos que al comienzo de la década de los ochenta, la crisis Centroamericana era uno de los principales problemas que se vivían en la zona, para México como país vecino, este conflicto significaba riesgos para su estabilidad y desarrollo. La política exterior norteamericana hacia América Latina centró su interés en la contención del socialismo en esta región. A finales de los ochenta la estrategia exterior norteamericana no dejó de ser la de una persistente imposición de sus propios intereses a otros países. Bajo el disfraz de la globalización la política comercial estadounidense presionaba a los demás países a la apertura. Sin embargo, los países latinoamericanos hoy poseen un nivel de conciencia y de capacidad de acción autónoma mucho mayor que hace veinticinco años.

Nos referimos también a la política exterior que instrumentaron los presidentes de México durante este lapso de tiempo; en primer lugar, encontramos a Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), al inicio de su administración el país se encontraba en crisis, sin embargo desde el comienzo de su gobierno se estructuraron las bases para dar continuidad a la política exterior que habían seguido sus antecesores, de participación activa en los asuntos internacionales, dirigida particularmente a lograr la pacificación en Centroamérica.

Nos percatamos de que la política exterior de Miguel de la Madrid Hurtado fue pragmática, activa, basada en los principios rectores del derecho internacional, multilateral y un rasgo muy característico fue su discrecionalidad; es decir, que el rumbo que tomó su política exterior fue activa e independiente, pero dentro de una línea de mayor pragmatismo político y de una diplomacia discreta.

Al tomar posesión de su cargo como presidente de México, Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) encontraba al país con una crisis de confianza, se había dado un nulo crecimiento económico, altos niveles de inflación, pérdida de valor del peso mexicano frente a las divisas de otras naciones y había una parálisis en las inversiones productivas. En lo que respecta a las relaciones de México con el exterior, observamos que a pesar de que se dio mayor importancia que en épocas anteriores a las relaciones con Centroamérica, las expectativas del gobierno mexicano se enfocaron primordialmente en Estados Unidos y América Latina quedó en un segundo término. No obstante, podemos concluir que la política exterior fue realista aunque fue más una política de ganas que de capacidades, fue interdependiente y conservadora en lo político, pero sentó las bases para una política exterior a futuro, una política de continuidad.

En el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) se propone una política exterior integral, aunque como lo analizamos esto no se pudo concretar. En cuanto a América Latina, se fortalecieron los mecanismos de consulta y concertación política, además de dar los primeros pasos para crear una zona de libre comercio y complementación económica con los países latinoamericanos.

Sin duda un hecho muy importante dentro de la cooperación mexicana con los países Centroamericanos, fue la iniciativa del presidente Miguel de la Madrid Hurtado de formar en 1983 el Grupo de Contadora, esto con el fin de lograr la paz en la región. Contadora sentó las bases para que los países centroamericanos reconocieran la necesidad del apoyo mutuo y de la cooperación internacional. También provocó que la política mexicana de cooperación hacia Centroamérica sustituyera el trato bilateral por un enfoque multilateral. A pesar de los obstáculos y las trabas que se le presentaron a dicho grupo, concluimos que los esfuerzos por alcanzar la paz en el área sirvieron para diseñar una estrategia de reconstrucción y desarrollo para toda la región.

Indicamos también que otra acción importante para fomentar la paz y la colaboración en Centroamérica fue el Programa de Cooperación Energética para los países de Centroamérica y el Caribe, mejor conocido como el Acuerdo de San José, que como señalamos consiste en que México y Venezuela, los principales exportadores de petróleo de América Latina, aseguren el suministro de crudo con ciertas facilidades financieras para los países centroamericanos y del Caribe. Este acuerdo por su naturaleza se convirtió en un instrumento de cooperación único entre países en desarrollo y una muestra de continuidad de la política exterior de México hacia la región.

Tomando en cuenta que la interdependencia se profundiza por la vecindad, Centroamérica es considerada como una prioridad explícita que debe atender la política exterior mexicana. Como lo mencionamos, al finalizar las gestiones de paz presididas por el Grupo de Contadora, México se da a la tarea de crear instituciones, consolidar algunos mecanismos y llegar a la concertación de mayor número de acuerdos con el fin de reforzar la cooperación con Centroamérica.

En este contexto se crea la Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica (CMCC) en 1990, la cual constituye la instancia de coordinación y el mecanismo para proponer acciones que impulsen la cooperación de México con Centroamérica en todos los campos. Gracias a esta Comisión en la actualidad se le da mayor seguimiento a todos los proyectos iniciados y no se relegan dentro de las Secretarías que los llevan a cabo, por eso ha sido reconocida como un gran paso en la cooperación que México ofrece a Centroamérica.

En 1998 se crea el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI) y con ello se adopta una nueva modalidad al dejar de lado el enfoque asistencialista y dar paso a una nueva concepción de la cooperación fincada en la transferencia de conocimientos, intercambio de experiencias, apoyo tecnológico y la formación sistemática de recursos humanos. No obstante, nos dimos cuenta de que el IMEXCI fue un gran logro en cuanto a la institucionalización de la cooperación de México a nivel internacional aunque no ha implicado un cambio considerable en la instrumentación de la cooperación con Centroamérica.

Gracias a los mecanismos y foros de concertación política, México ha promovido la cooperación internacional como un mecanismo de cohesión regional. Como ya vimos uno de los mecanismos más importantes es el denominado "Mecanismo de Diálogo y Concertación Política" o "Mecanismo de Tuxtla". Con este último, México aseguró su presencia definitiva en la región, favoreció la institucionalización y credibilidad en la cooperación internacional, además de que logró un mayor consenso a nivel regional. A pesar de ello, no podemos decir que todo sea bueno, ya que los objetivos eran muy ambiciosos y los recursos con que se cuentan aún son escasos. Además de que se han descuidado las necesidades y requerimientos particulares de cada país que integra dicho mecanismo.

La política exterior mexicana ha experimentado cambios y ajustes con el objetivo de lograr una inserción adecuada de México en el orden mundial emergente. La cooperación internacional ha sido un elemento relevante en el desenvolvimiento de las relaciones internacionales de nuestro país. Sin embargo, durante mucho tiempo México utilizó la cooperación internacional sólo para allegarse de recursos, pero tenemos que destacar que en la actualidad el interés gubernamental ha estado enfocado en la consolidación de una política mexicana de cooperación y por ello se han implementado cambios en la instrumentación de su política exterior.

Uno de los aspectos de mayor trascendencia en el ámbito de la política mexicana de cooperación es que México por su condición de desarrollo intermedio, ha desempeñado tres modalidades de cooperación: demanda, intercambio y oferta. En esta última, la labor más importante ha sido la cooperación mexicana ofrecida a Centroamérica puesto que gran parte de nuestra relación con los países del Istmo está vinculada a la cooperación internacional, lo cual mencionamos con anterioridad.

Nuestro país ha intensificado sus acciones de cooperación, ha incrementado el número de convenios y ha fomentado la creación de mecanismos y foros de concertación política. Sin embargo, las circunstancias internacionales y los fenómenos coyunturales han incidido desfavorablemente en los esfuerzos gubernamentales.

La tendencia a la proliferación de proyectos, instituciones y mecanismos de concertación política con frecuencia desmerecen los resultados obtenidos, pues la cooperación internacional no debe seguir siendo evaluada a la luz del número de proyectos o mecanismos establecidos, en virtud de que la cantidad no siempre implica calidad. Además, debemos reconocer que se han dejado de lado las necesidades y capacidades tanto de México como de la región.

Haciendo un análisis final, vemos que en efecto, el interés de México por Centroamérica surge a raíz de los conflictos armados que se dan en esta región a principios de los ochenta, pues nuestro país se percató de que lo que sucede en esta región repercute directamente en la estabilidad y crecimiento del país. Gracias a ello, México se preocupa por entablar relaciones más cercanas y cordiales, además lleva a cabo iniciativas para contribuir a la pacificación del Istmo centroamericano. Es así como a partir de esto la cooperación entre estas dos regiones empieza a formalizarse y elaborarse con mayor interés y continuidad.

En cuanto a la política exterior que llevaron a cabo los presidentes mexicanos del periodo 1982-2000, fue decisiva para que Centroamérica ocupara un mejor lugar dentro de la agenda exterior de nuestro país, pero a pesar de este logro la relación con Estados Unidos siguió siendo la más importante para México.

En la década de los noventa, a partir de la creación de la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica y del Mecanismo de Tuxtla, se dio mayor seguimiento y apoyo a la cooperación con la región, empero, debemos considerar que aún faltan un gran número de proyectos por concluir, y otros más por implementar como es el caso del Plan Puebla Panamá.

Para terminar, estamos seguros de que nuestro país debe continuar elaborando estrategias que permitan consolidar una política de cooperación sustentable que sea menos vulnerable a los sucesos externos, que tome en cuenta los recursos disponibles, que las necesidades y posibilidades del país oferente y demandante coincidan, además de que los objetivos que se establezcan sean comunes entre Centroamérica y México.

Por todo lo anterior, concluimos diciendo que la cooperación internacional es un instrumento fundamental de la política exterior de México y un mecanismo de acción por cuyo medio se promueven, multiplican, fortalecen y dinamizan los intercambios del país con el resto del mundo destinados a propiciar el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Arriola, Carlos

La modernidad en el pensamiento de Ernesto Zedillo

Ed. Porrúa

México, 1994

20 pp.

Chávez, Fernando

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

Ed. Friedrich Ebert Stiftung

México, 1992

110 pp.

Delgado de Cantú, Gloria M.

Historia de México 2. Estado Moderno y crisis en el México del Siglo XX.

Ed. Alhambra Mexicana

México, 1992

487 pp.

Deutsch, Karl

Análisis de las Relaciones Internacionales

Ed. Gernika

México, 1990

434 pp.

Dieguez M. María Isabel, *et. al.*

Relaciones Internacionales. Terminología básica

Ed. Universidad católica de Chile

Chile, 1992

60 pp.

Díez De Velazco, Manuel
Instituciones de Derecho Internacional
Ed. TECNOS
Madrid, España, 1985
851 pp.

Ferrer, Aldo
Historia de la globalización
Ed. Fondo de Cultura Económica (FCE)
México, 1996
418 pp.

García Querol, Laura Elisa
Cambios, retos y perspectivas de la política mexicana de cooperación internacional con Centroamérica.
Instituto Matías Romero
México, 1999
115 pp.

Gurtov, Mel
Política Humanista Global
Ed. Pomares-Corredor
Barcelona, España, 1990
286 pp.

Herrera, Rene, *et. al.*
La política de México hacia Centroamérica (1979-1982)
El Colegio de México
México, 1983
111 pp.

Jiménez de Aréchaga
Curso de Derecho Internacional Público
Fundación de Cultura Universitaria
Montevideo, 1959
379 pp.

Kaplan, Morton
Fundamentos políticos del derecho internacional
Ed. Limusa
México, 1965
412 pp.

Loaeza, Soledad
La cooperación internacional en un mundo desigual
El Colegio de México
México, 1994
477 pp.

Lozoya, Jorge Alberto, *et. al.*
La nueva política mexicana de cooperación internacional
Ed. Porrúa
México, 1999
174 pp.

Monroy Cabra, Marco Gerardo
Derecho Internacional Público
Ed. Temis, S.A.
Bogotá, Colombia, 1986
409 pp.

Ojeda Gómez, Mario
México: El surgimiento de una política exterior activa
Ed. SEP. Cultura
México, 1986
229 pp.

Olloqui, José Juan de
La diplomacia total
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1994
317 pp.

Osmañzyk, Edmund Jan
Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1976
430 pp.

Pedraja, Daniel de
Terminología usual en las Relaciones Internacionales. Conferencias Internacionales. Parte VI
Secretaría de Relaciones Exteriores
México, 1980
97 pp.

Presidencia de la República
Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica del sexenio 1982-1988. Sexto año. Tomo 5 y 6
Colección Tezontle, Fondo de Cultura Económica (FCE)
México, 1988
991 pp.

Presidencia de la República
Objetivos de la acción internacional de México. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994
Secretaría de Relaciones Exteriores
México, 1989
430 pp.

Ramírez Anguiano, Adriana América
La política exterior de México frente al nuevo orden internacional, la administración de Carlos Salinas de Gortari 1989-1993: Fundamentos, estrategias, acciones y logros.
UNAM
México, 1995
233 pp.

Ramírez, Claudia, (coord.)
Ernesto Zedillo. Opinión doctrina
Publicaciones Mexicanas, S.C.L.
México, 1994
533 pp.

Rousseau, Charles
Derecho Internacional Público
Ed. Ariel
Barcelona, España, 1966
747 pp.

Rozental, Andrés
La política exterior de México en la era de la modernidad. Una visión de la modernización de México.
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1993
198 pp.

Seara Vázquez, Modesto
La política exterior de México
Ed. Esfinge
México, 1969
414 pp.

Seara Vázquez, Modesto
Curso de Derecho Internacional Público
Ed. Porrúa
México, 1984
649 pp.

Senado de la República
México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Tomo VIII
Senado de la República
México, 1999
203 pp.

Senado de la República
México y el Mundo. La política exterior de México en la década de los noventa. Tomo IX
Senado de la República
México, 2000
315 pp.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Financiamiento del gobierno de México a los países de América Latina y el Caribe
Dirección General de Asuntos Hacendarios Internacionales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
México, 1992
180 pp.

Secretaría de Relaciones Exteriores
Boletín de Cooperación Técnica y Científica del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional
S.R.E.
México, 1999
7 pp.

Secretaría de Relaciones Exteriores
Cooperación México-Centroamérica. Documentos básicos I
Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica
México, 1993
186 pp.

Secretaría de Relaciones Exteriores
Política Exterior de México. 175 años de Historia. Tomo 3
S.R.E.
México, 1985
538 pp.

Sepúlveda, César
La política internacional de México en el decenio de los ochenta
Ed. Fondo de Cultura Económica
México, 1994
656 pp.

Sepúlveda, César

Derecho Internacional Público. Terminología usual en las relaciones internacionales.

Secretaría de Relaciones Exteriores

México, 1993

57 pp.

Torres, Blanca, (coord.)

Interdependencia ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México Estados Unidos?

El Colegio de México

México, 1990

309 pp.

Valdez Raúl, *et. al.*

Derecho diplomático y tratados. Terminología usual en las relaciones internacionales. Tomo 3.

Secretaría de Relaciones Exteriores

México, 1993

83 pp.

Vasco V., Miguel A.

Diccionario de Derecho Internacional

Ed. Casa de la Cultura Ecuatoriana

Ecuador, 1986

433 pp.

Vazquez, Jhon

El pensamiento de los clásicos.

Ed. Limusa

México, 1994

420 pp.

Velázquez Flores, Rafael

Introducción al estudio de la política exterior de México.

Ed. Nuestro Tiempo

México, 1995

299 pp.

Villarreal Corrales, Lucinda

La cooperación internacional en materia penal

Ed. Porrúa

México, 1999

392 pp.

Waltz, Kenneth N.

Teoría de la política internacional

Grupo Editor Latinoamericano

Buenos Aires, Argentina, 1998

248 pp.

HEMEROGRAFÍA

Alejandre Raúl R., "La política exterior del gobierno de Ernesto Zedillo: ¿hacia una nueva diplomacia", en **El Cotidiano**, Ed. Neón, México, Mayo-Junio 1995, No. 69, 24-31 pp.

Abella Armengol, Gloria, "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en **Relaciones Internacionales**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, Abril-Junio 1994, No. 62, 53-70 pp.

Ampudia Ricardo, "Hacia una nueva vinculación con el mundo: la política exterior del gobierno de Carlos Salinas de Gortari", en **Relaciones Internacionales**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, México, Julio-Septiembre 1993, No. 59, 67-70 pp.

Garza Elizondo Humberto, "Los cambios de la política exterior de México 1989-1994", en **Foro Internacional**, El Colegio de México, México, Octubre-Diciembre 1994, Vol. 34, No. 4, 534-544 pp.

González Souza Luis, "Plan KK: sí, caca, en **La Jornada**, México, 16 Junio 2001, p. 18

Henriquez Helio, "Asistentes a un foro sobre biodiversidad rechazaron el Plan Puebla-Panamá", en **La Jornada**, México, 16 Junio 2001, p. 5

Herrera Alamos Claudio, "Política internacional y cooperación: una historia simétrica", en **Diplomacia**, Academia Diplomática de Chile, Chile, Junio-Diciembre 1995, No. 68, 54-60 pp.

Lasagna Marcelo, "Las determinantes internas de la política exterior: un tema descuidado en la teoría de la política exterior", en **Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile**, Universidad de Chile, Chile, Julio-Septiembre 1995, No. 111, 387-409 pp.

Lozoya Jorge Alberto, "México y la cooperación internacional", en **Revista Mexicana de Política Exterior**, Ed. Nueva Epoca, México, Otoño 1994, No. 44, 131-140 pp.

Peña, Roberto, "México y sus instrumentos de negociación internacional", en **Relaciones Internacionales**, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, No. 32, México, 43-56 pp.

Pérez Bravo Alfredo, *et al*, "La cooperación internacional para el desarrollo: nuevos actores y nuevas estrategias", en **Revista Mexicana de Política Exterior**, Ed. Nueva Epoca, México, Otoño-Invierno 1996, No. 51, 182-196 pp.

Toache López Gerardo, "Política exterior en el IV informe de gobierno del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León", en **Bien Común y Gobierno**, Fundación Rafael Preciado Hernández, México, Octubre 1998, No. 47, 94-97 pp.

Venegas, Juan Manuel, "Fox gana pleno apoyo de mandatarios de CA para el Plan Puebla Panamá", en **La Jornada**, México, 16 Junio 2001, 3 y 12 pp.

Villafranca Juan de, "Comisión Mexicana de Cooperación con Centroamérica", en **Revista de Administración Pública**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, Enero-Junio 1992, No. 82, 25-29 pp.

Villegas Villalobos Antonio, "V Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo: la cooperación internacional hacia el siglo XXI", en **Revista Lazos**, Embajada de México en el Salvador, San Salvador, El Salvador, Julio-Octubre 1999, No. 24 y 25, 23-26 pp.

INTERNET

www.ppp.presidencia.gob.mx