

EL COLEGIO DE MEXICO

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

LA POLITICA DE MEXICO HACIA NICARAGUA, 1979-1985

TESIS QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE
LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

ANA COVARRUBIAS VELASCO

MEXICO, D.F., MAYO DE 1989

INDICE

INTRODUCCION

- I. La teoría.
 - El Realismo Político
 - El fenómeno de las potencias medias

- II. México como potencia media.
 - Consideraciones generales de la política exterior de México
 - México como potencia media

- III. La política de México hacia Nicaragua desde la Independencia hasta 1979.
 - El periodo 1821-1964
 - El acercamiento económico a partir de 1964

- IV. La política de México hacia Nicaragua, 1979-1982.
 - La diplomacia bilateral. La construcción de la "tercera vía"
 - El aspecto económico
 - El aspecto político
 - La política de los Estados Unidos, 1979-1982.

- V. La política de México hacia Nicaragua, 1983-1985.
 - La diplomacia multilateral. Contadora
 - El aspecto político
 - El aspecto económico
 - La política de los Estados Unidos, 1983-1985.

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

A lo largo de su vida como nación independiente, México ha mostrado poco interés en el área centroamericana a pesar tanto de la existencia de algunas afinidades culturales, como del hecho de que esa región haya sido parte del territorio mexicano inmediatamente después de su independencia.

Con Nicaragua específicamente, hasta antes de 1979 la relación había sido casi inexistente excepto por algunos momentos de contacto que, sin embargo, no fueron más que eso. El único período en el que el gobierno mexicano intentó formular una política consistente y de mayor influencia se dio hacia la década de los sesenta y principios de los setenta, cuando pretendió el acercamiento económico no sólo con Nicaragua, sino con el área centroamericana en su conjunto. No obstante, el éxito del esfuerzo mexicano fue relativo y hacia fines de los setenta el interés económico en la región desapareció.

En 1979, el gobierno de México emprende una política activa hacia Nicaragua que contribuyó a lo que se ha llamado la "nueva política exterior" de México. En efecto, esa política cuenta con algunos rasgos distintivos, entre otros, el abandono del juridicismo en favor de posiciones políticas más claras y comprometidas, respaldadas a su vez por un apoyo económico importante, y la voluntad del gobierno mexicano de actuar como líder.

Entre las causas más importantes que permitieron la formulación de esta política exterior activa, pueden citarse el triunfo inminente de la revolución en Nicaragua dirigida por una

coalición plural, el descubrimiento de importantes yacimientos de petróleo en México que, en momentos en que este recurso era altamente valorado, resultaba en un mayor poder relativo para el país, y una política norteamericana hacia el área más bien ambigua. Estas circunstancias, sin embargo, van evolucionando de tal manera que para México resultó imposible mantener su política inicial.

Hacia 1981-1982, tanto el contexto interno en México como el regional cambiaron cualitativamente. En México, se hacía evidente una crisis económica y financiera de gran profundidad, lo que limitaba el respaldo material que el país podía otorgar a su política exterior. En lo internacional, destacan el ascenso de Ronald Reagan al poder en los Estados Unidos, lo que significó una política norteamericana "dura" hacia la región, la transformación del proceso nicaraguense hacia una radicalización, y la regionalización del conflicto centroamericano por la emergencia de nuevos actores, algunos de los cuales eran apoyados por los Estados Unidos.

En un nuevo contexto, en 1983 México opta por la diplomacia multilateral al ingresar al Grupo de Contadora, mediante el cual, el gobierno dirige su política exterior más hacia Centroamérica en su conjunto que hacia Nicaragua exclusivamente. Como se verá, esto tendrá consecuencias importantes para la relación con Nicaragua.

La política exterior activa de México, reflejada en su relación con Nicaragua, y su posterior evolución hasta la opción por la diplomacia multilateral, han sido motivo de debate tanto por sus objetivos como por su ejecución. La intención de esta

tesis es explicar la política exterior de México hacia Nicaragua entre 1979 y 1985; es decir, el cambio inicial de la misma en 1979 y sus diversas modificaciones a partir de entonces con el propósito de conocer los alcances y los límites de tal cambio. Se escogió el año de 1985 como fin del periodo por dos razones principalmente: la primera, porque en ese año México suspende el suministro de petróleo a Nicaragua, uno de los rasgos distintivos de la "nueva política exterior", y, la segunda, porque el agotamiento del proceso de Contadora comienza a manifestarse hacia finales del año, cuando Nicaragua se niega a firmar el "Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica". De esta forma, la política exterior de México dirige su atención a otros temas, como deuda externa y narcotráfico, y la relación del país con Nicaragua pierde cierta importancia.

Para dar una interpretación más acabada de la política mexicana hacia Nicaragua durante el periodo 1979-1985, se ha decidido utilizar al Realismo Político como marco teórico. Así, el primer capítulo de la tesis se encargará de la descripción del Realismo Político de dos maneras: como teoría general de las Relaciones Internacionales en una primera parte, y en relación al fenómeno de las potencias medias, en una segunda parte. Esto último porque se ha calificado a la actuación de México durante el lapso en consideración como la de una potencia media.

De acuerdo con el Realismo Político, México inició una nueva política ante una amenaza a su seguridad una vez que, por un lado, aumentó su poder relativo gracias al petróleo y, por el

otro, la potencia hegemónica parecía menos interesada, lo que le daba espacios para actuar. Es decir, México cumpliría alguna de las funciones de las potencias medias siempre que estas condiciones existieran. De esta forma, cabría esperar que México actuara como potencia media entre 1979 y 1981 pero no después de este año en el que, por una parte, cae el poder relativo de México al bajar los precios internacionales del petróleo y, por la otra, los Estados Unidos reafirman su voluntad hegemónica.

Como se verá, la hipótesis realista no se corrobora cabalmente. Entre 1979 y 1981, México sí pareció tener la voluntad y las posibilidades de actuar como potencia media, pero sus éxitos fueron relativos. Por otro lado, México estuvo presente en Nicaragua, y Centroamérica en general, desde 1982 hasta 1985. El objetivo es, entonces, tratar de explicar los momentos de cercanía y de distanciamiento de los hechos con las hipótesis realistas para poder llegar a un mejor entendimiento de la política de México hacia Nicaragua en el periodo en cuestión.

Con el fin de evaluar a México como potencia media, debe tenerse en cuenta el contexto geopolítico del país y sus características internas. Es decir, la vecindad con una de las potencias hegemónicas y una economía relativamente débil modifican necesariamente las posibilidades de actuación de México como potencia media en un área de influencia de la gran potencia, como Centroamérica. Es así como el segundo capítulo de la tesis tiene como objetivo delinear el ámbito en que se ha dado la política exterior mexicana y ver de qué manera puede hablarse de México como potencia media. El capítulo identifica, entonces, las funciones que como tal puede cumplir el país, destacando las de

mediador, comunicador y guardián del balance de poder, en el sentido de mantener el statu quo regional. Para poder evaluar el papel de México como potencia media se necesita, también, reconocer qué intereses tiene, y ha tenido México en Nicaragua, para lo cual se ha incluido un capítulo histórico. El capítulo está dividido en dos partes que cubren de la Independencia hasta 1964 cuando los momentos de contacto entre México y Nicaragua son escasos y tienen un carácter político, y de 1964 a 1979, que describe el acercamiento económico mexicano a América Central.

Dado que uno de los principales cambios de la política de México hacia Nicaragua fue la opción por la diplomacia multilateral, se decidió dividir el periodo específico que cubre la tesis, 1979-1985, a partir de tal cambio. De esta forma, el cuarto capítulo cubrirá la diplomacia bilateral de 1979 a 1982, y el quinto se encargará de la diplomacia multilateral, de 1983 a 1985. Esta separación no quiere decir, sin embargo, que no se hayan dado alteraciones importantes a la política exterior de México dentro de cada periodo. Al contrario, éstas podrán describirse con mayor detalle dentro de cada uno.

La diplomacia bilateral se refiere principalmente a la intención de México por hacer de la Revolución Nicaragüense una "tercera vía"; es decir, un modelo nacionalista y libre de intervención extranjera, que respondiera a las necesidades nicaragüenses. Es en este momento cuando se considera que México puede actuar como guardián del balance de poder o del statu quo. El interés de México en este primer periodo parece haber sido mantener tal equilibrio de poder y, a la vez, intentar reducir

la hegemonía norteamericana absoluta en el área.

El capítulo sobre la diplomacia multilateral se encarga del Grupo de Contadora principalmente. Como se verá, el contexto internacional y el interno en México en que se desarrolla el proceso, pone de manifiesto una preocupación fundamental de México: la defensa de su seguridad nacional que, si bien había estado presente desde antes, es hacia 1981 cuando comienza a tener prioridad, lo que queda reflejado en 1983 mediante el Grupo de Contadora.

Ambos capítulos incluirán el aspecto económico y el político de la actividad mexicana, así como una parte dedicada a la política de los Estados Unidos, cuya importancia tanto para la política exterior de México como para Nicaragua es indudable.

Las conclusiones, en último lugar, pretenderán identificar cuáles han sido los intereses de México en Nicaragua en los distintos momentos presentados a lo largo de la tesis para conocer qué elementos son constantes y cuáles cambian. Una vez establecido esto, se regresará a la hipótesis inicial con el fin de ver de qué manera ayuda a explicar lo sucedido. Asimismo, se hará una breve evaluación de la política de México hacia Nicaragua durante todo el periodo.

Finalmente, vale la pena hacer una observación importante en relación a la calificación de México como potencia media exclusivamente por su relación con Nicaragua. Si bien podría argumentarse que para considerar a México como tal debería analizarse su política exterior en conjunto, me parece que el caso de Nicaragua puede ser útil para tal fin porque pareció ser el centro de la "nueva política exterior". De esta forma, el

status de México como potencia media tendría que reflejarse en su política hacia Nicaragua.

Antes de comenzar, quiero agradecer a todas aquellas personas de El Colegio de México, -profesores, alumnos y personal administrativo-, que, en una forma u otra contribuyeron a mis estudios de Licenciatura. De manera especial, agradezco a la profesora Celia Toro sus atenciones para conmigo a lo largo de mis estudios y como asesora de esta tesis. Finalmente, agradezco a mis padres su apoyo, sin el cual no hubiese podido concluir mi Licenciatura.

I LA TEORIA

El objetivo del presente capítulo es delinear la visión del Realismo Político acerca de las Relaciones Internacionales; se trata de dar un marco teórico general, pero poniendo un énfasis especial en todos aquellos elementos que resulten de particular interés para el análisis de la política exterior mexicana. De esta forma, se elaborará un resumen de los postulados fundamentales de dicha escuela con base en uno de sus principales exponentes, Hans Morgenthau, con la finalidad de entender su caracterización del sistema internacional y, dentro de éste, la dinámica que se establece entre los actores más importantes. Se anotarán, igualmente, algunas de las críticas más comunes que se han hecho al modelo teórico en consideración, en función, también, de los propósitos de esta tesis.

Una segunda parte se encargará del fenómeno de las potencias medias, categoría importante dentro del Realismo Político, y probablemente útil para el análisis de la política exterior de un país como México. En este primer capítulo, sin embargo, se expondrán únicamente algunas consideraciones teóricas de las potencias medias en general para, en el segundo capítulo, hacer referencia al caso específico de México.

El Realismo Político

Los realistas no constituyen una escuela homogénea, pero puede decirse que comparten, por lo menos, cinco premisas fundamentales acerca de las Relaciones Internacionales.¹ La primera se refiere a las causas de la guerra y las condiciones para la paz como preguntas centrales de la teoría. En segundo

término, se utiliza a la estructura del sistema internacional, o distribución internacional del poder, como una explicación necesaria, aunque no suficiente, de muchos aspectos de las Relaciones Internacionales. Como tercer punto, se considera al grupo con una base geográfica como el actor principal; es decir, el Estado, que, en cuarto lugar, actúa de manera racional. Finalmente, la nación-Estado se reconoce como actor unitario.

El Realismo Político concibe una sociedad internacional anárquica compuesta por Estados, los cuales actúan según su interés nacional definido siempre en términos de poder. De esta forma, el Realismo asume que el Estado, frente al conflicto permanente, perseguirá, antes que nada, su seguridad. En ausencia de un Estado supra-nacional, los Estados tienen que recurrir al uso de sus propios recursos para hacer valer sus intereses. Los países, así, responden a fuerzas políticas externas más que internas. La teoría se basa en una percepción pesimista de la naturaleza humana, en donde el egoísmo y el interés propio resultan esenciales.

Las anteriores premisas están implícitas en el análisis que de las Relaciones Internacionales hace Hans Morgenthau.² La teoría gira, en gran parte, alrededor de dos conceptos fundamentales: el poder y la racionalidad. Es decir, las relaciones entre los países no son sino una lucha por el poder que tiene distintas manifestaciones, frecuentemente ocultas bajo la ideología, y que cuenta con ciertos límites, algunos de ellos poco eficaces. Estos dos conceptos centrales, sin embargo, presentan ciertas dificultades a la teoría misma, tal como se verá cuando se expongan las críticas al Realismo. No obstante,

vale la pena comenzar con la descripción de la teoría tal como lo hace Morgenthau aunque sin olvidar que algunos de sus supuestos puedan ser cuestionados.

La política aparece como una esfera de acción autónoma. Como se ha dicho, es el interés definido en términos de poder lo que guía la acción del estadista en el ámbito internacional. De esta forma, la política exterior puede tener continuidad a pesar de los motivos, las preferencias o cualidades del gobernante. Es decir, la teoría se aparta de dos falacias populares: la preocupación por motivos y las preferencias ideológicas.

Aun cuando Morgenthau considera que el interés definido como poder es una categoría objetiva y universalmente válida que, como esencia de la política no se ve afectada por las circunstancias de tiempo y lugar, admite, por otra parte, que el concepto no tiene un significado fijo, sino que el interés que determina una acción política en un momento dado depende del contexto político y cultural en que se formula la política exterior. Esto último se repite en cuanto al poder. Es interesante señalar, en este punto, y, sobre todo para un análisis posterior, el hecho de que el autor presente al interés, -y al poder-, como una categoría objetiva y universal; es decir, todo país responde a un interés nacional, a la vez que toma en cuenta los contextos político y cultural en la definición del mismo. Esto último parece abrir un espacio en el cual consideraciones de carácter interno tienen un peso importante en la configuración del interés lo que, además, modifica la percepción que del mismo, y del poder, tengan los países.

Morgenthau considera que el poder abarca todo aquello que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre; cubre todas las relaciones sociales que sirvan a este fin, desde la violencia hasta el control mental. El poder, continúa el autor, se refiere al control del hombre sobre las mentes y las acciones de otros hombres. Cuando el poder es político, se habla de una relación mutua de control entre quienes poseen la autoridad pública, y entre éstos y el pueblo. Se trata de una relación psicológica entre quienes ejercen el poder y sobre quienes es ejercido. Esta relación se logra mediante tres actitudes: 1. por la expectativa de obtener beneficios; 2. por el miedo a quedar en desventaja; y, 3. por el respeto hacia hombres o instituciones. El poder se ejerce mediante órdenes, amenazas, carisma o autoridad, o por la combinación de éstos. Debe distinguirse, sin embargo, entre poder e influencia; poder y fuerza; poder susceptible o no de utilizarse; y poder legítimo e ilegítimo.

La influencia implica los medios para imponer la voluntad. La fuerza, en segundo término, se refiere al uso del poder militar o pseudo-militar. En política internacional, la fuerza armada, como amenaza o potencialidad, es el factor constitutivo del poder político nacional más importante. Cuando la violencia física se materializa, la relación psicológica entre dos mentes se pierde. En cuanto a la posibilidad del uso del poder, este sólo se emplea cuando la víctima no puede responder en los mismos términos. Finalmente, respecto a la legitimidad del poder, la capacidad de un Estado para imponer su voluntad es menor cuanto más ilegítimo sea el poder.

Los elementos constitutivos del poder aparecen como una de las dificultades más serias que enfrenta la teoría, como se verá más adelante. La discusión se refiere a la definición misma del poder, lo que cuestiona su composición y, en consecuencia, su función. Es decir, el uso del poder como medio y/o como fin de la política exterior no es claro. Morgenthau, al afirmar que la política internacional, como cualquier política, es una lucha por el poder, ubica a este como objetivo inmediato independientemente de otros objetivos últimos.

El autor identifica nueve elementos constitutivos del poder según su grado de estabilidad. Estos son la geografía, los recursos naturales, la capacidad industrial, la preparación militar, la población, el carácter nacional, la moral nacional, la diplomacia y la calidad del gobierno. Entre éstos, cabe destacar la preparación militar, por la importancia que ha tenido para la teoría realista, y la diplomacia, por el peso que le da el autor.

La preparación militar, para Morgenthau, es lo que da la importancia real a otros factores como la geografía, los recursos naturales y la capacidad industrial. Entre mejor sea la preparación militar, mayor poder tendrá la nación en política internacional.

La calidad de la diplomacia es, sin duda, fundamental. La diplomacia consiste en la formulación y ejecución de la política exterior en todos los niveles. Se trata del factor de poder nacional más importante e inestable que combina al resto de los elementos en un todo integrado, les da dirección y peso, y

despierta sus potencialidades al convertirlos en poder real. Para Morgenthau, la diplomacia es el cerebro del poder nacional, como la moral es su alma.³ Una diplomacia competente puede elevar el poder de la nación más allá de lo esperado, pues une a los fines y los medios de la política exterior en armonía con los recursos del poder nacional disponibles. La diplomacia, entonces, transforma los recursos de la fuerza nacional en realidades políticas.

Una nación debe definir sus metas según el poder de que disponga; de otra forma, corre el riesgo de entrar en guerra. En este sentido, la diplomacia resulta fundamental pues no sólo debe señalar los objetivos de la política exterior según el poder disponible; sino que debe conocer los objetivos y el poder de otras naciones, y determinar hasta qué punto los diferentes objetivos son incompatibles. El fracaso de la política exterior puede obligar a la nación a retractarse y a redefinir sus objetivos según su fuerza real.

Cuando se cuestiona la función del poder como medio o como fin, lo que se desarrollará posteriormente, algunos de los elementos constitutivos del poder enumerados por Morgenthau resultan inciertos. Tal es el caso de materias primas como el petróleo. En este sentido, este recurso pudo haber sido fuente de poder en algún momento, pero su posesión actualmente ya no deriva en una mayor capacidad de influencia en lo internacional. Para el caso de estudio del presente trabajo, este hecho tiene un peso significativo, pues es parte de la explicación de la política exterior de México hacia Nicaragua entre 1979 y 1985. Este ejemplo ilustra, también, cómo el poder no puede definirse con

base en factores constantes, sino que, como se verá, su contenido es variable.

La lucha por el poder es universal en tiempo y espacio y es un hecho innegable de la experiencia. Sus manifestaciones son tres: la política del statu quo, la política del imperialismo y la política del prestigio.

La política del statu quo resulta de gran importancia para la tesis. Este tipo de política está destinada a mantener la distribución de poder en un momento dado y admite cambios siempre que no representen una alteración en las relaciones de poder. Al contrario, la política del imperialismo pretende la destrucción del statu quo; es decir, la alteración de la distribución del poder.⁴ La política de prestigio, finalmente, utiliza el ceremonial diplomático, el despliegue militar y la propaganda, para lograr el prestigio mismo o el apoyo que pueda dar a políticas de statu quo o de imperialismo.

La lucha por el poder, bajo cualquiera de sus expresiones, se ve racionalizada y justificada por la ideología. Así, se utilizan términos éticos, legales o biológicos como metas últimas de la acción política, o como pretextos o frentes falsos en donde se esconde el elemento del poder.

En cuanto a los límites de la lucha por el poder, éstos son: el balance de poder, la moralidad internacional, el Derecho Internacional y la opinión pública mundial. El primero, balance de poder, parece ser el más eficaz. Además, como se expondrá posteriormente, es un elemento indispensable para el entendimiento de la política de México hacia Nicaragua.

Dado que los elementos de la sociedad internacional están en un antagonismo constante, el equilibrio de poder asegura la capacidad de una nación de mantenerse libre de la dominación de otra, así como la independencia de un tercer país respecto de quienes quieren dominarlo. El balance de poder está compuesto por subsistemas pero, entre más íntimamente estén ligados éstos al equilibrio de poder dominante, menor será su autonomía y tenderán más a ser una manifestación localizada de este último. Los balances de poder locales, a partir de la Segunda Guerra Mundial, se han vuelto meras funciones del balance de poder mundial.

La eficacia de las demás limitaciones de la lucha por el poder, -Derecho Internacional, moralidad internacional y opinión pública mundial-, es difícil de evaluar. Aunque existen ciertos consensos a nivel de la opinión pública internacional, como la condena de la guerra, lo que Morgenthau llama el "universalismo nacionalista"⁵ acaba por nulificar los efectos que dicha opinión, o la moralidad internacional, puedan tener. Finalmente, en cuanto al Derecho Internacional, su principal debilidad es el hecho de que los tratados sólo obligan a quienes los firman, para lo cual las disposiciones legales deben ser lo suficientemente ambiguas como para que cada parte las interprete según sus intereses.

Un segundo concepto fundamental para el Realismo Político, como se ha dicho, es la racionalidad. En este sentido, la teoría supone que el estadista deberá comprender la esencia de la política y traducirla en una acción política exitosa; así, el carácter de la política exterior podrá conocerse por los actos políticos y por sus consecuencias. Para el Realismo, entonces, la

política exterior debe ser racional, aunque reconoce que ésta no siempre ha sido así. Sin embargo, en su intento por abstraerse de elementos irracionales, el Realismo define a una buena política exterior como una racional, pues esto significa que minimiza riesgos y maximiza beneficios.

Cada modelo teórico implica una visión del mundo particular y, por lo tanto, un tipo de análisis distinto en que se consideran ciertas variables y otras no, y que produce explicaciones para lo que determina como el problema central y no para otros hechos. De esta forma, y derivado de la anterior exposición, pueden distinguirse los elementos principales a partir de los cuales se hace el análisis realista. De hecho, estos elementos ya han sido indicados, pero no deja de ser útil resumirlos, a manera de conclusión, con el objetivo de lograr una mayor claridad.

Como se ha dicho ya, el actor principal es el Estado unitario que actúa de forma racional con base en propósitos o intenciones. Lo que el Realismo pretende explicar es una acción gubernamental escogida por el gobierno nacional, para demostrar cómo era ésta el mejor camino según la meta que se perseguía.⁶ La racionalidad significa que, dada esta meta, -interés nacional-, el Estado se enfrenta a diversas alternativas que deberá evaluar con el fin de escoger aquella que maximice el resultado con los menores costos posibles. La racionalidad otorga consistencia entre metas y objetivos en una acción particular.

Para el análisis,⁷ entonces, el Realismo busca contestar las siguientes preguntas: ¿cuál es el problema?, ¿cuáles son las

alternativas?, ¿cuáles son los costos estratégicos y los beneficios asociados con cada alternativa?, ¿cuál es el modelo de valores nacionales (gubernamentales) y axiomas compartidos observado?, y, ¿cuáles son las presiones estratégicas a nivel internacional? Como ya se dijo, la opción por la que finalmente se opte será la que implique mayor beneficio.

El Realismo Político ha sido y es una de las escuelas más importantes para el estudio de las Relaciones Internacionales. Sus posiciones, sin embargo, no han estado libres de crítica, especialmente a partir de la década de los sesenta.

Las críticas al Realismo abarcan diversos aspectos. En este trabajo se presentarán sólo algunas de las más comunes y que, además, pueden ayudar al objetivo principal de la tesis. De esta forma, se considerarán seis áreas, a saber, el Estado como actor principal, el poder, la visión de la naturaleza humana que subyace al Realismo, la ausencia de elementos internos en el análisis, el interés nacional y la autonomía de la esfera política.

En cuanto al Estado racional unificado, se ha dicho que existen grupos e instituciones que lo rebasan, por lo que es difícil reconocerlo como el actor principal. Por otro lado, la actuación racional del Estado ha sido también cuestionada pues, al considerarse que en su interior no es homogéneo, la acción puede ser resultado de negociaciones o conflictos internos en donde no existe tal racionalidad.

Sin duda, es mucho lo que se ha escrito acerca de la concepción realista del poder. La discusión gira alrededor tanto de la definición misma del concepto, según su amplitud y su

caracterización como absoluto o relativo, como de su función, es decir, si se trata de un objetivo, un medio, o de ambos. Las críticas en este sentido varían. Según Robert Keohane, Morgenthau no ve al poder sólo como un medio para la obtención de otros fines, sino como un fin en sí mismo, debido a su visión de la naturaleza humana. Dicha visión, como se mencionó antes, es pesimista pero, si la naturaleza humana es constante, ¿por qué la guerra no lo es también?. De esta forma, el Realismo no puede explicar la cooperación y la armonía. El mismo autor considera que el Realismo tiende a ver al poder como unitario, homogéneo y útil para una diversidad de propósitos. Sin embargo, Keohane prefiere hablar de un mundo diferenciado, de acuerdo a distintas áreas temáticas pues, según éstas, los recursos varían. Así, el aspecto militar ya no estaría a la cabeza de la jerarquía de los recursos del poder.

Stanley Hoffmann, por su parte, considera que el Realismo Político ha fracasado como teoría general porque ve al mundo como un campo estático en donde las relaciones de poder se reproducen en una monotonía interminable. Resulta pertinente añadir aquí el peso del sistema internacional en el análisis realista. Si aquél determina el comportamiento de los Estados, éstos, entonces, reaccionan de manera similar ante la misma situación objetiva. Las políticas no cambian por alteraciones en el régimen doméstico, en la estructura burocrática o en la personalidad u opiniones de los líderes. El Realismo, dice Hoffmann, implica el ajuste a lo externo, más que el ajuste de lo externo a los propósitos internos.

De acuerdo con Hoffmann, el poder es un concepto meramente instrumental y, por lo tanto, no debe ponerse como centro de una teoría. La cantidad y el tipo de poder que se use depende de los fines que persiga el hombre. El Realismo, como se mencionó ya, no considera ciertos elementos internos que afectan al poder, como la naturaleza del régimen, la estructura del poder, las creencias y los valores que influyen en las metas nacionales y los motivos de los estadistas, entre otros. El poder, según Hoffmann, es un producto complejo de otras variables que deberían manifestarse y no quedar ocultas detrás de ese concepto. Es así como la realidad se sobresimplifica pues se tiene una visión mecanicista de los asuntos internacionales por la cual el estadista debe ajustar el poder nacional a una serie de "externos" dados inmutables.¹⁶

Algunos autores proponen la construcción de una teoría de fines como punto de partida para, después, analizar la búsqueda del poder conjuntamente y bajo el impacto de los fines que va a promover. Además, una política exterior implica fines bien determinados. Wolfers formula la siguiente clasificación de fines:¹⁸

1. metas de extensión nacional que demandan un cambio en el statu quo. Incluyen el poder en sí mismo, la conquista, la dominación o expansión territorial, o la recuperación de un territorio.
2. Metas de auto-preservación nacional que persiguen mantener, proteger o defender el statu quo. Resulta ambiguo pero puede incluir la independencia nacional e integridad territorial, o puede referirse a una definición amplia del interés nacional que incluya, entre otras cosas, zonas de influencia. De aceptarse este modelo explicativo de la política exterior, es mediante este tipo de metas como mejor podría entenderse el caso de estudio de

esta tesis, como podrá comprobarse en los dos últimos capítulos de la misma. 3. Metas de autoabnegación nacional que trascienden, si no sacrifican, al interés nacional, en nombre de un valor elevado. En las anteriores consideraciones, la naturaleza del poder es instrumental.

En los análisis del concepto del poder se ha tenido especial cuidado en negarlo como un fenómeno absoluto. Para Aron,¹⁹ el poder no es más que una relación humana y deberá ser definido y medido a través de categorías que, si bien valgan en cualquier momento, permitan, a la vez, una descripción particular: el medio (escenario), los recursos y la acción colectiva. David Baldwin,²⁰ a su vez, señala que los recursos del poder son específicos situacionalmente. Los medios por los que una acción intenta influir en otro actor depende de quiénes son los actores y qué es lo que se persigue. Nuevamente, esta concepción parece ubicar al poder como un instrumento.

Muy relacionado con lo anterior aparece la discusión acerca del interés nacional. Si la doctrina del interés nacional con base en el poder es válida, existiría una política nacional permanente e independiente de cambios en los gobiernos y actores nacionales.²¹ Esto significaría que el interés nacional descansa en realidades sólidas más que en ideas u opiniones. Se trata, entonces, de un interés nacional objetivo que asume una separación entre política interna y exterior. Sin embargo, como dice Kaplan,²² existen subsistemas importantes a nivel interno que modifican tal definición. En ocasiones, la élite en el poder puede decidir en contra del interés nacional si el interés de su

subsistema entra en contradicción con aquél. Nuevamente, el rechazo del Realismo a dar un peso significativo a ciertos elementos internos parece poner en dificultades a la teoría misma para explicar algunas acciones en lo externo.

Finalmente, vale la pena hacer referencia a la determinación realista de la esfera política como independiente. En este sentido, se ha criticado al Realismo por poner toda su atención en los aspectos político-militares a expensas de los económicos, lo que resulta en una limitación a la capacidad explicativa de la teoría. Esta es una de las razones por las cuales el Realismo no puede dar cuenta de los cambios en el sistema internacional cuando no se trata de problemas político-militares.

El fenómeno de las potencias medias

A continuación se desarrollará un esquema teórico general acerca del fenómeno de las potencias medias. Como se verá más adelante, especialmente cuando se hable de México, la definición de la potencia media, en ocasiones, parece alejarse un poco del Realismo Político.²³ Sin embargo, no se trata de un rompimiento total y, por el contrario, el análisis de la potencia media debe verse dentro de ese esquema más amplio, pues la mayoría de sus proposiciones se ajustan en gran medida al mismo cuando se trata de explicar la ubicación, el comportamiento y los objetivos de aquel tipo de países.

De acuerdo con los diversos autores, el fenómeno de las potencias medias es uno de gran complejidad y ambigüedad; la definición de esa categoría ha sido siempre una tarea difícil. El término no es nuevo en la literatura de las Relaciones

Internacionales; se usaba ya en Europa desde antes de la Restauración. Después de ésta, y hacia el final del siglo XIX, fueron los escritores alemanes quienes más se ocuparon del concepto. Potencia media se utilizaba, entonces, para clasificar a los países cuya fuerza económica, política y militar era mediana en la escala de poder mundial, o que ocupaban una posición intermedia, central y/o moderadora entre dos partes en conflicto. Funcionaban como guardianes del balance de poder prevaeciente y como "colchones" en los esquemas de alianzas y conflictos.²⁴

Sin embargo, el concepto ha adquirido una mayor importancia desde la Segunda Guerra Mundial, específicamente a partir de la década de los sesenta. Con anterioridad, durante el periodo conocido como la "guerra fría", se puso más énfasis en la actuación mediadora de las potencias medias, y no tanto en su posición intermedia en la jerarquía del poder internacional.²⁵ Pero no fue sino hasta 1973, cuando el poder de los países petroleros aumentó considerablemente, que tanto la política internacional como la teoría misma se vieron alteradas por nuevos centros de poder o "influyentes". En la teoría, se buscaron nuevas interpretaciones al fenómeno; en la política internacional, el discurso de una de las grandes potencias utilizó un nuevo enfoque estratégico que incluía a las potencias medias como "aliados preferenciales", con el fin de enfrentarse al resquebrajamiento del sistema internacional manteniendo una posición hegemónica.²⁶ Se consideró, incluso, que esos centros de poder apuntaban a un mundo multipolar, y se puso mayor atención en funciones regionales. Esta interpretación permaneció hasta

1978-1979 cuando, por un lado, dichos centros de poder entraron en crisis y, por el otro, la reafirmación del conflicto Este-Oeste cuestionó la viabilidad de aquéllos. No obstante, la posibilidad de regresar a la "guerra fría" y a la bipolaridad ideológica es incierta, de modo que el fenómeno sigue siendo objeto de análisis.²⁷

En relación con el surgimiento de los "nuevos centros de poder" gracias al petróleo, podría distinguirse entre países exportadores de petróleo y potencias medias propiamente dichas pues, tal como sucedió, la posesión de este recurso como base del poder fue incierta. Es decir, depender del petróleo como fuente de poder resulta en una posición muy vulnerable; sin embargo, por otro lado, no puede negarse que, en su momento, la posesión de tal recurso tuvo una influencia significativa en la escena internacional. Así, la relación entre países exportadores de petróleo y potencias medias no es tan clara. Dada la importancia de esta relación para la tesis, su análisis será dejado para más adelante, una vez que se haya descrito la política exterior mexicana entre 1979 y 1985.

Los nuevos centros de poder no igualan a los anteriores, y las nuevas formas de influencia se distinguen de las clásicas en efectividad y control. Las nociones a tomarse en cuenta son la heterogeneidad y la interconexión entre potencias grandes, medianas y pequeñas, entre formas y dimensiones del poder, y entre regiones cuyas estructuras y equilibrios propician la fragmentación en los procesos y la interferencia mutua.²⁸ Para Pierre Hassner,²⁹ puede hablarse de la expansión y del

polimorfismo del poder central que, con frecuencia, es parcial y en algunos aspectos es desafiado. Es posible hablar de hegemonías regionales, continúa el autor, siempre que se tengan en cuenta dos observaciones: la primera establece que si en ciertas regiones algunos poderes demuestran superioridad económica o militar, pocas veces son los mismos; la segunda aclara que el ejercicio de la superioridad varía dependiendo del grado de presencia de alguna de las superpotencias, y de la rivalidad y resistencia que exista o no por parte de otros Estados, medianos o pequeños. En este sentido, los nuevos significados que se han dado a las potencias medias durante los últimos años, -áreas de acción y proyección externa o ejercicio de un poder regional significativo-, han implicado que dichos países puedan ser un factor de inestabilidad y cambio.

Los criterios para la clasificación de las potencias medias no son homogéneos, pero pueden distinguirse tres grandes tendencias: 1. mediante el poder: según sus indicadores tradicionales (base económica y militar) se tienen recursos susceptibles de ser canalizados para lograr los objetivos de política exterior. El país, así, debe ocupar una posición intermedia en la jerarquía internacional en términos de recursos y capacidades; 2. Por la voluntad política del país de ampliar los márgenes de su participación internacional; y, 3. De acuerdo con las funciones que tengan en el sistema regional.

De acuerdo con Guadalupe González,³¹ la primera se trata de una categoría científica en la cual la potencia media es un instrumento de análisis y cuantificación de la estructura de poder internacional. La dificultad a que se enfrenta esta

tendencia, según la autora, es la cuantificación misma del poder, pues se necesitarían unidades absolutas de poder, definidas mediante criterios objetivos, así como el establecimiento de posiciones constantes en el sistema de estratificación mundial. Lo anterior resulta muy complicado porque el poder es un fenómeno relativo, difuso y cambiante, igual que sus bases, contextos y objetivos. La capacidad económica de la potencia media, además, puede deberse a factores estructurales de acuerdo con cierto nivel de desarrollo o a factores de carácter temporal, como la posesión de recursos de importancia estratégica. Más aún, el potencial militar varía según el caso, y, por otro lado, el potencial político-ideológico puede ser la base de la proyección externa y del prestigio que le permite ejercer una mayor influencia regional e internacional sobre una gran variedad de actores.

Dentro de esta tendencia, se ha utilizado al PNB como el indicador más común para distinguir a las potencias medias, pues refleja, a su vez, otros indicadores como población, área, recursos, organización y liderazgo. Sin embargo, se reconoce que utilizar al PNB de manera exclusiva conlleva muchas limitaciones; no deja ver fuerzas o debilidades particulares, y el lugar que ocupe un país según el PNB no es siempre el mismo según otros indicadores.

Otros autores, como Wäyrynen y Organski,³³ utilizan también indicadores económicos. Para el primero,³⁴ la característica principal de la potencia media o "nuevos centros de poder regional", es un crecimiento económico y militar significativo.

Ambos deben ir juntos, pero el último le parece fundamental. En lo económico, habla primero de un modelo de desarrollo de sustitución de importaciones y, después, de la promoción de exportaciones, para lograr una infraestructura industrial mínima que le proporcione los recursos financieros necesarios para seguir su política. De acuerdo con Wäyrynen, el centro de poder regional tiene un papel importante de intermediario en una esfera de influencia en la cual domina a la vez que sigue estando subordinado a actores mayores. Cabe decir, también, que el autor pone énfasis en que esos centros siguen siendo dependientes de los grandes poderes; específicamente, hace mención a la dependencia comercial y tecnológica. Se trata, entonces, de una combinación de realidades geopolíticas, y de aspiraciones políticas, económicas y militares.

35

Por otro lado, Organski³⁶ distingue la jerarquía internacional según el grado de industrialización de los países. La nación industrializada, considera el autor, gana simultáneamente en riqueza, fuerza industrial, población y eficiencia de la organización gubernamental, que son los indicadores del poder nacional. De esta manera, cuando una nación pasa del estado pre-industrial al industrial, sin llegar a la máxima industrialización, su poder se ve incrementado de tal manera que repercute en la habilidad de los representantes de la nación para influir en el comportamiento de otros Estados. Los cambios son cualitativos y cuantitativos.

Los anteriores criterios para clasificar a las potencias medias cuentan con serias debilidades. El PNB en su parte comercial, por ejemplo, no refleja el tipo de productos que se

comercian, ni su destino, lo que podría resultar en un mayor grado de vulnerabilidad del país al concentrarse en pocos productos y/o en un solo país. Además, ni el PNB, -ni incluso el producto per cápita-, permiten conocer la distribución del ingreso la cual, de ser altamente desigual, puede poner en peligro la estabilidad del país y, por lo tanto, su viabilidad.

Por otro lado, en lo económico, la promoción de exportaciones no puede verse necesariamente como un avance en el proceso de desarrollo. Finalmente, el poderío militar como requisito indispensable del poder, resulta también cuestionable pues la manera en que un país influya o presione a otro puede ser meramente económica o política, sin necesidad de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza armada.

A pesar de las críticas anteriores, sin embargo, estos indicadores, -en parte económicos-, no deben desecharse del todo pues, si bien es difícil considerarlos como elementos únicos definitorios del poder, no dejan de ser elementos que pueden contribuir al mismo.

La segunda tendencia para definir a las potencias medias puede verse como una categoría política que se refiere a un tipo especial de política exterior y de comportamiento internacional adoptados de manera consistente por ciertos países medianos.³⁷ Es decir, éstos pretenden delinear una política exterior activa y diferenciada frente a las potencias hegemónicas. Sin embargo, no es posible definir el contenido político e ideológico de las políticas exteriores comunes de las potencias medias, por lo que se hace indispensable la determinación del contexto y de los

objetivos de la potencia media, así como de las limitaciones estructurales que conllevan los enfoques sobre capacidades y estratificación.
38

39
De acuerdo con Guadalupe González, debe entenderse al fenómeno como uno de carácter multidimensional que se expresa en el ámbito de lo político y que debe distinguirse de categorías socio-económicas. La autora da mucho peso a la voluntad política de ampliar los márgenes de participación internacional y de adoptar de manera consistente un comportamiento activo, diferenciado y autónomo, pues, en su opinión, no todos los países con ciertas capacidades económicas, políticas y militares, que les ubican en un lugar intermedio en la jerarquía internacional, son potencias medias. Sin embargo, la autora finalmente define a la potencia media bajo un criterio más comprehensivo. La presencia internacional de la potencia media, considera, deriva de su posesión de ciertos atributos, capacidades y atractivos internos; de su ubicación en una posición intermedia en la estructura del poder mundial; de la voluntad implícita o explícita de utilizar sus recursos y aprovechar su posición para ejercer influencia en ciertas instancias de la vida internacional y regional, y promover y defender, así, sus intereses nacionales
40
definidos por la élite política en el poder.

Finalmente, la tercera tendencia, que considera a las funciones en el sistema regional como elemento definitorio de las potencias medias, ha sido rechazada porque tal definición implicaría tener que decidir qué significa tener un papel, así como delimitar las regiones. Además, al concentrarse en regiones específicas, obscurece la función que la potencia media pueda

tener en el sistema global. Como se verá más adelante, el tema de las funciones que cumplen las potencias medias en el sistema regional o internacional es, a veces, ambiguo. Sin embargo, será justamente al tratar de entender qué significa que una potencia media tenga ciertas funciones cuando se identifique con mayor precisión la naturaleza del fenómeno. Por otro lado, la delimitación de las regiones no parece una tarea tan difícil; no para esta tesis.

A pesar de que para la clasificación de las potencias medias se han presentado estas tres tendencias aparentemente bien definidas, en el momento del análisis la separación no resulta tan clara. Se decidió exponerlo así, sin embargo, para efectos de la discusión acerca de la dificultad de definir a la potencia media.

Es difícil imaginar un país que cuente con la voluntad política para actuar pero no con una base material mínima que lo respalde. Considero que el objetivo final que persigue una nación al actuar en política internacional es tener un verdadero efecto sobre la misma; es decir, lograr, de hecho, lo que se ha propuesto como objetivos. De otra forma, su actuación resultaría meramente protocolaria o se reduciría al discurso. Por otro lado, como dice Guadalupe González, pueden existir países que, según los indicadores tradicionales del poder se encuentren ubicados en una posición intermedia a nivel internacional, pero no pretendan influir decisivamente en los acontecimientos internacionales. Aquí podría cuestionarse de qué les sirve ser una potencia media. Sin embargo, aparentemente sería más fácil

que estos últimos países pudiesen lograr sus objetivos una vez que se decidan por una proyección externa, en comparación con los primeros. Podría decirse, entonces, que tal división del poder en económico (indicadores tradicionales) y político (voluntad de actuar en lo internacional), resulta inútil. La verdadera dificultad, me parece, es el concepto de poder. Dependiendo de qué elementos se utilicen en la conformación del poder, las potencias medias tendrán ciertas características y no otras. Además, resulta pertinente tener en cuenta la proposición de Baldwin⁴² en cuanto a que una acción que trata de influir depende de qué actor trata de obtener qué. De esta forma, la definición de una potencia media debería incluir elementos muy distintos, económicos y políticos, pero que se ubicarían en un contexto particular bien definido.

Tras lo anteriormente expuesto, parece que la mejor definición de la potencia media o poder regional es la que incluye tres características básicas: 1. la capacidad de movilizar recursos para apoyar iniciativas de política exterior; 2. la voluntad de actuar una vez que se ha hecho la evaluación de costos y beneficios en función de objetivos internos y externos de seguir una política determinada en la región; 3. la posibilidad de tener una influencia, en lo cual intervendrían otros actores internacionales, específicamente la gran potencia.⁴³

A pesar del anterior acercamiento a la definición de la potencia media, es importante dejar en claro desde este momento que el esquema mismo en que se estudian las potencias medias no es un esquema definido ni acabado. La confusión alrededor de este

fenómeno se refleja, también, al tratar de identificar las interacciones entre las potencias hegemónicas y las potencias medias, y las funciones que éstas puedan tener en el sistema internacional. De esta forma, este comportamiento, como se verá a continuación, debe enmarcarse en la anterior discusión acerca de la definición de la potencia media para, así, contribuir a una mayor precisión de la misma.

En cuanto a la interacción de la potencia media con la potencia hegemónica, se distinguen tres modelos.⁴⁴ El primero: cuando hay coincidencia de intereses y percepciones entre la potencia media y la hegemónica, la política de la primera será agente o promotor del interés de la segunda. El segundo: cuando el interés nacional de la potencia media está en oposición al proyecto hegemónico, la primera actuará como competidor, evitando la imposición de dicho proyecto. Así, la potencia media resulta agente de cambio. El tercer modelo se da cuando una potencia media es un actor regional cuyos objetivos e intereses coinciden o no con los de la potencia hegemónica según la problemática particular.

Tanto las funciones de la potencia media como sus interacciones con la potencia hegemónica dependen del sistema internacional de que se hable.⁴⁵ Carsten Holbraad enumera cuatro sistemas, a saber, el unifocal, el dual, el triangular,⁴⁶ y el multipolar. El sistema unifocal resulta de particular importancia para esta tesis. El ejemplo que el autor cita es el sistema interamericano, en donde Brasil, México y Argentina se identifican como potencias medias. A lo largo de su existencia,

la influencia de la potencia hegemónica se ha manifestado de tres formas: el dominio, la hegemonía y la primacía, según el grado de fuerza utilizado por aquella y de la resistencia ofrecida por los demás Estados. El dominio se caracteriza por un alto grado de fuerza de la gran potencia y poca aceptación de los demás Estados; la primacía es lo contrario y la hegemonía es el punto medio. La hegemonía ha caracterizado al sistema a partir de la Segunda Guerra Mundial y, como consecuencia, el papel de las potencias medias ha sido ambiguo ante la aceptación parcial y la coerción ocasional de la gran potencia. Cabe añadir que dentro del sistema mismo, la situación geográfica influye en las posibilidades de las potencias medias.

En los sistemas dual, triangular y multipolar, las posibilidades de las potencias medias dependerán siempre de la relación entre los grandes poderes. Holbraad habla de tres relaciones típicas entre esos poderes: guerra fría, rivalidad moderada o relación de cooperación y conflicto, y concierto diplomático. Esta caracterización, sin embargo, excluye los extremos que son el condominio y la guerra total. De esta manera, cuando el sistema internacional se caracteriza por la guerra fría, las potencias medias corren el riesgo de volverse víctimas de la rivalidad de los grandes poderes, e incluso pueden ser "absorbidas" por ellos. Sus probabilidades de actuación autónoma se reducen al mínimo y tienden a aliarse con alguno de los grandes poderes. Pueden aspirar, no obstante, a colaborar con ellos. Por otro lado, pueden existir potencias medias no alineadas que jueguen con la rivalidad entre los bloques en su propio beneficio.

En esta situación, el papel mediador de las potencias medias depende de las actitudes de los grandes poderes. El curso que sigan, además, se verá determinado también por su posición geográfica: cuando está cerca de un centro de poder, la potencia media tiende a unirse a él. El sistema múltiple ofrece un poco más de libertad, pues las tensiones no están polarizadas. La función típica de la potencia media, sin embargo, es la del apoyo.

La segunda situación, de cooperación y conflicto, ofrece las mejores condiciones para la actuación de las potencias medias. Así, pueden servir como "puentes", como pacificadoras o, al contrario, como agravantes del conflicto central. Su papel como mediadoras no es tan claro. En el sistema dual, la potencia media puede tener un papel más importante en el nivel subsistémico.

Finalmente, la tercera situación, concierto diplomático, resulta muy peligrosa para la potencia media, pues tiende a convertirse en un mero objeto de la política internacional, y sus espacios de actuación se cierran. Una de sus funciones, en este caso, sería la de actuar como promotora o agente de los intereses de las grandes potencias. En el sistema múltiple, por ejemplo, quedan las potencias medias como meros socios menores.

Cabe decir, entonces, que la mejor situación a la que puede enfrentarse la potencia media es la de rivalidad moderada, más aún, si se trata de un sistema múltiple.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y recordando la caracterización que de las potencias medias se hacía en el siglo XIX, puede concluirse que las funciones que las potencias medias

han tenido y tienen en el sistema internacional son varias y, en ocasiones, ambiguas. Es así como pueden enumerarse las siguientes: 1. guardián del balance de poder en el sistema de Estados, para mantener la paz y la seguridad, mediante un papel mediador y como resultado de su localización geográfica central o media en algún conflicto. En este sentido, se habla también de Estados "colchón" y de un papel moderador. 2. Unión entre dos civilizaciones, como Australia, o entre naciones más y menos avanzadas, con el objetivo de cerrar la brecha entre los países ricos y los pobres. Es decir, la potencia media aparece como "puente". 3. Comunicador o agente de diálogo. 4. Competidor o promotor de la potencia hegemónica, como en el primer caso, mediante un papel mediador, o como "comunicador".

Como puede verse, las funciones son amplias y confusas. Entre las preguntas que surgen pueden citarse: 1. ¿es cualquier país que por la mediación o la comunicación actúe como promotor del interés de la gran potencia una potencia media? o, por el contrario, ¿es una potencia media cualquier país que "compita" o ponga en peligro el interés de la potencia hegemónica?, ¿qué distingue a la potencia media de los demás países que tienen funciones similares?; ¿debe la potencia media actuar siempre directamente en función de la gran potencia o puede responder a intereses propios?; ¿con qué objetivo querría una potencia media actuar como mediador, "puente" o "comunicador"?

Me parece que, con base en estas preguntas, es posible, si no llegar a una conclusión definitiva, sí lograr un acercamiento más claro a la definición de potencia media.

Para empezar, debe quedar claro que la potencia media, por

el hecho de serlo, encuentra límites a su actuación y a sus objetivos, en contraste con la potencia hegemónica, quien sí cuenta con intereses globales y con un mayor margen de acción.

Cuando se dice que una potencia media actúa como "promotora" o "competidora" de la potencia hegemónica, o como guardián del balance de poder, queda claro que lo importante es la influencia que tal potencia pueda tener. De hecho, me parece que es el impacto en el sistema internacional lo que distingue a la potencia media de otros países. Tal influencia de la potencia media lleva implícito tanto la voluntad de actuar como los recursos para hacerlo, sin que éstos tengan que ser necesariamente los indicadores tradicionales del poder.

Los objetivos que persigue la potencia media resulta, también, un tema interesante. Es decir, si una potencia media pretende una "proyección" externa efectiva, ¿lo hace sólo por el interés de la gran potencia?, ¿no sería más lógico suponer que el status de potencia media requeriría un mayor nivel de autonomía en política exterior? En este sentido, creo que la potencia media siempre responde a sus intereses, -al contrario de lo que podría pasar con Estados más débiles-, que coinciden o no con la potencia hegemónica. De la coincidencia derivarían beneficios para la potencia media; de la oposición, la potencia media resultaría el factor de "desestabilización" y cambio pero, siempre hasta los límites que su condición como tal le permiten. Así, el mayor campo de acción de las potencias medias se encuentra en los subsistemas o niveles locales y regionales, a pesar de que el alcance de sus iniciativas diplomáticas, la

naturaleza de su papel internacional y el grado en que ejerzan su influencia dependa mucho de la forma y el estado del sistema internacional al que pertenecen.⁴⁷

Finalmente, debe recordarse un elemento que considero de gran importancia en la definición de las potencias medias, y que es el reconocimiento de tal status por parte tanto de la potencia hegemónica como de los Estados menores. Sin tal reconocimiento, los márgenes de acción de la potencia media tenderían a cerrarse, lo que dificultaría sus funciones.

NOTAS DEL CAPITULO I

1. Ole Holsti. "Models of International Relations and Foreign Policy." Ponencia presentada en el seminario sobre Teoría de Relaciones Internacionales en El Colegio de México, el 20 y 21 de junio de 1988. pp. 3-5.

2. Hans Morgenthau. Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace. [revisado por Kenneth Thompson] 6a. ed. (N. York: Alfred A. Knopf, 1985) 669 pp. El siguiente resumen del Realismo se ha elaborado a partir de este libro. Se evitará la repetición de citas.

3. Ibid. p. 159.

4. Morgenthau es cuidadosos en definir la política imperialista, para lo cual pone énfasis en cuanto a que las relaciones de poder tengan que ser alteradas, lo cual puede suceder cuando se gana una guerra, cuando se pierde y el derrotado quiere modificar el resultado, o cuando existen vacíos políticos. Para el autor, no es imperialismo: 1. cualquier política exterior que, aunque pretenda aumentar el poder de una nación, no altere las relaciones de poder; 2. las políticas destinadas a preservar un imperio; 3. las teorías económicas del imperialismo, que son el marxismo, la liberal y la que llama devil theory. Ibid. pp. 59-65.

5. El autor se refiere al inicio de una misión universal cuyo objetivo es alcanzar a todo el mundo político cuando una nación trata de imponer sus valores al resto de las naciones. Para Morgenthau, se trata de una religión secular. Ibid. pp. 351-352.

6. Graham Allison desarrolla este esquema en lo que llama el modelo del actor racional unificado. Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. (Boston: Little, Brown, 1971) 338 pp.

7. Ibid. p. 254.

8. El enfoque de política burocrática, por ejemplo, pone énfasis en que la acción no es una alternativa escogida, sino resultado de negociaciones y compromisos entre funcionarios. Graham Allison. Op. Cit., y Morton Halperin. Bureaucratic Politics and Foreign Policy. (Washington: The Brookings Institution, 1974). 340 pp.

9. Robert Keohane. "Realism, Neorealism and the Study of World Politics", en Robert Keohane, ed. Neorealism and its critics. (N. York: Columbia University Press, 1986). pp. 1-26.

10. R. Keohane. "Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond," en Ada W. Finifter, ed. Political Science: The State of the Discipline. (Washington: American Political Science Association, 1983). p. 522.

11. Idem.
12. Stanley Hoffmann. "A Critique of Political Realism," en Ivo D. Duchacek, ed. Discord and Harmony: Readings in International Politics. (San Francisco: Holt, Rinehart y Winston, 1972) pp. 114-123.
13. Robert Jervis. Perception and Misperception in International Politics. (Princeton: Princeton University Press, 1976) pp. 18-20.
14. S. Hoffmann. Loc. Cit. p. 121.
15. S. Hoffmann. Loc. Cit.
16. Ibid. p. 117.
17. S. Hoffmann. Ibid. y Arnold Wolfers. "The Pole of Power and the Pole of Indifference," en James Rosenau, ed. International Politics and Foreign Policy. (N. York: The Free Press of Glencoe, 1964). pp. 146-151.
18. Arnold Wolfers. Idem.
19. Raymond Aron. Paz y guerra entre las naciones. (Madrid: Revista de Occidente, 1963) pp. 73-100.
20. David Baldwin. "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies," en World Politics. Vol. 31(1). Octubre de 1978. pp. 161-194.
21. Morton Kaplan. "The National Interest and Other Interests", en James Rosenau, ed. Op. Cit. pp. 164-169.
22. Ibid. p. 168.
23. Esta idea deriva, más que nada, del hecho de que, en la definición de potencia media sí pueden entrar elementos de carácter interno que el Realismo no considera, así como por el peso de la ideología en la misma. Esto se verá con mayor claridad cuando se analice el caso de México.
24. Carsten Holbraad. Middle Powers in International Politics. (Londres: MacMillan Press, 1984). 234 pp., y Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer, ed. La política exterior de México: Desafíos en los ochenta. (México: CIDE, 1983). pp. 15-81.
25. G. González. Loc. Cit. p. 20.
26. Ibid. p. 21.

27. Pierre Hassner. "New Centers of Weakness: Beyond Power and Interdependence", en Social Research. Vol. 48(4). Invierno de 1981. pp. 677-699.
28. Ibid. p. 695.
29. P. Hassner. Loc. Cit.
30. G. González. Loc. Cit. p. 20.
31. Ibid. pp. 23-24.
32. C. Holbraad. Op. Cit.
33. Raimo Wäyrynen. "Economic and Military Position of the Regional Power Centers", en Journal of Peace Research. Vol. 16(4). 1979. pp. 349-369. A.F.K. Organski. "The Power Transition", en James Rosenau, ed. Op. Cit. pp. 367-375.
34. R. Wäyrynen. Loc. Cit.
35. Ibid. p. 355.
36. A.F.K. Organski. Loc. Cit.
37. G. González. Loc. Cit. p. 24.
38. Ibid. p. 25.
39. G. González. Loc. Cit.
40. Ibid. p. 33.
41. C. Holbraad. Op. Cit. pp. 74-75.
42. pág. 20.
43. Bruce Bagley citado por Olga Pellicer. "La concertación política en América Latina: La experiencia de Contadora", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 1(2). Enero-marzo de 1984. p. 12.
44. G. González. Loc. Cit. pp. 30-32.
45. C. Holbraad. Op. Cit.
46. El autor aclara que el sistema triangular no ha existido pero sí puede hablarse de un alineamiento diplomático de esa forma. Ibid. p. 159.
47. Ibid. pp. 211-213.

II MEXICO COMO POTENCIA MEDIA

Este segundo capítulo de la tesis tiene como objetivo ubicar a México como potencia media; es decir, se trata de conocer de qué manera puede considerarse al país como tal y por qué. Para este fin, en una primera parte se identifican dos hechos fundamentales que contribuyen a delinear el espacio en que se ha desarrollado la política exterior de México para. Así, podrá definirse el carácter de tal política y cuestionar si ha tenido cambios importantes a partir de 1979.

Una segunda parte se encargará de la caracterización de México como potencia media sin olvidar el ámbito en que se da la política exterior mexicana. La finalidad es conocer las posibilidades y los límites de la actuación de México como potencia media al señalar las funciones que como tal pueda desempeñar.

Consideraciones generales de la política exterior de México

El objetivo de la presente sección es presentar, de manera general, el marco en el que se ha desarrollado la política exterior mexicana. Se trata, más que nada, de ubicarla en su contexto particular y describir, así, su contenido. Debe decirse que no se trata de una parte analítica, ni pretende ser exhaustiva, sino que intenta sólo señalar el esquema dentro del cual es posible entender a la política exterior de México.

Para analizar la política exterior mexicana debe partirse de dos hechos fundamentales: 1. México es un país relativamente débil, y, 2. la situación geopolítica del país le ubica al lado de una de las dos grandes potencias contemporáneas. Si bien el

segundo hecho no ha estado presente sino desde la Segunda Guerra Mundial, es posible decir que, desde la Independencia, México se ha encontrado en una posición de debilidad relativa en la escena internacional, y que ha sido agredido por distintos países poderosos en su momento. De esta forma, la actividad exterior del país ha adquirido características muy particulares que parecen haber conformado un esquema más acabado y ordenado a partir de la Revolución Mexicana para, posteriormente, consolidarse en el período inmediato al fin de la Segunda Guerra Mundial. Es este esquema mejor definido el que se considerará aquí.

Al igual que cualquier Estado-nación, México ha tenido como interés básico la preservación de su soberanía pero, dada su posición de debilidad relativa, este objetivo no ha sido uno más de su política exterior, sino el principal y, en ocasiones, el único. El país, entonces, ha estado constantemente en una posición defensiva, que se pone de manifiesto en los distintos significados que le ha dado al concepto de soberanía, desde la supervivencia como Estado hasta la defensa de la integridad territorial o ante la dominación económica.¹

La soberanía de México, de acuerdo con Mario Ojeda, se ve limitada por la vecindad geográfica con los Estados Unidos, hecho que también condiciona su política exterior. México adquiere un valor estratégico para los Estados Unidos y, ubicándose en lo que los norteamericanos han calificado como el "imperativo categórico" para la defensa de su seguridad, la libertad de la acción política mexicana se ve necesariamente reducida.² El objetivo fundamental de los Estados Unidos, en este sentido, es la estabilidad de México. Por su parte, la meta constante de la

política exterior mexicana ha sido mantener y consolidar la soberanía nacional y ampliar el nivel relativo de autonomía política con respecto a los Estados Unidos. Es decir, definirse frente a la potencia hegemónica, pues una política independiente per se carece de realismo para los países pobres y débiles.³ El fortalecimiento de su capacidad de negociación frente a los Estados Unidos es objetivo estratégico de México para asegurar su viabilidad como nación independiente y soberana. A su vez, esa capacidad de negociación aumenta o disminuye según el valor estratégico de México para los Estados Unidos: en crisis política mundial y regional, dicho valor aumenta, y, por lo tanto, la capacidad de negociación; en periodos de estabilidad internacional,⁴ por otro lado, pasa lo contrario. Este argumento podría contradecir al presentado en el primer capítulo de la tesis en relación a la interacción entre la potencia hegemónica y la potencia media. De acuerdo con aquél, en momentos de rígida bipolaridad, el margen de acción internacional de las potencias medias se ve reducido. Para este caso, y suponiendo a México como potencia media, cabría esperar que en momentos de crisis política internacional y/o regional en los que se agudiza el conflicto bipolar, los márgenes de acción internacional de México se redujeran. Sin embargo, según el argumento del valor estratégico de México para los Estados Unidos, la situación parece ser opuesta. Esta aparente contradicción sugiere preguntas importantes: ¿puede un país en vías de desarrollo y vecino de la potencia hegemónica ser potencia media?, ¿se modifica así el supuesto teórico de las potencias medias, o se refleja una

limitación de México para ser potencia media? Estas consideraciones no hacen sino afirmar el peso de los Estados Unidos sobre México y su política exterior, lo que será desarrollado con mayor amplitud más adelante.

El logro de los objetivos de soberanía y autonomía política coloca a la política exterior de México en un dilema constante, según Mario Ojeda: "el dilema siempre presente de la política exterior de México es el de escoger -o conciliar- entre sus objetivos principales: mantener su línea antiintervencionista y no contravenir demasiado a los Estados Unidos." Es decir, los Estados Unidos, por la vecindad misma y por su potencial económico, absorben la mayor parte de las relaciones internacionales de México, expresado, en parte, en una gran dependencia económica mexicana de los Estados Unidos. Así, México no puede desafiar abiertamente a ese país, quien cuenta con los instrumentos para presionar en búsqueda de la estabilidad ya mencionada. Pero, por otro lado, en función de la legitimidad del Estado mexicano y de su búsqueda por mayor autonomía, México debe mostrarse independiente de los Estado Unidos.

De esta forma, el dilema puede traducirse en lo que se ha llamado las dos dimensiones de la política exterior -económica y política-⁶ o, incluso, dos proyectos de Estado opuestos.⁷ Adolfo Aguilar Zinser relaciona esta idea de dos proyectos políticos distintos con la definición que se ha dado en México a la seguridad nacional. De acuerdo con el autor, esta noción está asociada a la seguridad del Estado -orden político interno-, lo que trae consigo una contradicción material y práctica: en lo político se defiende de los Estados Unidos con símbolos

nacionalistas y con una actuación independiente en política internacional; en lo económico, el modelo de desarrollo adoptado ha permitido la penetración norteamericana. Estos proyectos opuestos pudieron convivir, continúa el autor, pero la contradicción entre soberanía política y dependencia económica, como se verá más adelante, cobrará una dimensión crítica al coincidir una crisis financiera y productiva del país y una confrontación provocada por la política norteamericana en Centroamérica.⁸ Es decir, se pone en evidencia que las bases de la proyección externa de México son contradictorias.⁹

La política exterior mexicana ha privilegiado tradicionalmente su dimensión política, pues es aquí en donde el país ha necesitado y ha podido lograr, en ocasiones, una imagen de autonomía indispensable para su estabilidad y viabilidad internas. Al ser estos últimos objetivos compartidos por los Estados Unidos también, -en función de su seguridad-, se ha hablado mucho de una "relación especial" de México con aquel país, y de un "acuerdo para disentir", siempre que esta disensión resulte en tal estabilidad. México puede disentir en lo que sea fundamental para él pero no para los Estados Unidos; por otro lado, México apoyará a ese país en lo que sea importante para él pero no fundamental para México.¹⁰ Esto puede comprobarse en la relativa autonomía política externa que México ha tenido en el sistema interamericano y que se ha manifestado en posiciones divergentes de las norteamericanas en la "esfera natural de influencia" de los Estados Unidos, en donde cabría esperar un mayor control y exigencia de alineamiento con las posiciones de estos últimos.

En resumen, podría decirse que los límites de la acción de México los marca su vecindad con los Estados Unidos y su relativa debilidad económica, y es dentro de esos límites que México busca lograr sus objetivos por la vía política más que por la económica. La forma en que lo ha hecho, y quizá como resultado del mismo esquema, ha sido mediante una actitud defensiva en lo internacional más que mediante una verdadera política exterior, lo cual implicaría iniciativa.¹¹ En este sentido, los principios por los que la política exterior mexicana se guía, -y que son incluso sus objetivos-, no son sino principios generales de Derecho Internacional: no-intervención, libre autodeterminación, igualdad jurídica de los Estados, solución pacífica de controversias y cooperación internacional. Como se sabe, el Derecho Internacional es una de las pocas armas de defensa y de actuación de los países débiles.

De esta forma, la política exterior mexicana se ha caracterizado por ser una política continua, predecible, cautelosa, defensiva, jurídicista y aislacionista. Aun cuando México se ha opuesto a los Estados Unidos, lo ha hecho de manera legalista, de acuerdo al Derecho Internacional, sin considerar el fondo político del problema.¹² Según Mario Ojeda, se trata de una táctica escapista a posibles enfrentamientos con otros gobiernos o sectores de la opinión pública. La posición defensiva de México se ha traducido principalmente en la no-intervención y en la libre autodeterminación de los pueblos, que han contribuido a evitar que México se comprometa internacionalmente.¹³ Una de las manifestaciones de estos principios es el nacionalismo.

El nacionalismo resulta esencial para la definición de México ante los Estados Unidos, y le permite un mayor margen de acción pues es el "sustituto simbólico de una definición en el terreno internacional"¹⁴. Así, México no apoya pero tampoco se opone totalmente a los Estados Unidos. El nacionalismo ha servido a México también para desarrollar una política tradicional de apoyo a movimientos revolucionarios en América Latina. Pero, como se verá más adelante, esto no es sino la defensa de los principios de no-intervención y autodeterminación, nuevamente.

La política exterior mexicana y su caracterización han sido criticadas por diversos autores. En primer lugar, se ha dicho que la política de principios no ha sido plenamente observada, de tal manera que su continuidad ha quedado sólo en el nivel del discurso. Según Humberto Garza, los principios cumplen la múltiple función de fundamentar, orientar, explicar e incluso justificar ex post facto a la política exterior, pero cada caso¹⁵ ha sido tratado aisladamente en un marco de improvisación. Por otro lado, se han criticado también la ambigüedad del concepto de nacionalismo¹⁶ y la selectividad del apoyo a movimientos revolucionarios.

No se trata aquí de hacer una crítica completa a la política exterior mexicana, ni un recuento histórico para ver cómo ha operado en cada caso. Podría decirse que, en general, la política exterior ha tenido cierta continuidad a pesar de momentos de ruptura.¹⁷ La crítica más importante se dirige a su eficacia, tomando en cuenta que no siempre ha sido consistente. En este sentido, las preguntas que surgen, y que serán fundamentales para la tesis, son, si se ha dado una ruptura total a partir de 1979,

si sólo ha sufrido modificaciones de grado o estilo y sigue siendo esencialmente la misma, o si se trata de otro momento de ruptura más en una continuidad general. Dicho de otra manera, ¿ha cambiado el marco general en el que se desarrolla la política exterior de manera que México se perfila ahora como una potencia media?, ¿ha pasado México de una actitud a una política exterior?, ¿puede una potencia media tener una política exterior defensiva?; si el marco general de referencia no ha cambiado, ¿ha podido cambiar su contenido la política exterior dentro del mismo marco?

México como potencia media

18

En 1965, Mario Ojeda afirmaba que México no podía clasificarse como potencia media. Para apoyar su argumento, el autor analizaba los indicadores de poder nacional: por su extensión territorial, México ocupaba el 13o. lugar, y por su población el 14o.; por su PNB, el 21o. y por el producto per cápita, el 45o. Cabe destacar que el gasto militar era bajísimo. Además, su grado de desarrollo social y cultural no correspondía al de una potencia media. Lo más importante, sin embargo, era que México no tenía la voluntad de actuar como tal pero, debido al desarrollo cualitativo y cuantitativo que experimentaba el país, Ojeda apuntaba el inicio de la transformación de México encaminándose a ser una potencia media. De esta forma, el autor se alejaba de los indicadores del poder para argumentar que no es el poder actual o potencial el que cuenta para que un país tenga un papel en la política internacional, sino su experiencia nacional definida por la geografía, la historia, los valores

culturales y las necesidades económicas. Esta experiencia nacional moldeó la política exterior mexicana en un modo particular durante muchos años, pero hacia inicios del decenio de los sesenta aquella comenzó un proceso de transformación gradual resultado de la madurez del país. No obstante, es interesante señalar cómo el autor rechazaba la idea de que en un futuro cercano México pudiese lograr un papel significativo en la escena internacional, particularmente porque no tenía la capacidad militar que le permitiera perfilarse como guardián de la paz a nivel internacional o regional. Además, México carecía de recursos financieros para participar en programas de ayuda económica.¹⁹ El principal factor, sin embargo, era nuevamente la voluntad de actuar; mientras México no quisiera proyectarse en el exterior no sería un actor principal en la escena internacional. Sólo podía hablarse de México como mediador, tanto en disputas internacionales, como constituyendo un "puente" entre países industriales y subdesarrollados; por su apego al Derecho Internacional, México contaba con una posición moral entre²⁰ naciones subdesarrolladas.

Hacia finales de la década de los setenta, y principios de la de los ochenta, la discusión acerca del lugar de México en el mundo cobró una nueva importancia. Si bien el país podía considerarse dentro del llamado "Tercer Mundo", no se ajustaba a éste rigurosamente. La posición de México en el "Tercer Mundo" era privilegiada.²¹ En 1981, el valor absoluto del PNB daba a México el lugar 14 en el mundo, y en términos per cápita ocupaba un lugar intermedio. México parecía entonces delinearse como

potencia media. El término potencia media connota una realidad de poder político, y "se refiere a aquellos países que tienen un peso real en la política internacional independientemente de su magnitud".²² Debe decirse, no obstante, que la participación de un país en la política internacional requiere tanto de voluntad política como del poder efectivo para ejecutarla, lo que no quiere decir que el poder de acción política esté simplemente en función de la magnitud o del desarrollo económico del país, sino que está condicionada, también, por los problemas de la estructura interna, por la correlación de fuerzas internacionales²³ y por factores geopolíticos.

Es así como la caracterización de México como potencia media debe ser matizada, pues se trata de un país dependiente, deudor neto, y vecino de la gran potencia capitalista. Esto último, considera Ojeda, resulta en una limitación a la plena soberanía del país.²⁴

²⁵
Guadalupe González, por su parte, plantea un esquema mucho más acabado dentro del cual enumera los elementos que hacen de México una potencia media. La autora coincide con la idea de Ojeda en cuanto a que la posición internacional de México, -al momento de escribir su artículo (1982)-, es resultado de una experiencia histórica en que se mezclan factores estructurales y coyunturales, internos y externos. Estos permiten a México participar de manera más activa, diferenciada y continua en asuntos internacionales y regionales. Los años entre 1979 y 1981 vieron la culminación de un proceso iniciado en el decenio de los setenta por el cual México ha sido calificado como intermediario o "puente" entre el Norte y el Sur, entre las fuerzas

progresistas en América Latina y aquellas que favorecen el statu quo, e incluso como "inhibidor" y hasta rival de las políticas intervencionistas de la potencia hegemónica en la región. ²⁶ Esto último, como se verá más adelante, es difícil de afirmar pues las posibilidades reales y la voluntad de México para actuar de esa manera son muy cuestionables.

Las bases de poder que ubican a México como potencia media se enumeran a continuación. ²⁷

En primer lugar, la base económica según los indicadores tradicionales del poder. México ocupaba lugares preeminentes en ciertas áreas, sobre todo a nivel regional y subregional. Por extensión territorial ocupa el lugar 13 en el mundo y el tercero en América Latina; por población, el 10o. a nivel mundial y el segundo en América Latina; por su PNB, ocupaba hacia 1982, el 11o. a nivel mundial y el segundo en América Latina y, de acuerdo con el Banco Mundial, México cae dentro de la "clase media internacional" por sus ingresos medios altos entre 700 y 1 900 dólares, por lo que ocupa el lugar 45 en el mundo. Las tasas promedio de crecimiento económico han sido también altas: entre 1961 y 1970: 7.2%, entre 1971 y 1978: 5.1%, entre 1978 y 1981: ²⁸ 8%. México pasó a formar parte del grupo de países semi-industrializados y, a partir de 1979, de exportadores de petróleo. Pero es preciso anotar que el desarrollo industrial de México no cuenta con una base sólida y amplia que le permita el ejercicio de una proyección económica estable y continua en el exterior.

Como factor coyuntural no puede dejar de mencionarse al

petróleo. Su descubrimiento ocurrió en momentos en que dicho recurso era sumamente valorado, por lo que México obtuvo una mayor presencia económica externa como productor no marginal y como exportador. Por otro lado, gracias a la vecindad con los Estados Unidos, se incrementó la importancia estratégica del país. Pero la "petrolización" también trajo consecuencias negativas, pues aumentó la vulnerabilidad y la dependencia económica del país al estar en función de las fluctuaciones del mercado mundial. Como poder negociador, el petróleo no resultó estable.

Como segunda característica de México como potencia media, Guadalupe González menciona al poder militar en sentido contrario a como lo había utilizado Mario Ojeda.²⁹ De acuerdo con la autora, el hecho de que México no haya desarrollado una capacidad militar en función de su PNB, recursos, población y territorio, ha redundado en el prestigio de México como un país en contra del armamentismo. Aumenta la credibilidad de sus políticas de distensión y desarme, por un lado, y reduce la desconfianza de pequeños países ante la presencia mexicana, por el otro. México se perfila, entonces, como mediador, comunicador y agente de diálogo.

Finalmente, Guadalupe González se refiere a las bases político-ideológicas de la presencia internacional de México. La idea central es que gran parte de la influencia internacional del país se debe a elementos menos visibles y diferentes de los indicadores tradicionales del poder. De esta manera, es posible hablar, primero, del carácter populista y corporativista del Estado mexicano, que ha asegurado la estabilidad política y

social durante más de cuarenta años. Como consecuencia, el modelo político mexicano ha sido considerado como alternativa por algunos países de la región. La naturaleza autoritaria del régimen, por otra parte, ha facilitado la permanencia de un partido, lo que se ha traducido en una mayor continuidad en la actuación internacional de México. Además, cabe anotar la formación de una tradición diplomática coherente y prestigiosa. La política exterior mexicana ha servido, también, como un instrumento de legitimación interna del nacionalismo y de la ideología revolucionaria. El nacionalismo, por su ambigüedad, ha permitido a México mantener contactos con diversos países y quedar libre de alineamiento en ciertos casos. Igual que Mario Ojeda, la autora pone énfasis en los principios jurídicos y políticos que han guiado a la política exterior de México y le han otorgado un gran prestigio. Asimismo, debe recordarse el apoyo de México a movimientos reformistas, revolucionarios y de liberación nacional en América Latina principalmente, mediante los principios de libre autodeterminación y respeto a la soberanía de los Estados.

Para concluir, Guadalupe González considera que son estos instrumentos políticos y diplomáticos el fundamento de la acción internacional de México; el petróleo simplemente incrementó la capacidad de acción externa así como los recursos materiales con que México incorporó una dimensión económica efectiva a su política exterior. La experiencia mexicana demuestra cómo existe un ámbito de autonomía internacional para un país a pesar de su debilidad militar o de la dependencia económica, y no

necesariamente debe alinearse automáticamente con la potencia
30
hegemónica.

Según lo anteriormente expuesto, la definición de México como potencia media utiliza elementos distintos de los indicadores tradicionales del poder, aunque éstos no dejan de considerarse, sobre todo, para diferenciar a México del resto del "Tercer Mundo". De esta forma, gracias a instrumentos políticos y diplomáticos, México cuenta con un ámbito de independencia política que le permite no alinearse automáticamente con la potencia hegemónica. Esto último puede utilizarse como punto de partida para analizar el status de México como potencia media.

El hecho de que México no tenga que alinearse con la gran potencia, como se verá más adelante, no significa que México se profile necesariamente como potencia media. Es decir, la relación no alineación-potencia media no es automática.

Sin duda, los factores ideológico-políticos son de gran ayuda para México para poder distinguir y mantener sus posiciones, sobre todo, frente a la gran potencia. Aquellos le permitieron a México mantener una presencia en Centroamérica a pesar de su debilidad interna y de una política "dura" de la gran potencia, como podrá verse en la última parte de la tesis. Sin embargo, si nos alejamos un poco de la definición de México como potencia media por su voluntad de serlo y por estos factores ideológico-políticos, y consideramos los momentos en que México tuvo mayores posibilidades de acción, entonces podrá decirse que fue entre 1979 y 1981, -cuando México contaba con el "poder petrolero" y cuando la potencia hegemónica abría espacios de acción-, que el país pudo llevar a cabo una política exterior

distinta de la anterior que le permitió ser clasificado como potencia media. De aquí entonces que no sólo sea la voluntad, sino otros elementos concretos como el petróleo y la disposición de la gran potencia lo que permitan a México identificarse como potencia media.

De hecho, los autores no niegan lo anterior pues anotan que el petróleo aumentó los márgenes de acción de México y que, gracias a él, se unieron la voluntad y los recursos, con lo que el país "institucionalizó" su papel como potencia media. Sin embargo, parecen inclinarse más por la voluntad de actuar por parte de México. Como se verá posteriormente, esta voluntad fue constante en el caso de estudio, pero el impacto del país, en mucho lo que define a una potencia media, fue relativo.

Entre otros factores, distintos de la voluntad política, que permitieron a México actuar como potencia media, pueden citarse, como ya se hizo, la presencia de los Estados Unidos, y la posesión de elementos materiales para que la política exterior pueda ser ejecutada exitosamente. Para evaluar la importancia de estos factores, es útil volver a formular una de las preguntas planteadas en la sección anterior que resulta fundamental para la tesis: ¿ha cambiado el marco general en el que se desarrolla la política exterior de manera que México se perfila ahora como una potencia media?

La respuesta a esta pregunta es incierta. Aparentemente podría ser afirmativa gracias al petróleo y a la debilidad relativa de la gran potencia. Sin embargo, como se verá más adelante, el petróleo hizo muy vulnerable a la economía mexicana,

y la gran potencia abrió espacios por muy poco tiempo. Así, puede decirse que los puntos de referencia en que se dio la política exterior mexicana no se alteraron sustancialmente. De esta forma, el papel de México como potencia media debe ser matizado, incluso durante el período en que pudo desarrollar tal papel de manera más clara.

En este momento, resulta pertinente volver a las consideraciones generales de la política exterior de México. Como se dijo, dado el peso de los Estados Unidos, la política exterior mexicana se ha encontrado en un constante dilema: no contravenir demasiado a los Estados Unidos y defender la no-intervención. Es entonces dentro de este dilema, entre sus dos extremos, en donde debe ubicarse a México como potencia media. De esto se deriva que México no puede alinearse abiertamente con los Estados Unidos, pues atentaría contra su independencia como nación, pero tampoco los puede desafiar. Es decir, México no puede actuar como promotor de los intereses de la gran potencia, y tampoco como competidor o rival de la misma. Sus funciones como potencia media, en consecuencia, se limitan. En este sentido, la función que parece responder mejor a los intereses del país es la de guardián del balance de poder para mantener el statu quo regional al que está acostumbrado. De hecho, este parece haber sido el objetivo de México mediante la construcción de la "tercera vía" en Nicaragua, tal como se verá en su momento. De esta forma, tal función encierra cierto carácter defensivo ante la potencia hegemónica.

En conclusión, puede decirse que, de aceptarse a México como una potencia media dentro de su contexto particular que limita

sus funciones, la política exterior mexicana resulta defensiva esencialmente en el sentido de diferenciarse de la gran potencia y mantener su independencia ante ella. La forma en que México ha desempeñado tal función de potencia media, como se verá, ha sido como mediador y "comunicador".

NOTAS DEL CAPITULO II

1. Mario Ojeda. Alcances y límites de la política exterior de México. (México: El Colegio de México, 1976) pp. 3-6.

2. Ibid. p. 92. La clasificación de áreas para la seguridad norteamericana es: imperativo categórico, vital, muy importante, de interés y de poca importancia, según Hanson W. Baldwin citado por Mario Ojeda. (nota al pie de página)

3. Ibid. p. 79.

4. Ibid. p. 94.

5. Ibid. p. 80.

6. Guadalupe González. "La política exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza, comp. Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. (México: El Colegio de México, 1986). pp. 241-271.

7. Adolfo Aguilar Zinser: "México y Centroamérica", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, coords. México ante la crisis. 3a. ed. (México: Siglo XXI, 1987). pp. 100-110.

8. Ibid. p. 107.

9. Guadalupe González. "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer, ed. La política exterior de México: Desafíos en los ochenta. (México: CIDE, 1983) p. 60.

10. Mario Ojeda. Op.Cit. p. 93.

11. Ibid. p. 100.

12. Ibid. p. 101.

13. Ibid. p. 102.

14. Humberto Garza y René Herrera. "Notas sobre la formulación de decisiones en la política exterior de México: Su aplicación en Centroamérica". (Miami: Florida International University, 1984) p. 2.

15. Ibid. p.1 y Humberto Garza. "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. p. 445.

16. Humberto Garza y René Herrera. Loc. Cit.

17. Jorge Chabat. "Condicionantes del activismo en la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto Garza, comp. Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. Op. Cit. p. 91.

18. Mario Ojeda. "The Role of Mexico As A Middle Power", en J. King Gordon, ed. Canada's Role As A Middle Power. (Ontario: The Canadian Institute of International Affairs, 1965). pp. 123-144.
19. Ibid. pp. 142-143.
20. Ibid. p. 144.
21. M. Ojeda. "El lugar de México en el mundo contemporáneo", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. pp. 415-426.
22. Ibid. p. 417.
23. Idem.
24. Ibid. p. 418.
25. G. González. Loc. Cit.
26. Ibid. pp. 33-34.
27. Ibid. pp. 34-50.
28. Ibid. p. 35.
29. p&g. 48.
30. G. González. Loc. Cit. p. 50.

III LA POLITICA DE MEXICO HACIA NICARAGUA DESDE LA INDEPENDENCIA HASTA 1979

La politica de México hacia Nicaragua de la Independencia hasta 1979 no fue constante ni prioritaria; de hecho, las relaciones entre los dos países en ese periodo pueden reducirse a puntos de contacto excepcionales. Las razones que explican la falta de interés por parte de México son variadas, como se irá viendo a lo largo del capítulo para quedar enumeradas al final del mismo. Baste decir, por ahora, que, en general, México y Nicaragua estuvieron concentrados principalmente en sus problemas internos o en sus relaciones con la gran potencia.

El presente capítulo se encargará de presentar los puntos de contacto entre México y Nicaragua. Para este fin, se ha dividido en dos partes: la primera se refiere a los momentos de contacto más importantes entre Nicaragua y México desde el punto de vista de la politica mexicana hacia aquel país. De esta forma, se considerarán los siguientes momentos: la anexión de Centroamérica a México inmediatamente después de la Independencia; la politica de México durante el gobierno de Porfirio Díaz hacia el presidente José Santos Zelaya y, finalmente, la posición mexicana ante la guerra civil nicaragüense entre 1926 y 1929. La segunda parte, por otro lado, se encargará del acercamiento económico hacia Centroamérica a partir del decenio de los sesenta, poniendo énfasis especial en Nicaragua.

Debe decirse que en esta parte de la tesis resulta particularmente difícil considerar a Nicaragua independientemente del resto de Centroamérica. Sin embargo, a pesar de que varias veces se haga referencia a Centroamérica en su conjunto, se

intentará aislar la relación México-Nicaragua. Como se verá a continuación, esta dificultad es resultado, en mucho, de dos elementos fundamentales que deben tomarse en cuenta al estudiar la política de México hacia Nicaragua, a saber, los Estados Unidos y el equilibrio de poder en América Central. De hecho, podría decirse que ambos elementos han formado, y forman, una misma realidad histórica y política en Centroamérica pero, en ocasiones, y para mayor claridad de la exposición, es posible separarlos aunque reconociendo su interrelación esencial.

En primer lugar, la presencia de los Estados Unidos en la relación México-Nicaragua no puede ignorarse, no sólo por la influencia que aquéllos han tenido en Nicaragua, y Centroamérica en general, sino, también, por la enorme importancia que han tenido en México y en sus relaciones internacionales. Así, los Estados Unidos, con una doble presencia, parecen adquirir un peso mucho mayor en la política de México hacia Nicaragua, y se convierten en un elemento siempre presente en la misma.

Por otro lado, la relación de México con Nicaragua se ha visto influida por el equilibrio de poder en Centroamérica en los distintos momentos. En este punto, resulta de particular importancia la relación México-Guatemala, la cual, sin embargo, será aludida sólo cuando resulte inevitable pues, de otra forma, se requeriría de mucho más tiempo y espacio para describir todo el contexto necesario. Además, dado que la influencia de los Estados Unidos incide en tal equilibrio, puede darse un mayor peso a aquéllos en el análisis de la relación México-Nicaragua.

En cuanto al acercamiento económico de México hacia Centroamérica, es también difícil considerar únicamente la

relación de México con Nicaragua pues el gobierno mexicano pretendía llevar a cabo una política multilateral dirigida al área en su conjunto. De esta forma, la segunda parte de este capítulo se referirá con más frecuencia a la región centroamericana sin dejar de mencionar a Nicaragua, de manera específica, siempre que sea posible.

El periodo 1821-1964

Los puntos de contacto entre México y Nicaragua en el periodo que comprende esta sección, sobre todo con Porfirio Díaz y Calles, son de gran importancia, pues reflejan los intereses que México ha tenido en aquel país y las políticas con que ha pretendido alcanzar sus objetivos. Debe decirse que la política de México hacia Nicaragua en el periodo en estudio se rigió por consideraciones políticas, en contraste con lo que sucederá entre 1964 y 1979, cuando el tono es meramente económico.

Aunque los contextos en que tuvieron lugar tales puntos de contacto lógicamente variaron, es interesante señalar la permanencia de ciertas variables, entre las cuales destaca, por su importancia, la presencia de los Estados Unidos. De esta forma, puede decirse que el marco en que se dan las relaciones de México con Nicaragua, y Centroamérica en general, queda claramente definido desde el periodo de Porfirio Díaz. Es decir, se trata de la política de un país más débil que los Estados Unidos y más fuerte que Nicaragua, pero dirigida hacia otro país dentro de la esfera de influencia norteamericana, lo que necesariamente modifica la relación México-Nicaragua.

México parece haber actuado en Nicaragua en momentos en que

el conflicto centroamericano, con Nicaragua como "foco" de tensiones, ponía en peligro su seguridad territorial, como fue el caso de Díaz, o cuando aquel país aparecía como una oportunidad para evitar, o reducir, la hegemonía absoluta norteamericana en la región, como lo fue el caso de Calles, e incluso, quizá, del mismo Díaz en un principio.

El primer momento a considerar en las relaciones entre México y Nicaragua es la anexión de Centroamérica a México a raíz de la Independencia. En efecto, Iturbide propuso a Gabino Gainza, -último capitán-general de Guatemala responsable de la independencia centroamericana-, la posibilidad de unión de esa región con México.

El objetivo centroamericano era lograr su independencia, declarada el 15 de septiembre de 1821, aunque quedaba por decidir si pasaría a ser parte de México o no. Para este fin, el Acta de Independencia centroamericana preveía la elección de un congreso representativo que optara por aceptar el Plan de Iguala y el control mexicano, o por un futuro más independiente. Las dos ciudades principales de Nicaragua tuvieron posiciones opuestas: León se separó del gobierno provisional de Gainza y aceptó el Plan de Iguala, mientras que Granada permaneció leal a aquel gobierno. El mayor beneficio de la anexión, de acuerdo con quienes la apoyaban, era la estabilidad centroamericana; es decir, los beneficios de una independencia republicana eran más difíciles de evaluar que los de la unión con México, que aparecía como un país más poderoso y viable. En realidad, según Daniel Cosío Villegas,¹ fueron las clases conservadoras quienes

determinaron la Independencia al juzgar insostenible el dominio español y, ante el temor de que tal vacío fuera llenado por hombres contrarios a los viejos moldes, y para proteger sus intereses, optaron por anexarse al gobierno de Iturbide. La persona y la forma de gobierno aparecían como la solución más próxima, o única alternativa al dominio español.

De acuerdo con Gordon Kenyon,² la anexión con México contaba con el apoyo popular centroamericano, entre otras cosas, porque parecía ser el único medio para lograr la unión de Centroamérica. Sin embargo, existían otras consideraciones importantes como el intento por escapar del control por parte de Guatemala, provincia más fuerte de la región. El hecho de que México fuera un país no adyacente y sin comunicaciones directas con el resto de las provincias, daba a éstas un mayor grado de autonomía política. Por parte de México, por otro lado, Iturbide buscaba la constitución de un imperio.³

El Acta de Unión de las provincias centroamericanas con México se expide el 5 de enero de 1822, al parecer reflejando la opinión de la mayoría centroamericana.⁴ Centroamérica se reorganizó en tres comandancias generales con capitales en Ciudad Real de Chiapas, Ciudad de Guatemala y León de Nicaragua, y Vicente Filisola fue nombrado capitán-general en Guatemala. Esto último aparece como un elemento contradictorio en la política de México pues, con el nombramiento de Filisola, Guatemala, como ciudad y provincia, adquiría, de nuevo, el original predominio del que las demás provincias centroamericanas querían escapar al unirse a México.⁵

En mayo de 1822, Iturbide pasó a ser Agustín I de México,

lo que no alteró mucho su política hacia Centroamérica, la cual contó con una duración corta pues, para marzo de 1823, Iturbide abdicó. Este hecho demostró que México era políticamente tan inestable como América Central. El futuro de la región, entonces, fue decidido por una Asamblea convocada por Filisola que, con un tono anti-mexicano, declaró la independencia de las provincias de Centroamérica el 10. de julio de 1823, al anular la unión "tiránica y forzada" con México.⁶ Las "Provincias Unidas del Centro de América" iniciaron así una vida independiente que se caracterizaría por los intentos de unión y separación de sus partes, y por la guerra civil en el interior de algunas de ellas.

Una vez que Centroamérica se independizó de México, éste apoyó a quienes se oponían a la unión centroamericana dirigida por Guatemala, viéndose obligado a extender su acción política en América Central en la búsqueda de un equilibrio de poder más favorable a su seguridad, ya fuera con países individuales o mediante alianzas. La preocupación mexicana por evitar la unión centroamericana bajo el dominio de Guatemala, con quien sus relaciones eran difíciles, se volvió más importante aún cuando se tuvo conocimiento de que detrás de tal unión estaban los Estados Unidos.⁷ Así, el choque de intereses con ese país era inevitable. Ante la estabilidad y el crecimiento de México, Guatemala, por su parte, buscaría el contrapeso en los Estados Unidos. A pesar de este interés mexicano en evitar la unión centroamericana, sin embargo, México no tuvo una presencia importante en Centroamérica salvo en algunos casos excepcionales.

A partir de la constitución de las Provincias Unidas de

Centroamérica, México y Nicaragua tomaron caminos distintos e independientes. Nicaragua se separa del gobierno de aquéllas en 1838 y su desarrollo como nación se caracterizó por las luchas entre conservadores y liberales, así como por intervenciones extranjeras, norteamericanas y británicas. México, por su parte, también pasó por un periodo de inestabilidad política interna y de guerras con el exterior. Con el ascenso de Porfirio Díaz al poder, sin embargo, el país adquiere cierta estabilidad.

El segundo contacto importante que México tuvo con Centroamérica se dio hacia el final del periodo de Porfirio Díaz. De acuerdo con Donald F. Mayer,⁸ Díaz perseguía tres objetivos básicos en Centroamérica: 1. la demarcación de los límites de México con Guatemala, y evitar que este país impusiera la unión centroamericana por la fuerza; 2. balancear la influencia norteamericana en Centroamérica incrementando la presencia política de México en la región y, 3. cooperar con los Estados Unidos para lograr la estabilidad en América Central.

La política hacia Nicaragua se localiza dentro de los tres objetivos excepto, obviamente, respecto a la demarcación de los límites México-Guatemala. Así, México participó en esfuerzos mediadores con los Estados Unidos con el fin de llegar a la solución pacífica de controversias entre los Estados centroamericanos. El primer resultado concreto fue la Conferencia de Washington en 1907 como respuesta a problemas regionales, entre ellos, conflictos entre Nicaragua y Honduras. Los objetivos norteamericanos eran materiales y políticos; es decir, crear el orden y la estabilidad necesarios en la región para la penetración en la zona, demostrando, al mismo tiempo, que no eran

infundadas sus ambiciones de país imperial. México, por su parte, estaba motivado por pretensiones débiles del prestigio y de la vanidad de alternar, e incluso contender, con una potencia de primer orden. La iniciativa pacificadora surge de México, pero los Estados Unidos se muestran siempre interesados en conocer las opiniones del presidente Díaz respecto al conflicto en Centroamérica.⁹

De la Conferencia emanaron diversas convenciones y tratados. Entre las primeras destacan las que dieron origen a la Corte de Justicia Centroamericana (instalada en 1908) y a la Oficina Internacional Centroamericana; entre los segundos, pueden citarse un tratado general de paz y amistad y una convención anexa, otro sobre comunicaciones y transportes y, finalmente, uno sobre futuras convenciones.

Resulta interesante citar, aquí, una de las interpretaciones que se dio a la acción mexicana en el momento. Daniel Cosío Villegas¹⁰ reproduce la opinión de un autor español, Laudelino Moreno, estudioso del aspecto jurídico formal de las relaciones entre los países centroamericanos. De acuerdo con este autor, la opinión pública europea sobre la Conferencia de Washington resultaba adversa tanto a los Estados Unidos como a México. A los primeros, por su afán insaciable de dominio y, al segundo, por haberse prestado a servir como mampara a esa política imperial. Para Cosío Villegas, esta opinión no parecía extraña pues, Inglaterra, Francia y Alemania veían con recelo el dominio norteamericano en una zona en que ellos también tenían proyectos de dominación. En cuanto a lo segundo, el autor lo interpreta

como un reflejo de la enorme disparidad de poder entre México y los Estados Unidos, en la que era difícil que México pudiera tener otro papel en Centroamérica que el de mero instrumento de los Estados Unidos. No obstante, continúa, aunque aparentemente México y los Estados Unidos actuaban al unísono y perseguían los mismos fines, sus intereses últimos eran distintos: como se ha dicho, México se oponía totalmente a la unión centroamericana mientras que los Estados Unidos siempre la favorecieron.

11

La anterior discusión no hace sino reflejar la dificultad que México tuvo en conciliar sus dos objetivos en Nicaragua: balancear la influencia norteamericana aumentando su presencia en este país y cooperar con los Estados Unidos para alcanzar la estabilidad centroamericana al mismo tiempo. De hecho se trata de los dos intereses que México tendrá en Nicaragua a partir de entonces: intentar reducir la hegemonía absoluta norteamericana en la zona y lograr la estabilidad en Centroamérica. Debe señalarse, también, que en este primer momento de actividad mexicana puede percibirse un hecho que, en ocasiones, resulta incómodo para México y es la coincidencia de ciertos intereses con los Estados Unidos, como lo es la estabilidad centroamericana. De no existir tal coincidencia, entonces, ¿para qué querría México cooperar con los Estados Unidos? El problema aparece, tal como se vio en el capítulo anterior, de la imposibilidad de México de actuar expresamente a favor de los Estados Unidos; de aquí, precisamente, la dificultad de conciliar sus objetivos en Nicaragua.

A pesar de los tratados emanados de la Conferencia, y de la

Instauración de la Corte de Justicia Centroamericana, la situación política en Centroamérica no pudo estabilizarse. Hacia 1909, el peligro del conflicto regional era inminente. El equilibrio del poder en Centroamérica parecía delinear dos bandos, Guatemala y El Salvador contra Honduras y Nicaragua, y la guerra entre Guatemala y Honduras parecía inevitable. Los Estados Unidos y México, nuevamente, perseguían distintos objetivos: para los primeros, era importante que Guatemala no quedara en una mala situación mientras que, para el segundo, era necesario evitar que Nicaragua perdiera. El presidente de Nicaragua, José Santos Zelaya, aparecía como el principal problema para los Estados Unidos pues intentaba la unión centroamericana bajo su liderazgo y era abiertamente ofensivo al gobierno norteamericano; es decir, rebelde a someterse incondicionalmente al poderío norteamericano.¹² Así, la invasión nicaragüense a El Salvador parecía inminente después de que este país y Guatemala fomentaran una revolución en Honduras, cuyo gobierno era amigable al de Nicaragua.

En este segundo intento de pacificación, las diferencias entre México y los Estados Unidos fueron mucho más claras que durante la Conferencia de Washington. El gobierno norteamericano pretendía la virtual eliminación de Zelaya, en lo que México estuvo finalmente de acuerdo pero mediante métodos distintos a los propuestos por los Estados Unidos. Un problema adicional en la relación México-Estados Unidos en función de Centroamérica fue el manejo de la política exterior norteamericana, pues Díaz estaba acostumbrado a tratar directamente con el presidente pero,

con la nueva administración del presidente W. H. Taft, quedó claro que las relaciones exteriores no eran el ámbito del presidente, sino del Departamento de Estado.

El nuevo plan norteamericano fue elaborado por el subsecretario de Estado, Huntington Wilson, y preveía la elaboración de una nueva conferencia sobre América Central de la que se excluiría a Nicaragua. De igual forma, México y los Estados Unidos, mediante un tratado, se unirían al resto de los países centroamericanos para tomar medidas y asegurar la paz. Una de las medidas que contribuirían al cumplimiento de este objetivo sería la garantía de neutralidad de Honduras y el envío de un recaudador aduanal al mismo país. ¹³ Para evitar dar una apariencia de coerción y de deseo de dominación del istmo, el gobierno norteamericano pidió la ayuda de México, quien rechazó el uso de la fuerza para mantener la neutralidad hondureña y el control financiero en ese país. Después de ciertas discusiones, Díaz acepta el establecimiento de una comisión financiera en Honduras sólo si México participaba en ella, así como la celebración de una nueva conferencia centroamericana con la presencia de Nicaragua. A México no le constaba que aquel país estuviera planeando una intervención armada a sus vecinos y no veía por qué excluirlo.

El Secretario de Relaciones Exteriores de México consideraba que la intervención norteamericana terminaría en una acción militar en la que México no quería participar. El embajador mexicano en los Estados Unidos, por su parte, afirmó que México no podía seguir ilimitadamente a los Estados Unidos en su trato hacia Centroamérica e hizo una propuesta alternativa: que

Los Estados Unidos pidieran a los países centroamericanos, incluyendo a Nicaragua, comprometerse ante ellos y México a respetar la neutralidad de Honduras. Días después, los Estados Unidos ordenaron que sus buques de guerra detuvieran la navegación en el Golfo de Fonseca; México tenía allí un buque de guerra pero como "fuerza moral", no para intervenir.¹⁴

La posición mexicana era intervenir lo menos posible en asuntos centroamericanos, y propone limitar su acción a una "influencia moral": no quería, por ningún motivo, asociarse a los Estados Unidos en asuntos que sólo a éstos interesaban, como la reclamación Emery.¹⁵ En oposición, el Secretario de Estado, Knox, consideraba que:

Debería haber algún derecho convenido de intervenir prestamente en los asuntos centroamericanos, sin esperar a los disturbios y más con la mira de desviar que de reprimir las perturbaciones internas. Los Estados Unidos y México -o los Estados Unidos solos- tendrían que estar en disposición de poder aplicar en cualquier momento un remedio eficaz.¹⁶

Es interesante anotar dos razones por las cuales México confiaba en la eficacia de la "influencia moral", por un lado, y trataba de intervenir lo menos posible, por el otro.

En el primer caso, la amistad entre Díaz y Zelaya hace al primero confiar en que, a petición suya, el segundo intentaría llegar a un acuerdo con los Estados Unidos. En cuanto a lo segundo, México reconoce que los Estados Unidos tienen intereses en todas las naciones centroamericanas, mientras que el interés de México se concentra en Guatemala. Esta declaración de México provocaría que los Estados Unidos no lo tomaran ya en cuenta en

los intentos mediadores, y actuaran sin consultarlo, como ya lo habfan hecho con anterioridad. Ante las afirmaciones mexicanas, Knox declara:

Siempre he considerado que la declaración de México, afirmando que no tiene interés al sur de Guatemala, puede ser de gran importancia para nosotros en el futuro, en vista de nuestros intereses en el Canal, y que ciertamente es lo bastante importante como para que resulte prudente no contradecir la afirmación por ahora.¹⁷

El presidente Taft consideraba también la importancia de la renuncia mexicana para la futura política norteamericana y, al no creer que México ayudaría a los Estados Unidos bajo condición alguna, anota que la declaración los excusaba de consultarle. Así, el presidente y el secretario acordaron que los Estados Unidos podrían actuar libremente en asuntos centroamericanos al sur de Guatemala.¹⁸

El presidente Zelaya, por su parte, parece entender el costo de la enemistad con los Estados Unidos y tres países centroamericanos y comienza a adoptar una actitud más favorable ante aquéllos. Pero la revolución se inicia en Nicaragua por alguno de los enemigos de Zelaya y, en la revuelta, dos ciudadanos norteamericanos resultan muertos.¹⁹ Este hecho complica mucho la relación entre los Estados Unidos y Nicaragua, que se vuelve difícilísima.

México trató de interceder para que el Departamento de Estado recibiera a un nuevo ministro de Zelaya que explicara el fusilamiento, pero fue inútil. Díaz reitera su disposición de influir en Zelaya para que entregue el poder a otro miembro del Partido Liberal, José Madriz, con el fin de que preparase

elecciones constitucionales pero, una vez que los Estados Unidos rompen relaciones diplomáticas con Nicaragua, el Secretario Knox comunica al gobierno mexicano que no puede cooperar con él en el plan para sustituir a Zelaya. Ante el ofrecimiento mexicano, el Departamento de Estado contestó que tal proyecto haría de Nicaragua un protectorado con México en el papel central y manteniendo a la facción de Zelaya en el poder. Una victoria liberal en Nicaragua dañaría el prestigio norteamericano y fortalecería la influencia de México, quien supuestamente ayudaba al gobierno nicaraguense con armas y dinero. En este momento, el gobierno de los Estados Unidos abandona su aparente neutralidad y se declara en favor de los revolucionarios nicaraguenses. En este sentido, para México era muy importante que los Estados Unidos no fueran a respaldar para la presidencia de Nicaragua a algún hombre que estuviera en favor del presidente guatemalteco, Estrada Cabrera. De nueva cuenta, México intentó llegar a un acuerdo con los Estados Unidos, que habían actuado sin consultarlo gracias a las anteriores declaraciones mexicanas, y trataban de imponer una acción de fuerza. De igual forma, se mencionó que México no quería "ver tierras de la América española ocupadas por marinos norteamericanos".

Es así como el gobierno de Díaz manda como agente confidencial a Washington a Enrique Creel con el objetivo de conciliar posiciones. De acuerdo con lo expuesto por Creel, la elección de Madriz como presidente podría evitar la anarquía, otra revolución y posteriores complicaciones con los Estados Unidos. Sin embargo, era evidente que las dos naciones no podrían trabajar unidas mientras México quisiera seguir actuando por la

política de "influencia moral" y los Estados Unidos buscaran el derecho oficialmente reconocido para intervenir.²² En realidad, dice Cosío Villegas, la finalidad del viaje de Creel era evitar el desembarque de marines norteamericanos en Nicaragua.²³

En diciembre de 1909 Zelaya huye de Nicaragua en el barco mexicano General Guerrero. El gobierno norteamericano declaró al respecto, mediante el secretario Knox, que los Estados Unidos "no aprobarían ni desaprobaban."²⁴ Díaz recibió a Zelaya en México y, después de que éste hubo partido para Europa, el gobierno mexicano emprende una política de acercamiento a los Estados Unidos. Porfirio Díaz manda una carta al presidente Taft con la idea de olvidar lo sucedido e iniciar una nueva relación.²⁵

En 1912, el gobierno norteamericano envió marines a Nicaragua con el objetivo de desalentar la acción de los liberales en ese país y para fortalecer a su aliado, el conservador Adolfo Díaz. En adelante, la inestabilidad política fue la nota distintiva de la política nicaragüense. Los conservadores, apoyados por los Estados Unidos, permanecieron en el poder hasta 1923 cuando murió el presidente Diego Manuel Chamorro. Posteriormente se formó un gobierno de coalición que terminaría por un golpe de estado realizado por Emiliano Chamorro en 1925. De esta forma se desató la lucha entre los partidos, y México vuelve a tener una presencia importante en Nicaragua. Puede decirse que en este momento la presencia de los Estados Unidos es todavía más importante por la tensa relación que tenía con México, en parte, por la aparición de un nuevo elemento en la relación Estados Unidos-México-Nicaragua: la propagación de la

doctrina bolchevique.

El golpe de estado de Chamorro destituyó al presidente Carlos Solórzano, conservador, y al vicepresidente Sacasa, liberal. Para enero de 1926 Chamorro toma el poder como presidente sin el reconocimiento de Washington. De esta forma, Solórzano se ve obligado a renunciar formalmente a la presidencia y se inicia la revuelta liberal en la costa oriental de Nicaragua bajo el liderazgo del Dr. Sacasa. Este último, de acuerdo con Dana G. Munro, se dirige al presidente Calles en busca de apoyo.

El gobierno del presidente Calles, por su parte, se encontraba en una situación difícil con los Estados Unidos, en parte, por la aplicación del artículo 27 constitucional, -que afectaba intereses extranjeros en materia de petróleo y tierras-, en su intento por impulsar la independencia nacional. En el Senado, la facción "dura" se impuso aprobando la prohibición de la adquisición de tierras y bienes inmuebles por extranjeros en una franja fronteriza de 100 km. y de 50 en la costa, lo que afectaba a muchos campos petroleros. Sin embargo, se aprueban también tratados con Estados Unidos sobre contrabando, pesca, extradición y migración, así como la reanudación del pago del servicio de la deuda externa. De esta forma, y a pesar de la mala relación con los Estados Unidos, fue posible evitar la intervención norteamericana en México y, más aún, se obtuvieron ciertos logros diplomáticos como la aceptación de la doctrina Calvo por parte de los Estados Unidos y de la ausencia de responsabilidad del gobierno mexicano por daños causados a intereses norteamericanos durante los primeros meses del gobierno

de Victoriano Huerta.

La opinión internacional consideraba que eran exageradas las pretensiones norteamericanas y México se perfilaba como el símbolo de las libertades iberoamericanas. Sin embargo, existía en la relación de México con los Estados Unidos otro punto de fricción, Nicaragua, y, en el cual el gobierno norteamericano no estaría tan dispuesto a ceder. Un editorial del New York Times, que asegura que la ruptura entre México y los Estados Unidos había llegado por el desafío que implicaba el apoyo mexicano a los liberales nicaragüenses, parece representativo del valor que la actitud mexicana tenía para los Estados Unidos.²⁷

Cabe preguntarse qué perseguía México apoyando a los liberales nicaragüenses sabiendo que era un punto más de fricción en su ya mala relación con los Estados Unidos; ¿por qué no mejor olvidarse de Nicaragua y concentrarse en mejorar la relación con los Estados Unidos? Los objetivos de Calles no parecen claros, sin embargo, podrá lograrse una mejor explicación más adelante una vez que se exponga también la política del presidente Portes Gil.

Las versiones en cuanto a la ayuda de Calles a los liberales nicaragüenses y, posteriormente, del asilo ofrecido por Portes Gil a Sandino, son muy variadas y, en casos, contradictorias. No obstante, parece posible concluir que si hubo ayuda mexicana a Nicaragua, posiblemente gubernamental.

²⁸
De acuerdo con Dana G. Munro, el Dr. Sacasa había venido a México en busca de tal apoyo que Calles prometió dar, -armas y hombres-, a cambio de que, una vez en el poder, Sacasa

introdujera la reforma agraria y otras medidas radicales, y abrogara los tratados del Canal con los Estados Unidos. La autora también menciona la petición de Calles de cooperar por la unión centroamericana que sería dominada por México. Cabe decir que esta versión no es presentada por ninguno de los demás autores consultados.

En una entrevista al diario Excelsior,²⁹ el general Escamilla Garza, quien dio el grado de general a Sandino, aseguró que Calles mandó dos expediciones a Nicaragua, una por el Pacífico, a su mando, y otra por el Atlántico, bajo las órdenes del general Irujo. Al parecer, una de las embarcaciones fue bombardeada por la Fuerza Aérea norteamericana. El apoyo de Calles, aparentemente, también se dio por barcos de contrabando que, además de armas y municiones, transportaban hombres mexicanos y liberales nicaragüenses.³⁰

El gobierno de Calles reconoció al del liberal Sacasa en diciembre de 1926. Este se había formado paralelamente al de Adolfo Díaz, conservador apoyado por los Estados Unidos, que había sustituido a Chamorro en ese mismo año.

La reacción norteamericana inmediata a los actos "poco amistosos" por parte de México fue la prohibición de la exportación de aviones solicitados para la campaña contra los yaquis, así como una campaña de prensa, en México y en los Estados Unidos, auspiciada, entre otros, por las compañías petroleras y por los Caballeros de Colón, en contra del gobierno mexicano.

Un argumento muy utilizado en los Estados Unidos para atacar al gobierno mexicano señalaba los supuestos vínculos de éste con

la Rusia soviética, lo que significaba que la intervención mexicana en Nicaragua podría tener "siniestras implicaciones" no sólo para ese país, sino para toda América Central. Es decir, se trataba de un complot comunista dirigido tanto por Calles como por la Unión Soviética para difundir la propaganda bolchevique en Centroamérica.³¹ En este sentido, el presidente Coolidge da a conocer su opinión sobre México declarando que al "Soviet México" podía pasarle lo que a Nicaragua.³² La prensa norteamericana incluso publicó documentos firmados por Calles que reflejaban la estrecha colaboración de éste con el gobierno soviético. El gobierno mexicano adujo la falsedad de tales documentos, lo que fue comprobado posteriormente por una comisión investigadora del Senado norteamericano.

En otra versión menos radical, se argumentaba que Calles trataba de extender el sello revolucionario del liderazgo mexicano hacia el sur.³³ Según algunos contemporáneos, México emprendía una campaña imperialista cuyo objetivo era crear una "esfera de influencia conflictiva" que tendría un profundo significado para el futuro del continente.

Finalmente, quienes no veían la intervención mexicana como parte de un complot comunista reconocían, sin embargo, que la influencia mexicana en Centroamérica amenazaría los intereses norteamericanos en esa zona.³⁴

En Nicaragua, por otro lado, los conservadores también denunciaron la ayuda mexicana a la revuelta liberal, y pedían el apoyo norteamericano para detenerla. Incluso dentro del Partido Liberal había quienes aseguraban que no había nexos con el

gobierno mexicano, temerosos de las implicaciones que la ayuda mexicana podría tener en la actitud norteamericana. Según Dana G. Munro,³⁵ el apoyo mexicano a la causa liberal fue una de las razones que contribuyó a la definición de los Estados Unidos en favor de los conservadores nicaragüenses.

La crisis en la relación México-Estados Unidos, en la cual Nicaragua tenía un peso importante, fue más grave en 1927, especialmente, tras el robo de ciertos documentos del agregado militar norteamericano en México que revelaban la existencia de un plan de intervención en México después de un casus belli fomentado por una provocación. Calles desconfía del Secretario Knox y pide al presidente Coolidge enviar un representante personal. Tras el incidente, la política norteamericana respecto a México baja de tono. La crisis parece haber terminado cuando, por las elecciones y ante una opinión pública en favor de México, el gobierno norteamericano no podía emprender políticas agresivas hacia éste. Además, la Suprema Corte en México se prepara a retirar a la ley motivo de conflicto con los Estados Unidos su carácter retroactivo y confiscatorio, y se pronuncia en favor del amparo de algunas compañías norteamericanas. La nueva legislación mexicana queda en letra muerta y la relación diplomática se vuelve francamente buena. Al parecer, Calles se da cuenta de que había ambicionado demasiado y el gobierno norteamericano, por su parte, tuvo que revisar su estrategia ante la terquedad mexicana y la hostilidad de su opinión pública, y de la internacional,³⁶ hacia las compañías petroleras. Con la llegada del embajador Morrow a México se encuentra la solución al problema petrolero.

La situación interna de Nicaragua también evoluciona hacia

una estabilidad relativa mediante los Acuerdos de Tipitapa en que participan los dos partidos nicaragüenses y los Estados Unidos. Los acuerdos preveían la realización de elecciones en 1928 bajo la supervisión norteamericana; el desarme de los partidos y el mantenimiento del orden por fuerzas norteamericanas hasta crear una fuerza neutral dirigida por los marines. De esta forma, la guerra parecía haber terminado en 1927, excepto por la guerrilla comandada por Sandino. En este momento, según Lorenzo Meyer, Calles se abstuvo de ayudar a Sandino pues había llegado ya a un acuerdo con el embajador Morrow.³⁷

Las elecciones nicaragüenses tuvieron lugar en noviembre de 1928 y resultó electo el liberal José María Moncada, quien ascendió al poder a principios de 1929. Sandino no cesó sus actividades rebeldes. De acuerdo con algunos autores, el viaje que realizó a México en ese año fue una búsqueda de apoyo para continuar su lucha por el supuesto interés que México tenía en frenar el avance norteamericano hacia el sur y en ayudar a sus fuerzas de resistencia.³⁸ El viaje de Sandino fue también un intento por lograr tener una voz en el exterior que resultara en un mayor apoyo externo a su causa.³⁹ Por otro lado, Lorenzo Meyer⁴⁰ interpreta la acción de Sandino como una manera de evitarle problemas al nuevo gobierno.

Sandino solicitó al presidente Portes Gil permiso para venir a México y discutir con él proyectos "muy importantes", mediante una carta enviada con el capitán José de Paredes. A su regreso a Nicaragua, Paredes asegura a Sandino que el presidente mexicano le había hecho la promesa verbal de suministrarle armas y

municiones, lo que pareció ser un malentendido. El mismo Portes
 42 Gil narra que Sandino pedía la protección del gobierno
 mexicano, su acogida en tierra nacional en calidad de asilado y,
 de ser posible, los elementos de guerra necesarios para continuar
 la lucha contra los soldados norteamericanos. El presidente
 respondió que se le acogería como huésped de honor, asegurando a
 Paredes que no habría ninguna condición para la estancia de
 Sandino en México, quien podría permanecer en este país el tiempo
 que quisiera con los gastos pagados por el gobierno, además de
 que podría entrar y salir del mismo con entera libertad. En
 relación con el apoyo para la guerra, la respuesta fue, en
 palabras de Portes Gil, que:

no obstante que el Gobierno y el pueblo de
 México simpatizaban con su gallarda actitud,
 no podía yo proporcionárselos en atención a
 que, desde hacía dos años, México mantenía las
 más cordiales relaciones con los Estados
 Unidos y no podía ni debía ejecutar ningún
 acto que significara falta de lealtad hacia
 aquella cordialidad.43

Cabe decir que, a pesar de esta buena disposición del
 gobierno mexicano ante los Estados Unidos, aquél se negó a
 responder a la petición del embajador Morrow de reanudar las
 relaciones con la Nicaragua de Moncada, pues era norma invariable
 de la Cancillería mexicana no reconocer ninguna administración en
 que el orden de cosas fuera contrario a la organización política
 de los países, y mientras existieran fuerzas armadas extranjeras
 en sus territorios en violación de su soberanía. 44 Portes Gil
 propuso un plan a Morrow mediante el cual él se comprometería a
 que Sandino depusiera las armas siempre que el presidente Moncada
 pidiera el retiro de los marines norteamericanos. Ante la

negativa de Moncada, el plan no prosperó. Las relaciones diplomáticas con Nicaragua no se restablecerían sino hasta 1933, con el Dr. Sacasa en el poder.

A pesar de lo dicho por Portes Gil en cuanto a la estancia de Sandino en México, Neill Macaulay ⁴⁵ afirma que el presidente y el embajador Morrow habían llegado al acuerdo de que Sandino podría residir sólo en Mérida y no podría ir a la ciudad de México o establecer alguna base de operaciones. Los Estados Unidos mismos, que no vieron mal la disposición de México de dar asilo a Sandino, arreglaron el tránsito de éste por Honduras, El Salvador y Guatemala. De acuerdo con el autor, Sandino estaba convencido de que en México obtendría apoyo militar y de que regresaría a Nicaragua en un avión del gobierno mexicano.

Sandino fue recibido en México con los honores de general de división el 25 de junio de 1929. Durante seis meses permaneció en Mérida bajo la vigilancia de agentes del gobierno mexicano, norteamericano y de Moncada, convenciéndose de que le habían hecho prisionero mediante falsas promesas de ayuda. En enero de 1930, finalmente, Sandino tuvo una entrevista con el presidente Portes Gil y con Calles pero ya sin la esperanza de conseguir ayuda. De acuerdo con Portes Gil, ⁴⁶ Sandino expresó su desconfianza ante la nueva administración de Ortiz Rubio, así como su deseo de salir de México lo más pronto posible, lo que hizo en abril de 1930.

En relación con este último momento de contacto con Nicaragua, al parecer, no puede hablarse de una amenaza directa a la seguridad territorial de México causada por un conflicto regional, tal como sucedió con Díaz. Si además se añade la mala

relación con los Estados Unidos, la política de México hacia Nicaragua podría resultar, en un primer momento, inexplicable. De esta forma, la interpretación que parece más cercana a los hechos es la que señala la voluntad del presidente Calles por contar con cierta independencia en política internacional a pesar, o quizá como consecuencia, de la tensa relación con los Estados Unidos. La interpretación podría incluso ir más allá, argumentando que se intentaba, también, tratar de reducir la hegemonía norteamericana en la zona al apoyar un pluralismo de regímenes en Centroamérica. Esto, sin embargo, no resultaría ni con los liberales nicaragüenses quienes, finalmente, llegan a un acuerdo con los Estados Unidos.

No obstante lo dicho anteriormente, el elemento norteamericano vuelve a pesar más en las políticas mexicanas y, una vez que se llega al acuerdo con los Estados Unidos, México vuelve a sus anteriores posiciones de indiferencia. En este sentido, las declaraciones de Portes Gil reflejan claramente la prioridad que dio el gobierno de México a su relación con los Estados Unidos. De alguna manera, está implícita la idea expresada durante el gobierno de Porfirio Díaz en cuanto a que México no tenía intereses más allá de Guatemala. Así, de nueva cuenta, México termina actuando, si no a favor, tampoco en contra de los intereses norteamericanos en Nicaragua.

Durante este periodo, específicamente con Portes Gil, el gobierno de México intenta actuar como mediador, como sucedió con Porfirio Díaz en su momento. A pesar de los esfuerzos mexicanos, sin embargo, los resultados fueron negativos, con Díaz, gracias

al gobierno norteamericano y, con Portes Gil, debido a la oposición nicaragüense por parte de Moncada. México, entonces, no pudo influir decisivamente en ninguna de las partes.

A manera de conclusión de esta primera parte del capítulo, puede decirse que las relaciones de México con Nicaragua en el periodo expuesto respondieron a cada circunstancia concreta y, en ocasiones, en función de la relación con los Estados Unidos más que con Nicaragua misma. Es interesante notar cómo la evolución de los Estados Unidos hacia un papel hegemónico en el continente se va reflejando en cada uno de los momentos estudiados. En el caso de Iturbide, el elemento norteamericano es prácticamente inexistente; con Díaz comienza a tener un papel importante para, con Calles, pasar a ser el elemento indispensable en la relación México-Nicaragua. Los Estados Unidos cambiaron más rápidamente que México y el resto del continente, lo que resulta en una situación de poder desigual en la que México siempre queda como el débil. Esto puede explicar por qué, tanto para Díaz como para Calles, llegó un momento en que, al tener que escoger entre Nicaragua y los Estados Unidos, optaron por estos últimos, aunque la relación con el primer país, en el caso de Calles principalmente, parece haber sido un intento de independencia mexicana en asuntos internacionales.

El acercamiento económico a partir de 1964

Como se vio en la sección anterior, la escasa atención que México había dado a Nicaragua, y a Centroamérica en general, se había concentrado en consideraciones políticas. Esta tendencia abrirá un paréntesis a partir de la década de los años sesenta,

cuando México demuestra un interés económico más claro en la región.

En efecto, México emprende una serie de esfuerzos que perseguía el fortalecimiento de las relaciones comerciales con los países centroamericanos. Entre las diversas razones que moldearon la nueva actitud mexicana, cabe destacar el proceso de integración centroamericana. En este sentido, debe anotarse que, al tratarse de una unión económica, el gobierno de México no sólo no la evitó, sino que incluso la apoyó, en contraste a lo que anteriormente había sucedido con la unión política centroamericana. La integración económica, entonces, no era una imposición, por un lado, ni representaba una amenaza militar o política inmediata al país.

47

Los esfuerzos mexicanos por incrementar las relaciones comerciales con Centroamérica fueron insuficientes y, hacia finales de la década de los años setenta, el comercio para ambas partes seguía siendo insignificante. Como se verá a continuación, dos razones principalmente contribuyeron a este resultado negativo; a saber, el hecho de que las economías mexicana y centroamericanas sean más competitivas que complementarias, y la dificultad de México de contar con la buena voluntad centroamericana que, en ocasiones, hizo aparecer a sus políticas como ambiguas e ineficientes, obscureciendo sus verdaderos objetivos.

Hasta 1964, la relación comercial de México con Centroamérica fue mínima excepto por la Segunda Guerra Mundial, cuando las exportaciones mexicanas a la zona llegaron a constituir el 12% del total de exportaciones y las importaciones

fueron un 5% del total. A partir de ese año, México incrementó sus esfuerzos para lograr un mayor acercamiento con Centroamérica, que habían sido ya iniciados desde 1958, dentro de una política de apertura fomentada por el presidente López Mateos para solucionar la difícil situación económica del país. Las acciones de López Mateos, sin embargo, no tuvieron resultados concretos.

Al llegar a la presidencia, Díaz Ordaz intenta explorar en lo económico un área que hasta entonces había permanecido desatendida. Las razones fundamentales para la nueva política económica hacia Centroamérica fueron: 1. la estrategia de desarrollo económico de México, -resultado de la crisis del modelo de desarrollo adoptado décadas atrás-, que preveía la promoción de exportaciones y la diversificación de mercados. Esta estrategia perseguía varios fines concretos, entre ellos, reducir el déficit comercial y aligerar las presiones sobre la balanza de pagos, por un lado, y, por el otro, mediante la diversificación de mercados, disminuir la dependencia económica de los Estados Unidos y, en consecuencia, obtener mayor libertad desde el punto de vista político. 2. La aceleración del proceso de integración centroamericana que provocó temores en el sentido de que México podría quedar fuera de ese mercado. En efecto, los efectos contraccionistas de la integración podrían excluir definitivamente a las exportaciones mexicanas del mercado centroamericano. Sin embargo, el mayor nivel de desarrollo relativo de México y una pronta actuación podrían derivar en ventajas para este país. Así, México podría proveer de bienes de

consumo de difícil producción o abastecer de materias primas, bienes intermedios y de capital. De igual forma, mediante inversiones conjuntas, los productos centroamericanos podrían ubicarse también en el mercado mexicano y aprovechar la apertura de otros más.

México perseguía básicamente dos objetivos: ganar una mayor influencia en el Mercado Común Centroamericano (MCC) y cultivar las relaciones entre éste y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), actuando como puente entre ambos con la finalidad, en el largo plazo, de lograr la integración latinoamericana. México no logró este objetivo; de hecho, cuando intentó dar preferencias arancelarias a ciertos productos centroamericanos, la ALALC le negó la autorización.

El momento más importante del nuevo esfuerzo de acercamiento económico por parte de México fue el viaje que Díaz Ordaz realizó a la región centroamericana en 1966, año que el Congreso declara "de la amistad mexicano-centroamericana". Debe decirse que se trata del primer viaje de un presidente mexicano hacia Centroamérica. Esta región favorecía la nueva política mexicana pero con la condición de que México aumentara sus compras de Centroamérica, quien tradicionalmente había tenido déficit comercial con México. México inició, así, la apertura de líneas de crédito a países centroamericanos por el Banco Nacional de Comercio Exterior, promovió mesas redondas, y firmó convenios entre el Banco de México y los bancos afiliados a la Cámara de Compensación Centroamericana.

Aunque existía cierta actitud favorable hacia México, algunos sectores de la opinión pública centroamericana

manifestaron sus dudas acerca de lo que ese país pediría a cambio por su nueva política. Pedro Joaquín Chamorro, director de La Prensa, advirtió que Nicaragua debía ser cautelosa ante la presencia mexicana.⁴⁹ Frente a estas y otras demostraciones de desconfianza ante los "designios imperialistas" mexicanos no sólo en Nicaragua sino en Centroamérica en general, el presidente Díaz Ordaz puso énfasis en que el objetivo del viaje era simplemente la amistad de México con la región centroamericana. Aparentemente, lo económico resultaba secundario.

El presidente declaró que México no pretendía ser líder, sino "hermano de sus hermanos"; el país ocuparía un lugar adelante, atrás o en medio en distintos aspectos, pero sólo aspiraría a ser un miembro adicional en el esfuerzo por el mejoramiento común.⁵⁰

En México también existieron reacciones negativas al viaje de Díaz Ordaz pero en distinto sentido. Sectores de izquierda, principalmente, expresaron su preocupación en cuanto a que la actitud mexicana pudiera respaldar y, aun fortalecer, gobiernos no constitucionales en América Central. El igual trato a todos los líderes centroamericanos, continuaban, era contrario al interés mexicano.⁵¹ Al respecto, Díaz Ordaz respondió, en Nicaragua, que desconocía si los Jefes de Estado centroamericanos eran impopulares pues no iba en calidad de juez, ni estaba calificado a actuar como tal. Reiteró, también, la no interferencia en asuntos internos de otras naciones. La posición mexicana fue interpretada, en general, como una política pragmática que no intentaba distinguir entre gobiernos

constitucionales y no constitucionales; de otra forma, se violaría el principio de no-intervención. Además, un tratamiento desigual a los cinco países miembros del MCC obstaculizaría la intención mexicana de multilateralizar las relaciones mexicanas con aquéllos.

52

Nicaragua fue el cuarto país visitado por Díaz Ordaz, quien fue recibido por el presidente René Schick. Durante la visita se firmaron tres documentos: 1. el Convenio de Intercambio Cultural del 17 de enero de 1966; 2. la Declaración Conjunta, del mismo día, mediante la cual los presidentes expresaron sus opiniones sobre sus políticas de desarrollo económico y social, así como la manera en que colaborarían en diferentes campos. Destaca el fomento a la industrialización nicaragüense, inversiones y créditos públicos a Nicaragua; coinversiones, y la corrección del desequilibrio de la balanza comercial, entre otros. Esta Declaración no trató en absoluto ninguna cuestión política; 3. un Convenio de Asistencia Técnica Recíproca con el objetivo de que el acercamiento entre los dos países se convirtiera realmente en promotor del desarrollo.

Los resultados del viaje de Díaz Ordaz quedaron muy lejos de las expectativas iniciales. Las relaciones con Centroamérica no aumentaron significativamente en ningún aspecto, ni económico ni político ni cultural.

La relación comercial de Nicaragua con México fue deficitaria entre 1968 y 1970; México no compró dos veces el mismo producto y no consideró a aquel país como un proveedor regular. Por otro lado, México también perdió su lugar como proveedor de Nicaragua: en 1968 constituyó el 1.9% de las

importaciones totales nicaragüenses y en 1970 sólo el 1.3%.

Al llegar a la presidencia Luis Echeverría, los problemas del sector externo de la economía mexicana se habían recrudecido y Centroamérica vuelve a ser un área de interés para el presidente, dando un nuevo impulso a la política de acercamiento.

El presidente Echeverría se entrevistó con el presidente nicaragüense, Anastasio Somoza Debayle, en Cozumel, los días 7 y 8 de agosto de 1971. El primero puso énfasis en la necesidad del acercamiento económico y, para corregir el desequilibrio en la balanza comercial, propuso la promoción de inversiones conjuntas.

54
Los proyectos de cooperación que se estudiarían eran: a) la experiencia de CONASUPO; b) la experiencia del Banco Nacional de Comercio Exterior en materia crediticia para el fomento de exportaciones de productos manufacturados; c) la cooperación entre la flota nicaragüense y Transportación Marítima Mexicana; d) asesoría del IMCE a organismos nicaragüenses, privados y oficiales, con el fin de facilitar la comercialización de productos en el mercado mexicano; e) asesoría en cuestiones de pesca; f) combinación de la producción de algodón, cuyos ciclos son diferentes; g) prolongar las rutas marítimas mexicanas que salen del Pacífico al Medio Oriente hasta puertos centroamericanos. De igual forma, se acordó compartir experiencias en cuanto a turismo y exploración petrolera.

El Comunicado Conjunto con Nicaragua fue mucho más completo que los expedidos con otros países. El presidente Echeverría declaró que México buscaba nuevas soluciones a sus problemas de comercio exterior mediante la unión y no la competencia con otras 55
naciones de economías competitivas. En comparación con la

política de Díaz Ordaz, la de Echeverría fue más realista pues admitió el interés primordial de México en el aspecto económico y trató de establecer acuerdos más concretos.

En el ámbito multilateral hubo una mayor participación de México en Centroamérica al apoyar esfuerzos por una política de defensa de los intereses económicos del área, así como para mejorar el tratamiento de las grandes potencias a la región. Esta actitud se expresó en el apoyo a la creación del Sistema Económico de América Latina (SELA) en 1975 y la Naviera del Caribe en 1976.

A pesar de todos los esfuerzos emprendidos desde el gobierno de Díaz Ordaz, el éxito de México fue relativo. La acción económica de México, según Gabriel Rosenzweig,⁵⁶ mostró una constante contradicción entre la voluntad política y las posibilidades objetivas. Además, debe tenerse en cuenta que las economías centroamericanas y mexicana son más competitivas que complementarias, lo que hacía más difícil el logro de políticas efectivas. Finalmente, el estancamiento del MCC y la problemática de la región centroamericana tuvieron como consecuencia un menor interés económico de México en la zona, sobre todo, en materia de inversiones.

En relación a los logros de la política comercial de México hacia Nicaragua durante el periodo, la siguiente tabla muestra la evolución de tal comercio. Como puede observarse, ni las exportaciones mexicanas ni las importaciones de Nicaragua representaron nunca una cifra significativa para México, aunque a raíz del viaje de Díaz Ordaz en 1966 aumente, en ocasiones, el

valor absoluto. Destacan, también, las cifras mucho más bajas para las importaciones, por lo que el déficit comercial de Nicaragua con México no pudo ser corregido.

COMERCIO DE MEXICO CON NICARAGUA
(en miles de dólares)

Año	EXPORTACIONES		IMPORTACIONES	
	Valor absoluto	% de las exportaciones totales	Valor absoluto	% de las importaciones totales
1960	833	.1	14	----
1966	2 533	----	8	----
1967	3 295	----	192	----
1968	2 828	----	50	----
1969	1 976	----	87	----
1970	2 439	.2	1 335	.1
1971	3 212	----	8	----
1972	4 217	----	242	----
1973	8 454	----	2 202	----
1974	12 778	----	1 199	----
1975	8 107	.3	136	----
1976	9 129	.2	4 754	.1
1977	13 769	.3	7 547	.1
1978	9 868	.2	1 450	----
1979	3 939	----	975	----

FUENTE: Gabriel Rosenzweig. "La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982". Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D.F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1982. pp. 41-43; y, "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979: Perspectivas para los próximos años", en Olga Pellicer, ed.: La política exterior de México: Desafíos en los ochenta. México: CIDE, 1983. pp. 243-244.

Como conclusión del período histórico en general, puede decirse que salvo por algunos momentos aislados, las relaciones bilaterales de México con los países de Centroamérica fueron poco importantes para ambas partes. Tales relaciones se redujeron a asuntos de rutina excepto en materia cultural y de asilo

político. Respecto a esto último, ha sido tradición de México recibir a exiliados políticos de América Latina. Para el caso de Nicaragua, por ejemplo, miembros del Partido Liberal Independiente, exiliados en México, emitieron en 1961 una declaración en ocasión de las elecciones nicaragüenses anotando la necesidad de un nuevo proceso electoral. En 1962, el PLI y líderes de otros partidos políticos nicaragüenses opuestos al gobierno de Somoza, reunidos en México, declararon una "alianza para la victoria" contra los Somoza y el Partido Liberal de Nicaragua.

Las razones que explican el aislamiento mexicano son diversas. Entre ellas pueden citarse: ⁵⁷ 1. una política de aislamiento fomentada de manera deliberada por México al centrarse en la estabilidad y el desarrollo internos; 2. la confusión entre la no-intervención y la autodeterminación con el aislacionismo bajo la idea de que reduciendo la necesidad de participación en asuntos extranjeros se evitaría la intervención del exterior en el país; 3. el desmedido bilateralismo con los Estados Unidos. En este punto, podría anotarse, también, que la hegemonía norteamericana repercutió no sólo en México, sino en toda la región, lo que conformaba un contexto internacional poco favorable a México para ampliar sus márgenes de acción; 4. el tipo de gobiernos que han prevalecido en la región centroamericana, de corte militar, originados por golpes de estado, que provocaron la frialdad mexicana. Debe decirse, sin embargo, que durante el acercamiento económico de México hacia Centroamérica esta consideración pareció haber tenido menos peso.

Como se expuso, Díaz Ordaz declaró no estar capacitado para juzgar a los Jefes de Estado de los países centroamericanos, y, Echeverría incluso sostuvo entrevistas con Somoza que, si bien no tomó el poder mediante un golpe de estado, la legitimidad de su gobierno sí se ponía en entredicho. No obstante, excepto por este momento, la actitud mexicana ante tales gobiernos en general sí parece haber sido distante. Una última causa se refiere a la debilidad económica mexicana y, como se ha mencionado, a la ausencia de mecanismos de complementariedad con Centroamérica.

Después del intento de acercamiento económico, México volverá a tener una presencia importante en Centroamérica ya no con un interés económico sino por consideraciones políticas. Esta nueva política se inicia en 1979 en Nicaragua.

NOTAS DEL CAPITULO III

1. Daniel Cosío Villegas. Historia Moderna de México: El Porfiriato. La vida política exterior. (México: Editorial Herma, 1960). p. XXII.

2. Gordon Kenyon. "Mexican Influence in Central America, 1821-1823", en Hispanic American Historical Review. Vol. 41(2). Mayo de 1961. pp. 175-205.

3. Según Gordon Kenyon, aunque Iturbide pretendía conformar un imperio, no utilizó amenazas ni el uso de la fuerza para tal fin. Ibid. p. 179. Donald F. Mayer, por su parte, afirma que Iturbide sí pretendía lograr la hegemonía política por la fuerza. "Mexican Policy Toward Central America and Panama, 1958 to 1971". (Tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Derecho Internacional y Relaciones Internacionales: Washington, D. C.: The American University, 1974). p. 42.

4. G. Kenyon. Loc. Cit. p. 185.

5. Ibid. p. 193.

6. Ibid. p. 201.

7. D. Cosío Villegas. Op. Cit. p. XXIX.

8. D. F. Mayer. Loc. Cit. p. 36.

9. D. Cosío Villegas. Op. Cit. p. 669.

10. Ibid. p. 678.

11. Idem.

12. Ibid. p. 698, y Dana G. Munro. "Dollar Diplomacy in Nicaragua, 1909-1913", en Hispanic American Historical Review. Vol. 38(2). Mayo de 1958. p. 211.

13. Por su posición central, Honduras había sido el campo de batalla de sus vecinos y sus gobiernos existían, casi siempre, gracias a la intervención extranjera. De esta forma, la neutralidad dificultaría nuevas disputas entre sus vecinos. Dana G. Munro. Ibid. p. 210.

14. Walter V. Scholes. "Los Estados Unidos, México y América Central en 1909", en Historia Mexicana. Vol. 10(4). Abril-junio de 1961. pp. 618-620.

15. Esta reclamación se refería a una concesión maderera de una compañía norteamericana, y fue utilizada como pretexto por parte de los Estados Unidos para emprender una política hostil hacia Nicaragua. D. Cosío Villegas. Op. Cit. p. 700.

16. Citado por Walter Scholes. Loc. Cit. p. 621.

17. Idem.
18. Ibid. p. 622.
19. Los ciudadanos fueron apresados y fusilados, aparentemente, por tropas gubernamentales.
20. Dana G. Munro. Loc. Cit. p. 216.
21. Citado por Daniel Cosío Villegas. Op. Cit. pp. 712-713.
22. Walter Scholes. Loc. Cit. p. 626.
23. D. Cosío Villegas. Op. Cit. p. 715.
24. Walter Scholes. Loc. Cit. p. 625.
25. En palabras de Daniel Cosío Villegas se trataba de "borrón y cuenta nueva". Op. Cit. p. 728.
26. Dana G. Munro. The United States and the Caribbean Republics, 1921-1933. (Princeton: Princeton University Press, 1974). p. 213, y Jean Meyer, et. al. Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928. Estado y sociedad con Calles. (México: El Colegio de México, 1977).
27. Citado en Jean Meyer et. al. Ibid. p. 23.
28. Dana G. Munro. Op. Cit. p. 200.
29. 13 de marzo de 1972. Citado por Jean Meyer et. al. Op. Cit. p. 23.
30. Idem., y Dana G. Munro. Op. Cit. p. 200.
31. Gregorio Selser. El pequeño ejército loco. (Cuba: Imprenta Nacional de Cuba, 1960). p. 188.
32. Jean Meyer et. al. Op. Cit. p. 24.
33. Edward J. Williams. "Mexico's Central American Policy: Apologies, Motivations and Principles", en Bulletin of Latin American Research. Vol. 2(1). Octubre de 1982. p. 24.
34. Dana G. Munro. Op. Cit. p. 206.
35. Ibid. p. 205.
36. A pesar de las campañas de prensa en contra del gobierno mexicano, existía una parte importante de la opinión pública norteamericana que disentía de la política de su gobierno hacia México. Jean Meyer et. al. Op. Cit. pp. 28-30.

37. Lorenzo Meyer. "La política hemisférica", en Lorenzo Meyer et. al. Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934. Los inicios de la institucionalización. (México: El Colegio de México, 1978). p. 253.
38. Neill Macaulay. "A Stalemate and a Trip to Mexico", The Sandino Affair. (Chicago: Quadrangle Books, 1967). pp. 134-160, y Donald Hodges. "The War in Nicaragua", Intellectual Foundations of the Nicaraguan Revolution. (Austin: University of Texas Press, 1986). pp. 107-155.
39. N. Macaulay. Op. Cit. p. 46.
40. Lorenzo Meyer. Loc. Cit. p. 255.
41. Neill Macaulay. Op. Cit. pp. 147-148.
42. Emilio Portes Gil. "Asilo que el Gobierno de México concedió al patriota nicaragüense, General Augusto César Sandino", Quince años de política mexicana. 3a. ed. (México: Ediciones Botas, 1954). pp. 353-375.
43. Ibid. p. 365.
44. Ibid. p. 357.
45. Neill Macaulay. Op. Cit. pp. 148-149.
46. Emilio Portes Gil. Op. Cit. p. 374.
47. D. F. Mayer. Loc. Cit. p. 39.
48. René Herrera y Mario Ojeda. La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982. (México: El Colegio de México, 1983). p. 8.
49. Citado por Isabel Molina Warner. "La política de acercamiento económico de México a Centroamérica". (Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D. F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1972). pp. 70-71.
50. Citado por D. F. Mayer. Loc. Cit. pp. 368-369.
51. Ibid. p. 371.
52. Ibid. pp. 371-373.
53. Isabel Molina Warner. Loc. Cit. pp. 107-108.
54. Ibid. pp. 126-133.
55. Citado por Ibid. p. 134.

56. Gabriel Rosenzweig. "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979: Perspectivas para los próximos años", en Olga Pellicer, ed. La política exterior de México: Desafíos en los ochenta. (México: CIDE, 1983). pp. 245-246.

57. René Herrera y Mario Djeda. "La política de México en la región de Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 23, núm. 4(92). Abril-junio de 1983. pp. 424-425, y Alma Rosa Cruz. "Tendencias históricas de la política de México hacia Centroamérica", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. (México: CIDE, 1986). p. 275.

IV LA POLITICA DE MEXICO HACIA NICARAGUA, 1979-1982

La diplomacia bilateral. La construcción de la "tercera vía"

Esta primera parte del capítulo se refiere, como su nombre lo indica, al esfuerzo mexicano por hacer de la Revolución Sandinista una "tercera vía"; es decir, un modelo propio de la realidad nicaragüense, nacionalista y sin intervención de las grandes potencias. Este objetivo mexicano fue expuesto de manera explícita por el presidente José López Portillo en algunos de sus discursos, y fue apoyado por una serie de iniciativas económicas y políticas concretas que constituyeron, aunque no exclusivamente, lo que se ha llamado la nueva política exterior de México.

Esta parte del capítulo, entonces, se ha dividido en el aspecto económico y el político. El primer apartado se encargará básicamente del Acuerdo de San José, sin dejar de mencionar otros tipos de cooperación económica mexicana con Nicaragua. El aspecto político, por su parte, incluye tres momentos de actividad representativos de los esfuerzos mexicanos por dar viabilidad al nuevo gobierno nicaragüense, siempre que éste cumpliera con ciertas condiciones. Tales momentos son el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Anastasio Somoza y la definición de México ante la Revolución Sandinista, el Plan de Paz del presidente López Portillo y la iniciativa mexicano-venezolana para solucionar conflictos fronterizos entre Nicaragua y Honduras.

El significado de la "tercera vía" para México y las implicaciones para su política exterior son fundamentales para

esta tesis. Es este primer momento de cambio y novedad en la política exterior mexicana lo que se intentará explicar. Para tal fin, los casos históricos presentados resultan de utilidad.

Una primera diferencia importante con el pasado es que, en 1979, México se enfrentaba ya a un cambio consumado en Nicaragua; el triunfo del sandinismo era inminente. Por otro lado, el conflicto Este/Oeste en la escena internacional modificaría, también, el contexto en que se daba la nueva relación México-Nicaragua. En este sentido, aquel conflicto pone a México en una situación más difícil pues, por una parte, como se vio en la parte histórica, México busca oportunidades para reducir la hegemonía norteamericana absoluta en el área pero, por la otra, pretende evitar la presencia de la URSS en la misma. Es decir, México trataría de mantener el balance de poder esencial en la zona. Esta nueva posición de México queda reflejada en la construcción de la "tercera vía", mediante la cual el país persigue los objetivos anteriores.

Como se verá a continuación, las características de la revolución en Nicaragua son fundamentales para la nueva actuación de México: el carácter plural del sandinismo permitiría a México reducir la hegemonía norteamericana y evitar la presencia de la URSS al mismo tiempo. Es así como, al modificarse tales características, por un lado, y al reaccionar la potencia hegemónica ante tal cambio, por el otro, los espacios de actuación de México se reducen, y se hace más claro un interés fundamental: la defensa de la seguridad nacional, en su aspecto territorial.

Puede decirse que hacia 1981, los márgenes de acción de

México se cierran de manera significativa, aunque no total. Sin embargo, el gobierno mexicano propone después de tal año dos iniciativas políticas más y continúa otorgando ayuda económica a Nicaragua, razones por las cuales se decidió ubicar a la construcción de la "tercera vía" hasta 1982, a pesar de que las circunstancias regionales dificultaban ya enormemente el logro de tal objetivo, y cuando el interés mexicano parece ser más concretamente su seguridad territorial.

Como podrá verse durante el desarrollo de esta sección, fue entre 1979 y 1981 cuando México tuvo mayores posibilidades de actuar como potencia media, según se ha dicho, persiguiendo el mantenimiento del equilibrio de poder esencial en la región. No obstante, su papel como mediador y comunicador se hizo evidente hasta 1982. Los resultados de la política mexicana, sin embargo, fueron confusos.

El aspecto económico

El año de 1979 parece consolidar la nueva política exterior que, para varios autores, venía gestándose desde el inicio de la década.¹ El escenario en que se proyectaría esta nueva política exterior fue Centroamérica.

Hacia finales de la década de los setenta, era evidente la aguda crisis política, económica y social por la que atravesaba la región centroamericana resultado del modelo de crecimiento económico adoptado desde el decenio de los cincuenta. Dicho modelo fue incapaz de incorporar medidas sociales y políticas acordes al crecimiento económico, lo que propició sociedades altamente polarizadas en las cuales la mayoría de la población no

tenía oportunidad de participar en el desarrollo económico y político.

Los movimientos opositores en Centroamérica contaban con una ideología de tipo socialista, pero reconocieron la necesidad de formar alianzas con diversos sectores de la población para derrocar a los gobiernos oligárquicos. Las revoluciones centroamericanas, entonces, adquirieron un carácter democrático, como lo ilustra el caso de la revolución en Nicaragua.²

En efecto, el país en que primero se hizo evidente la crisis fue Nicaragua, en donde el triunfo de la Revolución Sandinista puso fin a la dictadura de Anastasio Somoza. De esta forma, México inicia una actividad exterior hacia Nicaragua caracterizada por un apoyo político y económico sin precedentes que fue posible, entre otras cosas, por el carácter pluralista de la Revolución Sandinista, por un lado, y por la riqueza petrolera mexicana, por el otro. La dimensión económica de esta nueva actitud mexicana es un elemento fundamental en la definición de la "nueva política exterior" y contrasta con la relación económica anterior entre Nicaragua y México que, como se ha visto, fue casi siempre insignificante para ambas partes. Puede decirse desde este momento que uno de los objetivos de la posición mexicana fue precisamente colaborar para la viabilidad económica del proyecto sandinista de manera que pudiera éste conservar su carácter pluralista evitando que, por presiones económicas, se viera obligado a acercarse a la Unión Soviética o, en otras palabras, radicalizarse.

Al contribuir a la viabilidad económica, México pretendía reducir la presencia de los poderes hegemónicos. Se trataba de

encontrar una "tercera vía" basada en el "nacionalismo revolucionario", tesis lo suficientemente amplia para que cada país la interpretara según su realidad, pero independientemente de las grandes potencias.³

Para México, la proyección económica en Nicaragua significó, una presencia real en el área y un mayor prestigio internacional al poder respaldar materialmente sus posiciones políticas. Para Nicaragua, por otro lado, la cooperación económica de México fue una gran contribución para emprender la reconstrucción nacional y para contar con una base económica a partir de la cual podría dar viabilidad a su proyecto político. De esta forma, se parte de que la relación económica entre los dos países se rigió más por consideraciones de tipo político que económico, lo que tendrá serias implicaciones en el momento en que México se ve imposibilitado de mantener su política de cooperación económica con Nicaragua, como se verá más adelante.

Una acción importante que refleja la posición y los objetivos de México en cuanto a la cooperación económica con Nicaragua, y Centroamérica en general, fue el rechazo de su gobierno de participar en el Programa de la Cuenca del Caribe, auspiciado por los Estados Unidos para ayudar a la región. El Plan favorecía la inversión norteamericana en el área, y pretendía el libre comercio y el fortalecimiento de la empresa privada. Los Estados Unidos pretendían que México participara para cooptarlo o neutralizar su actuación. México, por su parte, puso tres condiciones para participar: 1. que no se mezclara la ayuda económica con la militar; 2. que el propósito de la

iniciativa fuera ayudar a la población del área, no un instrumento político contra la URSS o el comunismo en la región; 3. que ningún país quedara excluido automáticamente y por principio. Al no cumplirse estas tres condiciones, México anunció que no participaría.⁴ De esta negativa por participar, puede concluirse que, además de que a México no le interesaba una relación comercial en sí misma, su objetivo político difería del norteamericano; es decir, pretendía apartar al conflicto centroamericano del enfrentamiento Este/Oeste y, así, ayudar precisamente a quien el gobierno de los Estados Unidos pretendía aislar: Nicaragua. Esto es importante también porque indica una definición independiente de México frente a los Estados Unidos.

No existe una relación detallada ni ordenada de toda la cooperación que México otorgó a Nicaragua. Sin embargo, es posible definir ciertas áreas generales dentro de las cuales, la de energéticos resulta la más importante. Esta última, en consecuencia, será tratada por separado, una vez que se haya descrito el resto de la cooperación económica con Nicaragua de que se tiene conocimiento.

Se ha dicho que el apoyo material y económico a la Revolución Sandinista se dio desde antes de su triunfo. En este sentido, de acuerdo con Jorge Castañeda, tres presidentes del PRI mandaron cantidades pequeñas de dinero a la guerrilla sandinista y a su brazo político, el Grupo de los Doce.⁵ También se ha mencionado el envío de armas, pero esta información nunca fue confirmada.⁶

Una vez que triunfó la Revolución Sandinista, organizaciones públicas y privadas mandaron todo tipo de ayuda. Una de las

primeras acciones importantes emprendidas por el gobierno mexicano fue la de actuar como aval en la renegociación de la deuda nicaragüense. De igual forma, México otorgó el 31.7% del total de líneas de crédito que se abrieron para Nicaragua. Durante los primeros treinta meses del sandinismo en el poder, sin contar el petróleo, México proporcionó ayuda por un total de 133.8 millones de dólares.

En un informe dado a conocer por el Secretario General de las Naciones Unidas, las donaciones en efectivo y especie por parte de México entre 1979 y 1981 alcanzaron un total de 39 509 369 dólares, o 21% del total de las donaciones recibidas por Nicaragua, superado sólo por Cuba. En cuanto a préstamos bilaterales, México otorgó 72 900 000 dólares o 14% del total de préstamos bilaterales, superado por Libia y la URSS. Hasta 1983, México ayudó a Nicaragua con más de 500 millones de dólares incluyendo donativos abiertos, préstamos y petróleo.

La cooperación mexicana abarcó diversas áreas, entre las que pueden destacarse: asesoramiento y aval en la negociación de la deuda externa nicaragüense; envío de médicos, enfermeras y vacunas; préstamos de helicópteros; acuerdos en materia laboral y de planificación; otorgamiento de becas; coinversión en proyectos agroindustriales y acuerdos en el sector alimenticio; programas de ayuda económica y técnica en minas, energía geotérmica, pesca, comunicaciones y transportes, bienestar social, salud, vivienda, etc. México dirigió su cooperación hacia áreas que fortalecen al Estado, por lo que no hubo resistencia por parte de empresas transnacionales o privadas locales, quienes resultaron también

beneficiadas por dicha cooperación.

Esta nueva relación económica con Nicaragua alteró necesariamente el intercambio comercial. Las cifras del comercio, especialmente de las exportaciones mexicanas a aquel país, se modificaron aunque, en general, puede decirse que este comercio para México siguió siendo marginal.

Nicaragua era el comprador menos importante de Centroamérica en 1979; en 1980 pasó al tercer lugar, y en 1981 al segundo. El petróleo contribuyó en gran medida a este ascenso en la importancia de Nicaragua como comprador. Debe decirse que Nicaragua pudo adquirir productos mexicanos por el financiamiento que le daba este país. El valor de las exportaciones mexicanas a Nicaragua en 1979 fue de 4 millones de dólares; en 1980 fue de 42 millones de dólares y en 1981 de 106 millones de dólares. Por otro lado, las importaciones de Nicaragua cayeron dada la paralización del aparato productivo nicaragüense entre 1978 y 1979. Además, cabe recordar que México ¹¹ puede comprar poco a Nicaragua, excepto productos primarios.

La cooperación económica de México con Nicaragua fue disminuyendo en intensidad. Como causa principal de esto suele citarse a la crisis financiera y económica que se puso de manifiesto en México a partir de la caída de los precios del petróleo en 1981. Por otro lado, se ha aducido, también, la radicalización del proceso sandinista, especialmente a partir de 1981. No obstante, no es claro que hasta 1982 se haya dado una modificación sustancial en la política de cooperación de México con Nicaragua. Este hecho podrá ser analizado más detalladamente con posterioridad. Baste por ahora mencionar el nuevo contexto

interno en que se da la política mexicana.

La caída de los precios internacionales del petróleo en 1981 inició una aguda crisis económica y financiera en México que venía gestándose desde tiempo atrás. Además, el petróleo no había resultado una base sólida en que se pudieran diseñar los planes de desarrollo.¹² Una de las manifestaciones más importantes de la crisis mexicana fue la incapacidad del pago de la deuda externa. El endeudamiento externo se había acelerado durante el boom petrolero con el pretexto de incrementar el ritmo de crecimiento, -y hacer de México una potencia media-, mediante programas de expansión de la producción de petróleo y sus derivados. Sin embargo, una parte importante del capital se dirigió a inversiones mal planeadas o inconclusas, o a la fuga de capital debido a la sobrevaluación del peso.¹³ El problema de la deuda externa se hizo evidente en 1981 cuando la deuda de México era calculada como la más alta del mundo.

El déficit en cuenta corriente fue de 10 800 millones de dólares, del cual más de las tres cuartas partes se había generado con los Estados Unidos, y la deuda pública alcanzó los 52 156 millones de dólares, en la cual los bancos norteamericanos tenían un peso significativo. El peso sufrió una primera devaluación en febrero de 1982 pero su desliz fue constante, por lo que aumentó el pago de los intereses de la deuda en moneda nacional y, por lo tanto, la insolvencia de México.¹⁴

Ante la caída de ingresos por concepto de petróleo, el gobierno mexicano anunció en agosto de 1982 la incapacidad de cubrir el pago de la deuda, frente a lo cual el gobierno

norteamericano respondió con un paquete financiero de emergencia. En septiembre se anunciaron el control de cambios y la nacionalización de la banca, medidas contrarias a los criterios del FMI.

La dependencia de los Estados Unidos fue mayor: además de la deuda, hacia 1982, el 75% del valor total de las exportaciones provenía de los hidrocarburos, y el 50% de esas exportaciones se dirigía a los Estados Unidos.¹⁵

En este momento, se pensaba que lo mejor sería tener una buena relación con los Estados Unidos para, entre otras cosas, poder renegociar la deuda. En este sentido, ciertos sectores expresaron la necesidad de no fomentar diferencias con los Estados Unidos que pudieran resultar de políticas opuestas, sobre todo hacia Centroamérica. Se habló de presiones de los Estados Unidos para que México modificara su actitud hacia esa región. Sin embargo, esta vinculación no es clara. En el caso de las medidas adoptadas en septiembre de 1982, por ejemplo, éstas no fueron vistas con agrado por el gobierno norteamericano pero Reagan no hizo intentos abiertos para ligar concesiones económicas con modificaciones a la política exterior de México hacia Centroamérica.¹⁶ De acuerdo con Bruce Bagley, después de la crisis, México no podía ser tan generoso con los sandinistas como lo había sido en el pasado. La austeridad interna limitó también los recursos que el gobierno podía comprometer en política exterior, lo que no significa que México se haya sometido a la presión de Reagan.¹⁷

El Acuerdo de San José

El Programa de cooperación energética para países de Centroamérica y el Caribe, o Acuerdo de San José, resulta un tema indispensable en el estudio de la política mexicana hacia Nicaragua, pues se trata del punto medular de la cooperación económica mexicana con ese país.

El Acuerdo de San José fue visto como un indicador de la nueva política exterior; sin embargo, una vez que se desarrolle su evolución hasta 1985, será posible considerar que pudo ser, también, uno de los indicadores de los límites de tal política. Esta parte de la tesis se encargará del Acuerdo hasta fines de 1982 para, en el siguiente capítulo, cubrir hasta 1985, año en que México suspende definitivamente el suministro de petróleo a Nicaragua.

Antes de firmarse el Acuerdo, México se había comprometido en abril de 1980 a suministrar a Nicaragua 7 500 barriles diarios de petróleo, pero los envíos más importantes se darían a partir ¹⁸ de la firma de aquél.

El Programa de cooperación energética para países de Centroamérica y el Caribe fue firmado el 3 de agosto de 1980 por los presidentes de México y Venezuela, José López Portillo y Luis Herrera Campíns, respectivamente, con el fin de abastecer de petróleo a la región mediante un tratamiento especial: se suministrarían 160 mil barriles diarios a distribuirse en partes iguales entre México y Venezuela. Los precios serían similares a los de sus demás clientes pero con un crédito del 30% de las ventas totales a cada país y un plazo de amortización de 5 años a una tasa de interés del 5%. Si el petróleo se utilizaba en

proyectos de desarrollo prioritarios, especialmente en la rama de energéticos, los créditos se otorgarían por 20 años, con una tasa de interés del 2%.

El Acuerdo de San José perseguía tres objetivos: a) satisfacer el consumo interno neto de petróleo importado de los países caribeños y centroamericanos al garantizar el suministro en momentos de escasez, crisis o inseguridad; b) otorgar facilidades de crédito para el financiamiento de la factura petrolera contribuyendo a reducir el peso de sus costos inmediatos; c) promover el desarrollo de la industria petrolera y energética en la región. De igual manera que los demás programas de cooperación económica, el Acuerdo de San José fue un rasgo novedoso de la política exterior mexicana y nació como instrumento económico en apoyo al proyecto diplomático global, por lo que su manejo, en el inicio, siguió una racionalidad política. El objetivo era, de nuevo, contribuir a la viabilidad de un proyecto sandinista plural. Para Bruce Bagley, la razón básica del Acuerdo fue el propio interés de México; es decir, evitar presiones económicas para alcanzar la estabilidad en el área. En este sentido, las facilidades petroleras ayudaban a evitar la quiebra económica de la región que amenazaría directamente esa estabilidad. El autor, sin embargo, no descarta el altruismo, la solidaridad tercermundista, la búsqueda de prestigio internacional y el deseo de ejercer influencia regional.²⁰ En efecto, el Acuerdo daba credibilidad al esfuerzo mexicano en favor de un nuevo orden económico internacional, al mismo tiempo que impulsaba el Plan Mundial de Energía del

presidente López Portillo. De hecho, el Programa de cooperación energética era un ejemplo concreto del "deber ser" en la cooperación internacional: estaba libre de ataduras políticas y beneficiaba en forma indiscriminada a todos los países de la región. Así, la política exterior mexicana incrementaba su prestigio y su fuerza moral.

Guadalupe González considera que el Acuerdo podría ser eventualmente un instrumento capaz de condicionar la ayuda económica al respeto de los acuerdos de pacificación y solución negociada promovidos por México. No obstante, la evolución de la crisis mexicana a partir de 1982 introduciría modificaciones al Acuerdo que, según la misma autora, alteraron su sentido original.²¹

De agosto a diciembre de 1980, México envió un promedio de 10 700 barriles diarios a Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, con un valor por ventas de aproximadamente 62.8 millones de dólares y créditos por 19 millones de dólares (30% del valor de las ventas).²²

En agosto de 1981 se renueva el Acuerdo bajo las mismas condiciones, pero México cubre la parte venezolana a Nicaragua pues, aduciendo la falta de pago, el gobierno de Venezuela suspendió sus envíos a aquel país. Para México, el mantenimiento de la entrega a Nicaragua era de gran importancia política ya que, de otra forma, Nicaragua recurriría a la Unión Soviética, agravando las tensiones ya serias con los Estados Unidos. Así, México sustituyó la cuota venezolana y financió el 100% de la venta mexicana original, y de la anterior de Venezuela. Nicaragua fue, entonces, el país al que se le entregó más crudo con un

volumen total de 2 284.2 millones de barriles y un valor de ventas por 83 523 550 dólares. México también ofreció ayuda en
23
diversas áreas de la industria petrolera.

En agosto de 1982, a pesar de la gravedad de la crisis económica y financiera en México, se vuelve a renovar el Acuerdo de San José en los términos originales. Para entonces, se decía que si bien el Acuerdo tenía un costo para México, no era tan alto como lo hacían aparecer.

Según lo expuesto anteriormente, queda claro que la nueva relación económica de México con Nicaragua fue un instrumento de apoyo al aspecto político del esfuerzo mexicano por construir la "tercera vía".

En cuanto a la ayuda mexicana, no hay certeza de que haya sufrido alguna reducción sustancial hacia 1982 y si, en caso de haberla, se haya debido a causas internas o externas. Al parecer, México mantuvo su cooperación incondicionada a pesar de las dificultades económicas y financieras internas, y de la disminución del pluralismo en el proceso nicaragüense. En este sentido, podría preguntarse por qué querría México mantener su cooperación económica con Nicaragua ante posibles problemas con los Estados Unidos, graves dificultades económicas internas, y ante una Nicaragua menos plural. Por ahora, baste decir que México pretendió hasta entonces evitar un mayor acercamiento nicaragüense a la URSS, por lo que no sólo renueva el Acuerdo de San José en sus términos originales, sino que cubre, también, la cuota venezolana.

El aspecto político

Los esfuerzos en favor de una política exterior activa comenzaron a darse desde el gobierno de Luis Echeverría pero se vieron interrumpidos, en parte, por la crisis económica que vivió México en 1976. De hecho, los primeros años del presidente López Portillo han sido calificados como el "regreso a la bilateralidad"; es decir, como el abandono de una política exterior activa y de la retórica tercermundista para concentrarse, de nueva cuenta, en la relación con los Estados Unidos.²⁵ Sin embargo, los descubrimientos de grandes yacimientos de petróleo en un momento en que este recurso era altamente valorado, y la crisis centroamericana, por otro lado, contribuyeron a modificar la actitud externa del gobierno mexicano, lo que quedó de manifiesto con la política emprendida hacia Nicaragua en 1979.

El petróleo mejoró la capacidad de negociación de México, que se encontró, entonces, en un momento clave para decidir las medidas que adoptaría su política exterior. De acuerdo con Olga Pellicer, el petróleo acercó a México a las potencias medias: el "Tercer Mundo" ofrecía pocos atractivos y el país prefirió inscribirse en el grupo de "países importantes" los cuales, mediante una acción concertada, tendrían posibilidades de influir de manera más directa en la marcha de los acontecimientos mundiales.²⁶ El petróleo transformó a México de actor menor a poder regional cuando pudo apoyar su retórica con recursos.

Según Mario Ojeda y René Herrera, el petróleo, base de una presencia más activa de México en la región, fue lo realmente nuevo, más que una política exterior defensora de los principios

de autodeterminación y no-intervención, y disidente frente a
27
posiciones norteamericanas.

La relación México-Nicaragua hasta antes de 1979, como se ha visto, excepto por escasos momentos de mayor acercamiento, se había limitado a asuntos de rutina destacando sólo el asilo político y el intercambio cultural. El "giro" de la política mexicana hacia Nicaragua tiene diversas características e ira evolucionando en distintas direcciones. La presente sección tiene como objetivo describir lo que podría considerarse como una primera etapa, en la cual México actúa solo u, ocasionalmente con Venezuela, y que contrasta con un segundo periodo en que México opta por la diplomacia multilateral, en 1983. De esta forma, se presentarán tres momentos significativos de la política mexicana hacia Nicaragua hasta 1982, que reflejan la intención de México por consolidar la "tercera vía" en Nicaragua. Tales momentos son el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Anastasio Somoza y la definición ante la Revolución Sandinista, el Plan de Paz del presidente José López Portillo de febrero de 1982 y la iniciativa mexicano-venezolana para contribuir a resolver el conflicto fronterizo entre Honduras y Nicaragua en septiembre de 1982.

Las razones del cambio en la política mexicana hacia Nicaragua, de acuerdo con René Herrera y Mario Ojeda, son: 1. la crisis política centroamericana hizo consciente a México de la importancia político-estratégica de esa región para el país; 2. la nueva riqueza petrolera, como se dijo ya, amplió el margen de acción internacional de México y le otorgó los recursos

materiales necesarios para una presencia real en el Área mediante programas de cooperación, lo que elevó la importancia del país en el mundo; 3. la voluntad política del presidente José López Portillo para activar la política exterior, y, con el tiempo, 4. la agresividad de la política de seguridad del presidente Ronald Reagan, que tuvo como consecuencia un incremento de la inseguridad en Centroamérica.

En el largo plazo, siguiendo con los mismos autores, México buscó como objetivo estratégico la estabilidad política en la región, para lo cual se requería de cambios políticos y sociales de profundidad y de una mayor viabilidad de las economías de los países centroamericanos. Es decir, contribuir a la generación de un modelo político propio de la región, independiente de las grandes potencias. Tomando en cuenta estos objetivos, México emprendió una política hacia Nicaragua concentrada en tres áreas principales que abarcan tres niveles de política: internacional, económica y social.

El primer nivel se refiere a un modelo de política internacional en el cual el pluralismo y la interdependencia sustituirían a la confrontación ideológica entre las grandes potencias. En segundo lugar, se trataba de llevar a cabo un modelo de política económica dirigido a dar consistencia y viabilidad al pluralismo político, internacional e interno, a través de una ayuda económica sostenida y no condicionada, sobre todo en actividades paraestatales y de infraestructura, según se expuso en la parte anterior. Por último, el modelo de política social perseguía capacitar al Estado para afrontar las necesidades de salud, vivienda, empleo, etc., mediante ayuda

técnica a las fuentes, es decir, en cuanto a política fiscal,
comercial y adiestramiento de personal. ³⁰

En el corto plazo, México siguió diferentes objetivos: moderar a los sectores revolucionarios en sus acciones y metas para hacer posible el cambio sin la intervención norteamericana; atemperar la actitud de los Estados Unidos para evitar la radicalización de las acciones de los sectores revolucionarios y, así, la intervención norteamericana y la conflagración generalizada; propiciar el diálogo entre las partes en conflicto generando un clima de distensión que condujera a negociaciones de fondo y a la solución pacífica; fomentar la neutralización de los conflictos regionales del esquema Este/Oeste asegurando a los Estados Unidos la no intervención soviética y evitando la de ese país. ³¹

En resumen, México, gracias al status de potencia media que le daba el petróleo, intentó mediar y ser comunicador para mantener el balance de poder esencial en la zona. Los objetivos anteriormente expuestos, entonces, pueden reducirse a dos: la no intervención norteamericana, evitando la soviética, y la estabilidad en el área centroamericana. La política de México se irá moviendo alrededor de ambos objetivos de los cuales, el segundo irá cobrando una enorme importancia, sin que esto signifique que el primero se abandone pues, de hecho, podría incluirse en el último. Sin embargo, los términos en que va evolucionando la política exterior mexicana alteran la interpretación que la misma va dando al conflicto regional, según se verá a continuación.

Lo expuesto anteriormente se refleja claramente en la política de cooperación económica, ya descrita, y en las siguientes iniciativas mexicanas, no únicas, pero sí representativas. Cabe decir que si bien la actitud mexicana quiso, por una parte, enmarcarse en las tradiciones de su política exterior, por la otra se vio condicionada por la evolución de los acontecimientos; en consecuencia, no respondió únicamente a la voluntad inicial del gobierno mexicano, sino a situaciones concretas sobre las que trataba de influir. México, no obstante, no pudo influir siempre en las fuerzas que actuaban en Centroamérica.

El rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Anastasio Somoza y la definición de la posición mexicana frente a la Revolución Sandinista

El primer paso en la conformación de la nueva actitud mexicana fue el rompimiento de relaciones diplomáticas con el gobierno de Somoza. Mediante esta acción, se ha dicho que México sustituyó a Venezuela como actor regional importante capaz de influir en el proceso nicaraguense.³² El gobierno de Carlos Andrés Pérez se había distinguido por su anti-somocismo pero buscando una alternativa no radical. De esta forma, su apoyo al sandinismo, junto con Costa Rica, fue importante. En marzo de 1979 finalizó su periodo presidencial, y el nuevo gobierno de Herrera Campíns no continuó con la anterior política hacia Nicaragua.

Así, la ausencia de apoyo por parte de un gobierno no comunista podría empujar a la entonces oposición nicaraguense hacia Cuba, corriendo el riesgo de internacionalizar el conflicto y enmarcarlo en el esquema Este/Oeste. México parecía ser el

único país con los recursos y la tradición civilista para llenar el vacío dejado por Venezuela. Aparentemente fue el presidente de Costa Rica, Carazo Odio, el encargado de convencer a México de ocupar tal sitio. De hecho, fue el 20 de mayo de 1979, durante el banquete oficial ofrecido a Carazo Odio en su visita a México, cuando José López Portillo anunció la decisión de romper relaciones diplomáticas con el gobierno de Nicaragua. Cabe decir que tres días antes Fidel Castro se había entrevistado con el presidente mexicano en Cozumel, suceso que puede ser interpretado como un deseo de México de consultar o notificar acerca de la situación en Nicaragua. México fue el primer país que rompió sus relaciones con el gobierno de Nicaragua.

La justificación dada por México para finalizar su relación con Nicaragua fue el "dramático y repugnante ataque a los derechos humanos más elementales", y, "el horrendo genocidio que se está haciendo del pueblo nicaragüense". De igual forma, tras haber anunciado la decisión, José López Portillo agregó: "nos gustaría que otros hermanos latinoamericanos ratificaran esta decisión", y pidió a los Estados Unidos que suspendieran sus programas de ayuda. Es importante decir aquí que tanto el rompimiento de relaciones como su justificación se alejaban de los patrones anteriores de la política exterior mexicana. Es decir, por primera vez se calificaba no el origen de un gobierno extranjero, sino sus actos políticos, la violación de los derechos humanos, para dar por terminadas las relaciones diplomáticas. Esto ha sido interpretado como el abandono del principio de no-intervención, fundamento de la política

exterior mexicana. Por otro lado, era igualmente novedoso el hecho de que México buscara el apoyo de otros países de la región para el bloqueo contra Somoza, alejándose de su tradicional aislamiento.

La siguiente acción importante por parte del gobierno de México fue su oposición a la iniciativa norteamericana en favor de la creación de una fuerza de paz que garantizara el reemplazo de Somoza por un gobierno de reconciliación nacional, durante la XVII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en Washington, en el mes de junio. México recurrió al principio de no-intervención para respaldar su posición. El Secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castaneda, declaró que la OEA no tenía título para negociar con Somoza las condiciones de su retiro ni la llegada de las fuerzas de oposición al poder. La iniciativa norteamericana finalmente fracasó, y se ha considerado que la intervención mexicana fue decisiva para este resultado.³⁶

No deja de ser interesante cuestionar por qué si México tenía como dos de sus objetivos un gobierno plural en Nicaragua y evitar la guerra en la región, no apoyó la iniciativa norteamericana en favor de un reemplazo pacífico del gobierno de Somoza por uno de reconciliación nacional. Recordando lo expuesto en las consideraciones generales de la política exterior mexicana, México encuentra difícil identificarse abiertamente con los objetivos norteamericanos y, más aún, apoyar su realización. En este sentido, México hace uso del principio de no-intervención como forma de evitar una posible intervención en sus asuntos internos y para adoptar una postura independiente ante los

Estados Unidos. Si bien esta actitud mexicana le defiende como nación soberana, también puede significar mayores dificultades para el logro de sus objetivos e, incluso, limitaciones para su actuación como potencia media. Es decir, probablemente México tendría más espacios de acción si, al coincidir sus intereses con los de la gran potencia, actuara como promotor de ésta. Sin embargo, como se ha visto, esto resulta imposible para el país.

En julio de 1979, cuando toma el poder el sandinismo, México estableció nuevamente relaciones diplomáticas con Nicaragua, y emprendió una política de cooperación económica y apoyo político de gran magnitud. Con el triunfo de la Revolución Sandinista, de acuerdo con Jorge Chabat, fue más difícil encontrar puntos de ruptura con los principios tradicionales de la política exterior; sin embargo, si existía la intención de influir en el proceso nicaragüense con el fin de moderarlo.³⁷ La presencia mexicana en Nicaragua, área tradicional de influencia norteamericana, intentaba afirmar el nacionalismo reformista y modernizador frente a las dudas del gobierno norteamericano que apoyaba el antiguo orden con un mínimo de reformas, y proveer una alternativa a la influencia radical de Cuba y la URSS.

Una de las modalidades de la presencia mexicana fue la creación, por parte del PRI, de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos Latinoamericanos (COPPAL), en octubre de 1979. La intención era reunir a partidos independientes de orientación social-demócrata en la búsqueda de la "tercera vía" para la región. La COPPAL significó, también, cooperación financiera y técnica, y ayuda logística para la oposición centroamericana en

general, permitiéndole operar en México. Dicha Conferencia buscó políticas favorables a los sandinistas así como acuerdos negociados en Centroamérica. Este tipo de diplomacia, de partido, amplió los márgenes de acción de México pero, a la vez, restó ³⁸ legitimidad a la política exterior del Estado mexicano.

La posición de México ante la Revolución Sandinista puede verse con más claridad en el discurso que el presidente López Portillo pronunciara en Managua el 24 de enero de 1980. Resalta en primer término el énfasis puesto en el nacionalismo nicaragüense, igualado a la Revolución. Según el presidente, los ³⁹ nicaragüenses rechazaban todas las hegemonías.

José López Portillo declara que no son ni México ni Cuba los modelos a escoger. Frente a salidas falsas, los nicaragüenses, con su responsabilidad revolucionaria, podrían encontrar una salida para América Latina. En este sentido, López Portillo habló del caso mexicano, primera revolución social de este siglo, y dijo: "buscamos, por el camino de la libertad, el de la justicia; pero en ocasiones se nos ha empantanado, y la libertad ha ⁴⁰ sacrificado justicia". Posteriormente, el presidente mexicano se refirió a la Revolución Cubana, la cual, "Por el camino de la justicia ha querido ganar la libertad y en ocasiones parece que ⁴¹ se empantana", y continuó:

Por eso ustedes, nicaragüenses, al final de este siglo, con esos dos goznes precedentes en el laberinto de Latinoamérica, significan la posibilidad responsable de que libertad, justicia, igualdad y seguridad puedan ser conjugadas y ser expectativa abierta a nuestro porvenir.[...] Están ustedes conjugando, en forma difícil, esa difícil armonía entre

gobierno y sociedad civil. Están ustedes salvando el pluralismo, están ustedes conjugando decisión con oportunidad, están ustedes inventándose cada día.⁴²

De lo anterior se desprenden dos objetivos claros de México: la presencia del pluralismo en el proceso nicaraguense y la no interferencia de las hegemonías, o el rechazo al esquema Este/Oeste. Esto significa la construcción de la "tercera vía".

El pluralismo del proceso nicaraguense resultó fundamental en la conformación de la actitud mexicana hacia Nicaragua. En este sentido, puede decirse que la nueva política exterior fue posible, en parte, gracias a la naturaleza de las alianzas antisomocistas que incluían a grupos empresariales. El sandinismo parecía ir en una dirección plural y nacionalista, con base en una economía mixta y en el no alineamiento. De esta forma, el sandinismo pudo contar con el apoyo y la solidaridad internacionales. El apoyo de países no comunistas como Venezuela y Costa Rica ayudó también a México a adoptar una posición más clara frente a la Revolución Sandinista.

De igual importancia fue la impopularidad internacional del régimen de Somoza, de una dictadura "cuasi-hereditaria". Los riesgos del rompimiento con Somoza, en consecuencia, parecían mínimos.

Por otro lado, existió otro elemento fundamental para la actitud de México: la posición del gobierno de los Estados Unidos ante el proceso nicaraguense. El presidente Carter había "abandonado" a Somoza dada la intransigencia de éste para aceptar las proposiciones "más esenciales" de la mediación de Washington.⁴³ Esto, sin duda, amplió los márgenes de acción

internacional de México, pues no hubo entonces ninguna imposición por parte de los Estados Unidos. De hecho, la posición norteamericana parecía más bien débil.

El contexto en que se inició la política mexicana hacia Nicaragua fue alterándose sustancialmente. En cuanto a Nicaragua, debe mencionarse la transformación del proceso revolucionario. De acuerdo con René Herrera, desde 1980 comenzaron a notarse las diferencias entre el proceso real y el que se esperaba, sobre todo, por el desplazamiento de la oposición interna. La Revolución, continúa el autor, fue cayendo en posiciones ideológicas, no incorporó a ciertas fuerzas y otras alianzas desaparecieron.⁴⁴ Las direcciones que fue tomando el proceso nicaragüense no siempre favorecieron la actividad de México. No se trata aquí de hacer una descripción o análisis de la evolución del sandinismo, pero es necesario anotar ciertos elementos representativos de las modificaciones sandinistas para poder explicar la política de México.

Al triunfo de la Revolución Sandinista, el nuevo gobierno procedió a confiscar las propiedades de los Somoza, y nacionalizó bancos y minas. Al mismo tiempo, declaró abolida la pena de muerte y expidió un Estatuto Fundamental en que garantizaba los derechos humanos. Permitió la existencia de oposición política e incluso integró a Violeta B. de Chamorro y Alfonso Robelo en la Junta de Gobierno.

Hacia 1980, sin embargo, el gobierno realiza actividades que son calificadas por la oposición como signos de radicalismo. En abril renuncian Chamorro y Robelo a la Junta de Gobierno por un aumento inesperado y más allá de lo convenido del número de

miembros sandinistas en el Consejo de Estado. Al parecer, el FSLN se movía hacia la izquierda. En el mismo año se establecieron relaciones con la Unión Soviética.

Hacia fines de 1980, el carácter de la Revolución Sandinista era ambiguo; si bien existían signos de pluralismo, el modus vivendi entre la oposición y el sandinismo pareció romperse. De esta forma, el descontento interno aumentaba, al tiempo que se daban importantes cambios a nivel regional.

En lo internacional, sin duda, el ascenso de Ronald Reagan a la presidencia de los Estados Unidos fue lo más importante. Desde fines del gobierno de Carter, como se verá más adelante, la relación entre Nicaragua y los Estados Unidos era tensa, como consecuencia del suministro de armas de Nicaragua a El Salvador. Con Reagan, sin embargo, la política norteamericana se define como una política "dura", altamente ideologizada, y que no permitía más espacios de acción que los otorgados por el esquema Este/Oeste. Reagan pretendía reafirmar la hegemonía norteamericana que había sido "descuidada" por el gobierno demócrata. Centroamérica, Nicaragua, fue el escenario en que el presidente demostraría la fortaleza de los Estados Unidos.

La nueva política norteamericana hacia Centroamérica alteró el contexto en que se daba la política mexicana. En este sentido, 1981 resulta un año fundamental pues fue entonces cuando aparecieron nuevos actores que modificaron sustancialmente el conflicto centroamericano. En pocas palabras, el conflicto se regionalizó por dos razones principalmente. En primer lugar, el triunfo de la Revolución Sandinista tuvo un efecto indudable en

las guerrillas guatemalteca y salvadoreña, que emprendieron sus actividades con mayor fuerza. Por otro lado, los Estados Unidos introdujeron nuevos actores como Honduras, Costa Rica y la oposición nicaragüense armada, lo que, aunado a lo anterior, llevaron a la región centroamericana al borde de la guerra general. Nicaragua aparecía como el principal "foco de tensiones", sobre todo, por la ayuda que daba a El Salvador, aunque, también, por los problemas fronterizos con sus vecinas.⁴⁵

Así, el nuevo contexto regional modifica necesariamente los objetivos y la capacidad de acción de México. En este momento, la preocupación fundamental es clara: la regionalización de la guerra en Centroamérica que afectaría a la frontera sur del país. De esta forma, México empieza a concentrarse en la defensa de su seguridad territorial, lo que quedará de manifiesto más claramente con Contadora. No obstante, México sigue dirigiendo sus esfuerzos a Nicaragua, por ser el "foco" de tensiones, e insiste en dar viabilidad al programa sandinista, como manera para lograr la estabilidad. En este sentido, ya no se trata tanto de buscar reducir la hegemonía norteamericana y mantener el balance de poder en la zona, sino de evitar la guerra en Centroamérica impulsada o no por la intervención norteamericana. De esta forma, si existe el deseo de evitar una intervención militar norteamericana directa como detonador de la guerra.

Las siguientes iniciativas mexicanas deberán entenderse considerando las nuevas circunstancias. Como se verá, el tono pone más énfasis en aspectos de seguridad, y considera otros actores además de Nicaragua. Sin embargo, dada la intención de México por contribuir a consolidar el sandinismo, y por su apoyo

constante al mismo, se han incluido tales iniciativas como parte de la construcción de la "tercera vía".

El Plan de Paz del presidente José López Portillo

Ante el panorama regional anteriormente descrito, el presidente José López Portillo propone un Plan de Paz el 21 de febrero de 1982 en Managua, -ciudad en la que recibía la medalla Augusto César Sandino-, con el objetivo de reducir las tensiones y crear un clima propicio que condujera a la negociación a fondo.

En el discurso por medio del cual da a conocer su Plan, el presidente pone de manifiesto, también, el análisis en el que descansaba la posición de México frente a la Revolución Sandinista. Las revoluciones centroamericanas y caribeñas, de acuerdo con López Portillo, son:

luchas de pueblos pobres y oprimidos por vivir mejor y más libres. Decir que son otra cosa y actuar como si lo fueran es contraproducente: se termina por lograr aquello que se quería evitar. No se deben cancelar esperanzas ni arrinconar a los pueblos y sus derechos.⁴⁶

Nuevamente, el presidente reitera el interés por el pluralismo nicaragüense al decir:

Conozco la irrenunciable determinación de la Junta y del Frente Sandinista por mantener firme el rumbo plural, democrático y progresista trazado el 19 de julio de 1979. Ni las presiones y provocaciones externas, ni la natural impaciencia y exigencia internas, han modificado el compromiso de los dirigentes nicaragüenses con su pueblo; en nada han alterado el planteamiento que en múltiples ocasiones expusieron ante la comunidad internacional. Rindo aquí homenaje a tal constancia y honestidad en la conducta política; a la firme voluntad de no ensangrentar la postrevolución.⁴⁷

En cuanto al Plan de Paz, el presidente declara que no se

trata de un plan global para la región, sino de plantear mecanismos de negociación, y de intercambio y formalización de concesiones que condujeran a crear un clima de distensión, paz, democracia, estabilidad y desarrollo a través de canales separados, aunque cercanos y posiblemente convergentes en el mediano plazo. La alternativa, continuaba el presidente, suponía dos premisas básicas: 1. cada parte debía hacer concesiones reales, y, 2. nadie sería obligado a renunciar a sus principios esenciales o intereses vitales.

El presidente reconoció tres puntos de conflicto en la zona: Nicaragua, El Salvador y la relación entre Cuba y los Estados Unidos. En relación con Nicaragua, el Plan pretendía: 1. que los Estados Unidos descartaran toda amenaza o uso de la fuerza dirigida contra ese país; 2. iniciar un proceso de reducción equilibrada de efectivos militares, una vez que hubieran sido desarmadas las bandas de guardias somocistas que operaban a lo largo de la frontera entre Nicaragua y Honduras, y que hubiera cesado el entrenamiento de tales grupos en los Estados Unidos; 3. la elaboración de un sistema de pactos de no agresión entre Nicaragua y los Estados Unidos, por una parte, y entre Nicaragua y sus vecinos, por la otra. López Portillo declaró que México se ofrecía a actuar como "comunicador", y que no defendía ideologías, sino principios.

De acuerdo con Gabriel Rosenzweig, mediante el Plan de Paz, México, por primera vez, se declaró dispuesto a asumir una responsabilidad en la región apoyándose en el hecho de que era el único país en la zona que tenía relaciones diplomáticas con los

Estados Unidos, Cuba y los países centroamericanos, lo que ampliaba su margen de acción. El objetivo central del Plan, continúa, era convencer a los Estados Unidos de la posibilidad de convivencia de distintos sistemas políticos y económicos en Centroamérica y el Caribe sin que amenazara su seguridad, pues los procesos de cambio perseguían mejores condiciones de vida y no eran resultado de la conspiración cubano-soviética. El interés real de López Portillo era reiterar su apoyo a la Revolución Sandinista cuando era hostilizada por el gobierno norteamericano.⁴⁸

Las reacciones al Plan fueron diversas. En el plano interno,⁴⁹ los partidos de izquierda en México manifestaron su simpatía, al igual que periódicos como Uno Más Uno, El Día y Excelsior, y revistas como Proceso y Di. Los partidos de derecha, por otro lado, expresaron comentarios contrarios. El PAN y el PDM criticaron a la Junta nicaragüense por encaminarse a un totalitarismo militar. El presidente de la COPARMEX, por su parte, demandó a López Portillo redefinir su política exterior hacia Centroamérica, pues la guerrilla en esa región era fuente de contaminación ideológica en el sureste del país. Diarios como El Sol de México y El Herald, y revistas como Impacto calificaron al Secretario de Relaciones Exteriores de comunista y, en su opinión, la actitud mexicana apoyaba la entrada del comunismo en la zona. Se habló, también, de las consecuencias que dicha actitud podría provocar, como presiones norteamericanas en el ámbito económico, con efectos negativos para el desarrollo interno.

50

En el plano internacional, por otra parte, Nicaragua y

Cuba reaccionaron favorablemente, aunque la última impuso ciertas condiciones. Europa, en general, también tuvo una actitud positiva. El presidente Duarte de El Salvador, al contrario, calificó al Plan como intromisión, pero los rebeldes sí lo apoyaron. Finalmente, una de las partes involucradas más importantes, los Estados Unidos, contribuyó a que la iniciativa no prosperara al rechazar la visión que planteaba sobre el conflicto centroamericano. La respuesta del gobierno fue fría. El Congreso y la opinión pública, por otro lado, reaccionaron de manera más positiva. Un grupo de diputados de los dos partidos pidieron a Reagan aceptar el papel de México como comunicador. Algunos diarios como The New York Times y Washington Post dieron una amplia cobertura a la propuesta mexicana pidiendo que se le diera una oportunidad, ante una política norteamericana incierta y poco exitosa. Dado su carácter de actor regional, México debía ser tomado en cuenta por los Estados Unidos.

Semanas después de la propuesta, se reunieron los secretarios Haig y Castañeda. La principal crítica norteamericana era que el Plan no trataba de forma adecuada la transferencia de armas de Nicaragua -y Cuba- a El Salvador, para poder ponerle fin, aunque se aceptó que había "convergencia" de perspectivas. 51 Haig propuso a Castañeda ocho puntos para conversar con Nicaragua y, Castañeda, por su parte, reiteró que el papel de México era de comunicador de manera que cuando las partes pudieran negociar solas México llegaría al límite de su participación. El presidente Reagan manifestó su complacencia ante una posible mediación mexicana, pero aclaró que las negociaciones con

Nicaragua serían directas; los mexicanos no negociarían por ellos.⁵² Así, aunque los Estados Unidos reconocían a México como un poder regional, se mostraron renuentes a institucionalizar su presencia. La iniciativa mexicana demostró que el papel que México pueda tener en los acontecimientos centroamericanos depende, en última instancia, del margen de acción que los Estados Unidos estén dispuestos a darle.⁵³

De acuerdo con Olga Pellicer, la administración Reagan desconoció las posiciones mexicanas por dos causas: 1. lo contrario implicaría una modificación del papel hegemónico de los Estados Unidos en Centroamérica al reconocer tanto una pluralidad de regímenes con diversas alianzas internacionales, como la incorporación de poderes regionales en la construcción de un nuevo orden internacional en la zona; 2. la teoría del dominó, por la cual México se identifica como el objetivo último de los revolucionarios centroamericanos.⁵⁴

La iniciativa mexicano-venezolana para la solución de conflictos fronterizos entre Nicaragua y Honduras

Durante 1982, el conflicto centroamericano fue grave en extremo. Las elecciones en El Salvador dieron el triunfo a la ultraderecha, lo que frustró la estrategia norteamericana en favor de la Democracia-Cristiana e intensificó la oposición del FMLN-FDR. La guerrilla guatemalteca, por su parte, intensificó sus actividades y se unió en la llamada Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Finalmente, en Nicaragua destaca la importancia de la oposición armada o "contras". En marzo, la "contra" destruye dos puentes en Nicaragua a lo que los sandinistas responden imponiendo el estado de emergencia, que

significò censura directa, aumento en la vigilancia y el arresto de líderes moderados, incluso Alfonso Robelo, por complicidad con los "contras". Estas medidas fueron mal vistas por Washington, quien estaba ya comprometido con la "contra" nicaragüense, cuyas organizaciones principales en 1982 eran las Fuerzas Democráticas Nicaragüenses (FDN) y la Alianza Revolucionaria Democrática (ARDE).

El problema de la "contra" tuvo implicaciones en el plano interno en Nicaragua y significò, también, problemas con sus vecinos, especialmente con Honduras.

En julio de 1982, los Estados Unidos y Honduras realizaron maniobras militares conjuntas en la frontera del último país con Nicaragua. Funcionarios hondureños anunciaron un posible enfrentamiento con Nicaragua, y se registraron incursiones de tropas de Honduras en territorio nicaragüense. El peligro real era el envío de tropas norteamericanas a Honduras, -en donde 25 mil soldados fueron puestos en estado de alerta-, como punto de partida para invadir Nicaragua. Sin embargo, el gobierno norteamericano negò que Honduras hubiese solicitado tal envío.

La regionalización del conflicto parecía inminente y los gobiernos de México y Venezuela intentaron colaborar a reducir las tensiones entre Nicaragua y Honduras. Se trataba de prevenir el enfrentamiento entre los dos países y facilitar algún tipo de arreglo evitando la intervención norteamericana. De esta forma, José López Portillo y Luis Herrera Campins, presidentes de México y Venezuela, enviaron cartas a los gobiernos de Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos, mediante las cuales exhortaban al diálogo, ofreciendo la colaboración de sus países para encontrar

soluciones aceptables para las partes. Se propuso, así, una reunión de presidentes en la ciudad de México para iniciar el diálogo directo con López Portillo y Herrera Campins como mediadores, pero el mandatario hondureño rechazó la iniciativa. En octubre, se creó el Foro Pro Paz y Democracia, patrocinado por los Estados Unidos, en donde se estudiarían soluciones a conflictos regionales.

Por parte de los Estados Unidos, Ronald Reagan expresó su interés por las recomendaciones "muy constructivas" de la iniciativa mexicano-venezolana. Posteriormente, funcionarios del Departamento de Estado hicieron ciertas "aclaraciones" mediante las cuales delinearon con mayor precisión las concepciones norteamericanas: la iniciativa consideraba sólo un aspecto de la problemática regional y no iba al problema de raíz, que era la subversión nicaragüense y el involucramiento de Cuba y la URSS en estas actividades.

Es importante decir que la carta dirigida a Daniel Ortega, Coordinador de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, advertía el creciente armamentismo nicaragüense que resultaba desproporcionado con el de sus vecinos, así como el apoyo a movimientos armados de oposición en países vecinos. De igual forma, se recordó que:

Los más de los países del Hemisferio vieron con simpatía el proyecto político original del Gobierno de Reconstrucción Nacional y dieron su apoyo en la XVII Reunión de Consulta de la Organización de Estados Americanos para su establecimiento. Sin poner en duda el derecho del pueblo nicaragüense a darse la forma de Gobierno y sociedad que desee, es obvio que el fortalecimiento del proyecto original mantendrá o incrementará ese apoyo.⁵⁵

El tono de la carta significa un giro respecto a la anterior posición mexicana que no presionaba ni amenazaba al gobierno sandinista, considerando que el armamentismo era necesario. La explicación que se da a esta posición mexicana toma en cuenta la situación interna del país, grave por la crisis económica, y la actitud crítica de grupos de derecha ante el distanciamiento entre sandinistas y empresarios. En efecto, grupos empresariales en México expresaron su preocupación por el encarcelamiento de empresarios nicaragüenses por parte de los sandinistas y por la dirección que tomaba la economía nicaragüense.

Por otro lado, la moderación del tono mexicano en relación con las posiciones norteamericanas puede explicarse porque el inicio de la crisis económico-financiera hacía necesario a México acercarse a organismos financieros, principalmente norteamericanos. No debe olvidarse, tampoco, una política exterior norteamericana más "dura". Al parecer, no era momento de proponer soluciones desafiantes; de hecho, no se dio mayor impulso a iniciativas concretas de negociación entre Honduras y Nicaragua.

Lo anterior refleja la dificultad que encontró México al querer dar viabilidad al sandinismo moderado una vez que el conflicto parecía amenazar más directamente la seguridad del país. Hasta aquí, México todavía intenta lograr la "tercera vía", pero los acontecimientos parecen haber rebasado sus objetivos y se pone ya un mayor énfasis en los aspectos de seguridad. La iniciativa mexicano-venezolana pretendía evitar la intervención norteamericana en Nicaragua por los resultados que ésta pudiera

tener en la región en su conjunto y, por lo tanto, en México.

Esta primera etapa de la política mexicana hacia Nicaragua parece ser la que más contrasta con la anterior. De acuerdo con Olga Pellicer, México pudo emprender una nueva política gracias a cuatro condicionantes básicas. ⁵⁸ La primera se refiere a la ausencia de compromisos con las estructuras políticas y económicas tradicionales centroamericanas y de intereses en la región, que permitió a México elaborar una política de mayor independencia. México no había tenido ambiciones geopolíticas en Centroamérica. En segundo lugar, la autora hace mención a las tradiciones de la política exterior mexicana en el sentido de que existe una simpatía por los movimientos en favor del cambio social en América Latina que, aunque ha variado, fortalece al sistema político mexicano. Las buenas relaciones con Cuba y Nicaragua, por ejemplo, dificultan que estos países puedan tener una influencia directa en grupos mexicanos.

La tercer condicionante es la noción de seguridad nacional que no ha ocupado un lugar primordial en la vida política mexicana, por lo menos hasta 1979. La vecindad con los Estados Unidos, por un lado, y el sistema político mexicano civilista, por el otro, habían hecho inútil el gasto en defensa, de manera que la poca participación militar ha favorecido la acción mexicana. La idea de seguridad nacional no ha girado alrededor de la agresión interna o externa, sino que se ha definido en términos del equilibrio social, económico y político surgido de la Revolución Mexicana. Es decir, se busca el mantenimiento de la normatividad constitucional y el fortalecimiento de las

instituciones políticas.

Finalmente, el anhelo de cierta autonomía en política internacional ha motivado a la política exterior de México. Centroamérica podría contribuir a lograr ese objetivo, que fortalecería la posición mexicana frente a los Estados Unidos.

El cambio en la política mexicana fue interpretado de diversas maneras, como se presenta a continuación. Cabe decir, sin embargo, que la división de argumentos responde más a objetivos de orden y de claridad que al hecho de que sean necesariamente excluyentes.

En primer lugar, se ha considerado que México hacía el juego a Cuba y la URSS, y que era el último y verdadero objetivo de la estrategia comunista.⁵⁹ En una segunda interpretación, México trataba de comprar la neutralidad comunista en sus asuntos internos por medio de una política de "apaciguamiento".⁶⁰ En este sentido, Bruce Bagley señala que mediante relaciones amistosas con fuerzas y gobiernos revolucionarios en Centroamérica, México podría comprar un tipo de "seguro político" contra la exportación de la revolución, evitando actos hostiles contra el país desde los territorios de aquéllos.⁶¹ Podría incluirse aquí, también, la idea de que una política exterior en favor de fuerzas revolucionarias persigue el objetivo de "apacuar" a grupos nacionales de izquierda o satisfacer a la izquierda "institucionalizada" de manera que dichos grupos vean reducidos sus márgenes de protesta.⁶² Es decir, intenta cooptar a una izquierda cuyas demandas no son satisfechas internamente. De acuerdo con Olga Pellicer, se trataba de una política nacionalista y revolucionaria que, además de satisfacer a dichos

grupos, pretendía preservar la ideología de un grupo gobernante que insiste en llamarse revolucionario. Una política antinorteamericana demostraría la capacidad revolucionaria. Se hablaba, entonces, de una tradicional solidaridad de la política exterior de México con los movimientos progresistas, afines al proyecto ideológico del gobierno mexicano.

Existen dos interpretaciones más que resultan de especial interés para esta tesis. La primera se refiere a la emergencia de México como poder regional, y la segunda a la búsqueda de un orden regional plural y flexible por parte del gobierno mexicano.

En relación a México como poder regional, la nueva política exterior mexicana parecía reflejar la voluntad del país de obtener el reconocimiento pleno de tal status, derivado de su riqueza petrolera. Se habló incluso de un México petrolero irresponsable que, de tener que hacerlo, se opondría a Venezuela y a los Estados Unidos para conquistar influencia regional. De aquí que se afirmara también que México pretendía sustituir la influencia de los Estados Unidos por la suya propia. México, con un papel clave en el futuro, aparecía como el principal competidor de los Estados Unidos por la influencia en el Área.

Bruce Bagley y Jorge Castañeda niegan la idea de que México pretendiera sustituir la influencia económica de los Estados Unidos en la región. Para el último, México intentaba crear una esfera de influencia política en la única región donde esto era posible: Centroamérica y el Caribe. En el plano económico, la competencia con los Estados Unidos resultaba inútil. De esta forma, para que México llegara a ser una potencia regional,

necesitaba que esa región estuviera en manos de la izquierda pues sólo con gobiernos de este tipo podría entablar relaciones amistosas. Además, sabía que los gobiernos de izquierda eran más que nada nacionalistas y contaban con el respaldo de la pequeña burguesía. Así, México no los apoyó por simpatía o por contrariar a los Estados Unidos, sino como resultado de su propio interés de tener un área de influencia. Sin embargo, continúa el autor, era difícil apoyar a los rebeldes contra gobiernos respaldados por los Estados Unidos, y luego convencerlos de la necesidad de convivir con ellos.⁶⁷

Por último, y no del todo ajeno a lo anterior, debe citarse el argumento que define al objetivo mexicano como la creación de un orden regional más flexible y plural que asegure la estabilidad política y social a largo plazo en el ámbito inmediato. De acuerdo con Lorenzo Meyer, el apoyo al nacionalismo revolucionario en Centroamérica tuvo como fin último la conquista y la defensa de un espacio mínimo de independencia que permitiera sobrevivir al nacionalismo mexicano al lado de la presencia abrumadora de los Estados Unidos.⁶⁸

Estos dos argumentos dan elementos importantes para analizar el significado de la "tercera vía" para México, y para tratar de llegar a una conclusión un poco más precisa acerca de la política de México hacia Nicaragua entre 1979 y 1982. De esta forma, se parte de tres ideas principales a tomar en cuenta: México es una potencia media y quiere ser reconocido como tal, México persigue crear un una esfera de influencia en Centroamérica y México quiere un orden plural y flexible en esa región.

Con el objetivo de considerar cada una de estas ideas para

elaborar una explicación más acabada, resulta conveniente dividir el periodo expuesto en dos: de 1979 a 1981, y de 1981 a 1982.

Durante el primer periodo, coincidieron todos los requisitos para que México pudiera distinguirse como potencia media, tomando en cuenta las características que como tal puede tener, que ya han sido expuestas anteriormente. México vio aumentado su poder relativo gracias al petróleo y contaba con la voluntad de actuar en un país en que se daban cambios económicos, sociales y políticos importantes que, en última instancia podrían tener consecuencias en México, aunque no pareciera tan claro en este primer momento. De igual manera, la potencia hegemónica abría espacios a México para poder llevar a cabo tal actuación.

Así, podría suponerse que México, como potencia media, buscara una proyección en Nicaragua para lograr una esfera de influencia. Si se recuerda que, históricamente, México, excepto por escasos momentos, fue indiferente ante Nicaragua reconociendo explícitamente o no el interés norteamericano en el área y no el suyo, y que, económicamente México no había logrado nada concreto en el área centroamericana en tiempos de paz, ¿para qué quería ahora México crear una esfera de influencia?, ¿podría México competir con los Estados Unidos para tener una esfera de influencia en Centroamérica?

Como se dijo a lo largo de este capítulo, la construcción de la "tercera vía" significó para México mantener el balance de poder o statu quo en la región, a la vez que, con mayor poder y posibilidades de acción, intentó reducir la hegemonía norteamericana indiscutible en la región, pues consideró que

tenía la oportunidad para hacerlo. De esta forma, puede decirse que el interés de México en crear una zona de influencia en Centroamérica radicaría en disminuir la presencia norteamericana en la región, -no en sustituirla o eliminarla, lo que sería casi imposible-, más que en obtener beneficios concretos independientemente de los Estados Unidos o en pretender controlar a los países centroamericanos. Así, resulta más atinado hablar de la búsqueda de un orden plural y flexible en Centroamérica por parte de México. Es decir, está implícita la idea de que México considera que disminuyendo la presencia norteamericana en Centroamérica, que ha sido constante, o evitando que aumente, el país quedaría en una situación menos vulnerable. Como se dijo, cuando México vio la posibilidad de lograr lo primero, actuó mediante la construcción de la "tercera vía" en Nicaragua. La respuesta ante la amenaza norteamericana directa vendría después, hacia 1981, con la regionalización del conflicto.

A partir de 1981, la amenaza más clara fue la guerra regional que se pensó podría iniciarse con la intervención militar directa norteamericana. De acuerdo con Mario Ojeda, México trató de eliminar el principal "foco de tensión", Nicaragua, que podría derivar en un conflicto internacional próximo a sus fronteras, que lo involucraría y alteraría la importancia de su política nacional.

Entre los efectos que tal guerra tendría para México, pueden citarse: 1) en el esquema de asignación de recursos petroleros, una parte sustancial tendría que dirigirse a gastos militares de seguridad a expensas de sectores sociales prioritarios afectados por la crisis; 2) una oleada masiva de refugiados implicaría una

desestabilización social y económica, y quizá política, en el sureste del país. Debe mencionarse, en este punto, que el sureste es una zona especialmente vulnerable no sólo por los yacimientos de petróleo y la energía eléctrica que allí se genera sino que, por diversas razones, se trata de una región tradicionalmente inestable en lo social y lo político. En el estado de Chiapas, por ejemplo, existen fuerzas sociales importantes que operan independientemente del partido en el poder y en oposición al mismo. De igual forma, la izquierda representa una fuerza real y potencial. Así, la llegada de refugiados por causa de la guerra regional creaba una problemática compleja. Los refugiados podrían ser acusados de terroristas, comunistas o de "virus revolucionario", por un lado, lo que, a su vez, causaría una mayor preocupación al gobierno norteamericano. Por otro lado, los refugiados podrían unirse a los movimientos sociales antes mencionados. Finalmente, y como se había visto ya, los refugiados eran causa de incursiones de ejércitos extranjeros, en este caso, del guatemalteco.⁷¹ 3) Al tener que optar por una política de seguridad nacional, se restringiría el pluralismo político que defiende el sistema, pues tal política implica cierto conservadurismo político; 4) la participación militar en el gobierno se opondría a la modernización y el cambio políticos. Es decir, una mayor participación del ejército en la toma de decisiones debilitaría al sistema civilista; 5) México se vería sometido a diversas presiones norteamericanas incluyendo, quizá, planes desestabilizadores. En el caso extremo, los Estados Unidos intervendrían en la región, con lo que México quedaría en una

difícil situación con los Estados Unidos en el norte y en el sur. México, en conclusión tenía un gran interés en evitar la regionalización del conflicto y en lograr la viabilidad de los procesos revolucionarios.

La política de los Estados Unidos, 1979-1982

En el análisis de la política exterior de México hacia Nicaragua es imposible ignorar a los Estados Unidos pues, por un lado, Centroamérica en su conjunto ha sido área tradicional de influencia norteamericana y, por el otro, la importancia de la relación bilateral con ese país es innegable para México. En este sentido, debe recordarse el "acuerdo para disentir" que ha existido entre los dos países, en función de la estabilidad de México, pues así podrá entenderse, en parte, la relación México-Nicaragua-Estados Unidos.

Durante su inicio, la administración de James Carter no tuvo una política específica hacia Nicaragua, país considerado de baja prioridad dentro de la política más amplia de derechos humanos.⁷² Hacia 1978-1979, la política norteamericana seguía guiándose por tres elementos básicos: derechos humanos, no-intervención y cooperación regional. Estos criterios, sin embargo, se fueron modificando de acuerdo a la evolución de la crisis en Nicaragua. Fue durante este periodo final de la presidencia de Carter cuando se considera que la gran potencia "abrió" espacios de acción a México.

Una vez que el conflicto en Nicaragua comenzó a adquirir una mayor importancia, Carter reafirmó su decisión de no intervenir en ese país, decisión que, no obstante, no pudo mantener, por lo

que optó por la mediación multilateral, con Guatemala y República Dominicana, hacia fines de 1978 y principios de 1979. Tal esfuerzo fracasó y el gobierno norteamericano procedió a aplicar sanciones al de Somoza. La intervención norteamericana, no obstante, fue descartada.

Al triunfo de la revolución, el gobierno norteamericano persiguió tres objetivos claros: 1. interno: ayudar a la revolución a cumplir sus promesas de pluralismo político, realización de elecciones y mantenimiento de un sector privado vigoroso evitando, así, que la revolución se volviera comunista; 2. estratégico: negar al sandinismo un enemigo y, por lo tanto, una razón para solicitar ayuda militar cubano-soviética; 3. regional: dejar claro que para la buena relación con los Estados Unidos era requisito la no-interferencia nicaragüense en asuntos internos de sus vecinos. De esta forma, los Estados Unidos iniciaron una política de apoyo que los ubicó como la principal ayuda financiera durante el primer estado de la Revolución Sandinista.

En 1980, cuando Nicaragua tuvo relaciones más abiertas con Cuba y la URSS, y el sandinismo fue menos tolerante con los elementos moderados de su coalición, el gobierno de Carter condicionó la ayuda a Nicaragua, más que nada, a la no-intervención en asuntos de sus vecinos. Cabe señalar que, desde el triunfo de la Revolución Sandinista, la retórica anti-norteamericana de sus líderes dificultaba la justificación de la política de ayuda de Carter ante el Congreso y la opinión pública

norteamericanos. Hacia principios de 1981, Carter suspendió tal ayuda aduciendo el apoyo nicaragüense a la subversión salvadoreña. El nuevo gobierno del presidente Reagan la daría por terminada en abril, por la misma razón.

La administración de Ronald Reagan que tomó el poder en enero de 1981, utilizó un enfoque muy distinto al formular su política hacia Nicaragua. La discusión en los Estados Unidos respecto a Nicaragua en el inicio de la administración Reagan giraba alrededor de dos objetivos aparentemente distintos: 1. la defensa de su seguridad nacional y/o del "Occidente" en el esquema Este/Oeste y, 2. la restauración de la hegemonía norteamericana indiscutible en el área. Si bien en un primer momento se optó por el primero, el debate evolucionó de tal forma que la seguridad nacional acabó confundándose con la hegemonía,⁷³ lo que no es difícil de entender al tratarse de una potencia hegemónica con intereses globales. El "consenso" en esta concepción norteamericana se reflejó en el Informe final de la Comisión Kissinger, como se verá más adelante.

La administración Reagan hizo las siguientes proposiciones:⁷⁴ 1. que Nicaragua suspendiera el apoyo a insurgencias extranjeras; 2. que Nicaragua cesara la carrera armamentista y redujera sus fuerzas armadas a 15 000 elementos; 3. los Estados Unidos no intervendrían en asuntos internos nicaragüenses y pondrían en vigor leyes de neutralidad; 4. los Estados Unidos reanudarían la ayuda económica, y, 5. los Estados Unidos y Nicaragua ampliarían sus relaciones culturales. El gobierno norteamericano puso énfasis en su interés por el pluralismo y la economía mixta en Nicaragua e hizo mención a las

relaciones de este país con Cuba y la Unión Soviética.

En el momento en que el gobierno norteamericano definía las bases para su relación con Nicaragua, comenzó, también, ejercicios militares en Honduras. Las quejas nicaragüenses al respecto fueron interpretadas por la administración norteamericana como el rechazo a sus anteriores propuestas, con lo que dio por terminada toda negociación, hacia fines de 1981.

Durante 1982, uno de los aspectos más importantes de la política norteamericana hacia Nicaragua fue el apoyo que dio a los grupos contrarrevolucionarios. Al comprometerse con las Fuerzas Democráticas Nicaragüenses, el gobierno de los Estados Unidos no podía desentenderse, y sus objetivos parecieron ampliarse, de un deseo por evitar el apoyo nicaragüense a El Salvador, a demandas por cambios internos en Nicaragua. Con el apoyo a los "contras", el gobierno norteamericano contribuyó a polarizar el conflicto nicaragüense.

Cabe recordar, asimismo, que fue durante 1981 y 1982 que la problemática centroamericana se regionalizó y aparecieron nuevos actores, como Honduras y Costa Rica, apoyados por los Estados Unidos. Por otro lado, esos años señalaron el inicio de la crisis económico-financiera en México lo que, en alguna forma, tuvo repercusiones en la relación con los Estados Unidos.

Como se ha repetido en varias ocasiones, México concentra la mayor parte de sus relaciones internacionales con los Estados Unidos. De esta manera, se ha dicho que México trató de "desbilateralizar" su relación con este país, en parte, mediante la importancia que dio a su política hacia Nicaragua, lo que tuvo

un efecto significativo en la relación misma. De acuerdo con Jorge Castañeda, el tema de Centroamérica fue primordial en las relaciones binacionales México-Estados Unidos desde 1979.⁷⁶ Sin embargo, existe consenso entre los autores en que fue a partir de 1982 cuando alcanzó la máxima prioridad. En este sentido, vale la pena tratar de identificar la importancia del tema centroamericano en las reuniones presidenciales México-Estados Unidos.

En 1979, la divergencia entre ambos gobiernos no parecía tan profunda. Respecto a Nicaragua, los presidentes López Portillo y Carter coincidieron en que se había dado un progreso hacia un gobierno democrático, la paz y el respeto a los derechos humanos, y se comprometieron a continuar apoyándolo para contribuir a la recuperación económica y social de aquel país.⁷⁷

En el inicio de la administración Reagan, el tema centroamericano no parece haber sido fundamental en las reuniones presidenciales. Durante la visita de López Portillo a Washington en junio de 1981, los asuntos regionales se ubicaron al final de la lista de temas a tratar.⁷⁸ Para 1982, cuando Reagan se entrevistó con Miguel de la Madrid como presidente electo, la referencia a Centroamérica se limita a señalar el desacuerdo entre los dos países así como el respeto por parte de los Estados Unidos a las opiniones de México y a su papel vital en asuntos internacionales.⁷⁹

El gobierno norteamericano no estuvo de acuerdo con la política mexicana hacia Nicaragua pero no reaccionó expresamente ante la misma. Durante el gobierno de Carter, según lo expuesto por Robert Pastor, no existió ninguna intención clara por

presionar a México, como tampoco fue éste uno de los países en
quien se pensara para emprender una política conjunta.⁸⁰

Las posiciones mexicanas tuvieron algún recibimiento positivo en la opinión pública norteamericana y en parte del Congreso, como se vio en el Plan de Paz de López Portillo y como sucederá en el inicio de Contadora. Sin embargo, se ha anotado también, que durante la administración Reagan sí existió la intención de presionar a México para que modificara su política. No obstante, tal presión no fue abierta sino que, según Mario Ojeda,⁸¹ se trataba de "mensajes indirectos". De hecho, podría parecer incluso contradictoria la reacción favorable del gobierno norteamericano ante la crisis mexicana, pues si pretendía presionar, qué mejor área que la económica y financiera.

Sin duda, la crisis mexicana sí contribuyó a una modificación en su política exterior aunque no queda claro si fue en respuesta a demandas norteamericanas o como forma de adelantarse a ellas por exigencias de grupos internos, como empresarios, que temían sanciones económicas por parte de los Estados Unidos. En los momentos más difíciles de la crisis en 1982, ya se dijo, Reagan no hizo esfuerzos abiertos para ligar concesiones económicas norteamericanas a cambios en las posiciones mexicanas respecto a Centroamérica.⁸² A partir de entonces, la agenda económica de la política exterior requería de un entendimiento con los Estados Unidos para, entre otras cosas, asegurar su apoyo a los programas de reordenamiento económico y a la obtención de nuevos créditos, y facilitar la entrada de productos mexicanos al mercado norteamericano. Pero, por otro

lado, seguían existiendo puntos de tensión en el plano político-diplomático. Esta desarticulación entre las dos dimensiones de la política exterior explica por qué, a pesar del apoyo norteamericano en el área económica, la relación con los Estados Unidos no mejoró.

En cuanto a las presiones en sí, desde marzo de 1982 se habla de planes del Consejo de Seguridad Nacional para presionar diplomáticamente a México con el objetivo de disuadirle de mantener un alto perfil en su política hacia Centroamérica.⁸³ "Filtraciones" en el New York Times y Newsweek indicaban la voluntad del presidente Reagan de seguir una política "dura" y presionar a México por canales económicos y financieros con el objetivo de cambiar su política exterior.⁸⁴

Para analizar el peso de Nicaragua en la relación bilateral entre 1979 y 1982, pueden hacerse tres preguntas importantes: 1. ¿fue Nicaragua un elemento "desbilateralizador" de la relación con los Estados Unidos?, 2. Si para los Estados Unidos México resultaba un obstáculo para su política hacia Nicaragua, ¿por qué no lo presionaron abiertamente si tenían todos los medios para hacerlo, sobre todo entre 1981 y 1982?, y, 3. ¿por qué la relación con los Estados Unidos no mejoró si México optó por una línea económica afín a aquéllos?

En relación a Nicaragua como elemento "desbilateralizador" de la relación México-Estados Unidos, me parece que sí pudo haberse concebido como tal, con un éxito relativo sólo durante el final del periodo del presidente Carter. Sin embargo, dadas las características regionales, era difícil que un país en el área de influencia norteamericana pudiera servir a México como tal.

Una vez que Reagan ascendió al poder, y que en México se hace evidente la crisis económico-financiera, el país tiene que recurrir a los Estados Unidos desde una posición de gran debilidad en lo económico. Nicaragua, entonces, serviría a México para diferenciarse y marcar su independencia ante la potencia hegemónica más que para "desbilateralizar" la relación con los Estados Unidos. De hecho, como se vio, Nicaragua cae en la relación bilateral México-Estados Unidos, y no podía ser de otra forma. México, entonces, considera necesaria su presencia en Nicaragua para lograr los objetivos anteriores y para defender su seguridad nacional, amenazada claramente hacia 1981-1982 gracias a la regionalización del conflicto.

Los Estados Unidos, por su parte, parecen haber entendido así, también, la posición de México pues, de hecho, no presionaron directamente en el área económica, lo que habría resultado en mayor inestabilidad mexicana. De aquí, entonces, que el "acuerdo para disentir" haya contribuido a que México pudiera mantener su política hacia Nicaragua.

La poca mejora de la relación México-Estados Unidos se explica, en parte, porque México quiso abarcar los dos extremos del dilema de su política exterior: por un lado, en lo económico hubo un gran acercamiento a los Estados Unidos; por el otro, en lo político, el país pretendió mantener una política activa en Centroamérica. Al tratar de abarcar los dos extremos, México tuvo que moderar uno, el político, como se vio en la iniciativa mexicano-venezolana, en que el tono hacia Nicaragua se altera. No obstante, esto no significó un regreso a la pasividad,

demostrando que la relación entre crisis y política pasiva
85
resultó un dilema falso.

Para concluir, podría decirse que la política de México hacia Nicaragua sí fue adquiriendo importancia para la relación México-Estados Unidos pero esto no significó una confrontación abierta entre los dos países. México pudo mantener una presencia en Nicaragua, aunque quizá modificada, al tiempo que obtuvo el apoyo norteamericano en el área económica. Los Estados Unidos, por su parte, comenzaron a definir los límites de su tolerancia con Reagan al hacer de Nicaragua un objetivo prioritario de su política exterior. Esto, sin duda, cambió el contexto del conflicto centroamericano.

NOTAS DEL CAPITULO IV

1. Ver especialmente Mario Ojeda. México: El surgimiento de una política exterior activa (México: SEP, 1986). 231 pp.
2. Martha Cecilia Jaber. "La posición de México hacia Centroamérica: Sus gestiones de paz a partir de 1979". (Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D.F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1983). pp. 8-15.
3. René Herrera y Mario Ojeda. La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982. (México: El Colegio de México, 1983). pp. 56-57.
4. Gabriel Rosenzweig. "La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982". (Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D. F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1982). p. 168.
5. Jorge Castañeda. "¿Qué hacemos en Centroamérica?", México: El futuro en juego. (México: Joaquín Mortiz-Planeta, 1987). p. 61.
6. Mario Ojeda. "La política de México hacia Centroamérica en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos", en Olga Pellicer y Richard Fagen, comps. Centroamérica: Futuro y opciones. (México: FCE, 1983). p. 80.
7. Gabriel Rosenzweig. "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979: Perspectivas para los próximos años", en Olga Pellicer, ed. La política exterior de México: Desafíos en los ochenta. (México: CIDE, 1983). p. 248.
8. René Herrera. "Las relaciones entre Nicaragua y México", en Mario Ojeda, comp. Las relaciones de México con los países de América Central. (México: El Colegio de México, 1985). p. 147.
9. Gabriel Rosenzweig. Loc. Cit.
10. Jorge Castañeda. Loc. Cit.
11. G. Rosenzweig. "La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982". Loc. Cit. pp. 146-148.
12. Lorenzo Meyer. "Los años setenta: En busca de la diversidad 1971-1980)", en Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer. México frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico, 1776-1980. (México: El Colegio de México, 1982). p. 224.
13. Lorenzo Meyer. "México: Una política exterior a la defensiva", en Heraldo Muñoz, ed. Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la crisis. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987). p. 70.

14. Lorenzo Meyer. "Los años setenta". Loc. Cit. pp. 224-225, y Leopoldo Solís y Ernesto Zedillo. "Algunas consideraciones sobre la evolución reciente y perspectivas de la deuda externa de México", en Estudios Económicos. Vol. 1(1). Enero-junio de 1986. p. 69.
15. Mario Djeda. "México: su ascenso a protagonista regional", en Mario Djeda, comp. Las relaciones de México con los países de América Central. Op. Cit. p. 25.
16. Bruce Bagley. "Mexican Foreign Policy: The Decline of a Regional Power?", en Current History. Vol. 82(488). Diciembre de 1983. p. 407.
17. Ibid. p. 409.
18. Gabriel Rosenzweig. "La cooperación de México con Centroamérica a partir de 1979". Loc. Cit. p. 249.
19. Guadalupe González. "El programa venezolano-mexicano de cooperación energética: Problemas y perspectivas", en Enfoques. Núm. 1, 1985. pp. 16-20.
20. Bruce Bagley. "Mexican Foreign Policy and Central America: The Limits of Regional Power". (Washington: School of Advanced International Studies, 1982). pp. 9-10.
21. Guadalupe González. Loc. Cit. p. 19.
22. G. Rosenzweig. "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979". Loc. Cit. p. 256.
23. Ibid. pp. 256-258.
24. Ibid. p. 262.
25. Rosario Green. "Deuda externa y política exterior: La vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", en Foro Internacional. Vol. 18, núm. 1(69). Julio-septiembre de 1977. pp. 54-80.
26. Olga Pellicer. "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en Foro Internacional. Vol. 21, núm. 2(82). Octubre-diciembre de 1980. pp. 158-159.
27. René Herrera y Mario Djeda. "Mexican Foreign Policy and Central America", en Richard E. Feinberg, ed. Central America: International Dimensions of the Crisis. (N. York: Holmes and Meier, 1982). p. 161.
28. René Herrera y Mario Djeda. "La política de México en la región de Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 23, núm. 4(92). Abril-junio de 1983. pp. 423-440.
29. Idem.

30. René Herrera. "La política exterior mexicana hacia Centroamérica", en Donald Castillo Rivas, comp. Centroamérica más allá de la crisis. (México: Ediciones SIAP, 1983). pp. 338.
31. René Herrera y Mario Djeda. "La política de México en la región de Centroamérica". Loc. Cit. p. 429.
32. Mario Djeda. "México: Su ascenso a protagonista regional". Loc. Cit. pp. 20-21.
33. Ibid. p. 21.
34. Gabriel Rosenzweig. "La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982". Loc. Cit. p. 103.
35. Mario Djeda. "La política de México hacia Centroamérica". Loc. Cit. p. 78.
36. Gabriel Rosenzweig. Loc. Cit. p. 105.
37. Jorge Chabat. "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto Garza, comp. Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. (México: El Colegio de México, 1986). p. 103.
38. Mario Djeda. México: El surgimiento de una política exterior activa. Op. Cit. pp.157-158.
39. Las citas del discurso se han tomado de la reproducción del mismo (Uno Más Uno, 25 de enero de 1980) en Gabriel Rosenzweig. "La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982". Loc. Cit.
40. En Gabriel Rosenzweig. Loc. Cit. Anexos.
41. Idem.
42. Idem.
43. Mario Djeda. "México: Su ascenso a protagonista regional". Loc. Cit. p. 20.
44. René Herrera. "Las relaciones entre Nicaragua y México", en Mario Djeda, comp. Las relaciones de México con los países de América Central. Op. Cit. pp. 139-140.
45. Daniel Ortega planteó los problemas fronterizos con Honduras al presidente mexicano en mayo de 1981. Después del ofrecimiento mexicano de mediación, el presidente de Honduras, Policarpo Paz, celebró una reunión con Ortega. En la declaración conjunta ambos presidentes se comprometieron a mantener la paz entre sus países. Olga Pellicer. "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en Centroamérica: crisis y política internacional. 2a. ed. (México: Siglo XXI, 1984). pp.236-237

46. En Gabriel Rosenzweig. Loc. Cit. Anexos. Tomado de El Día, 22 de febrero de 1982.
47. Idem. El resto de la descripción del Plan proviene de la misma fuente.
48. Gabriel Rosenzweig. "El Plan de Paz para Centroamérica del presidente López Portillo", en Cuadernos de política exterior mexicana 1. (México: CIDE, 1984). pp. 105-106.
49. Las reacciones en el plano interno fueron tomadas de Martha Cecilia Jaber. Loc. Cit. pp. 58-60.
50. Gabriel Rosenzweig. Loc. Cit. pp. 108-109.
51. Ibid. p. 109.
52. Martha Cecilia Jaber. Loc. Cit. p. 61.
53. Gabriel Rosenzweig. Loc. Cit. p. 109.
54. Olga Pellicer. "México en Centroamérica: El difícil ejercicio del poder regional", en Olga Pellicer y Richard Fagen, comps. Centroamérica: Futuro y opciones. Op. Cit. p. 105.
55. En Gabriel Rosenzweig. "La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982". Loc. Cit. Anexos. Tomado de Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General de Información y Difusión, Boletín Informativo. B-117, 15 de septiembre de 1982.
56. Martha Cecilia Jaber. Loc. Cit. p. 72.
57. Ibid. pp. 75-76.
58. Olga Pellicer. "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México". Loc. Cit. pp. 228-232.
59. Citado en René Herrera y Mario Ojeda. La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982. Op. Cit. p. 32.
60. Ibid. p. 33.
61. Bruce Bagley. "Mexican Foreign Policy and Central America". Loc. Cit. p. 5.
62. Ibid. pp. 5-6.
63. Olga Pellicer. Loc. Cit. p. 227.

64. Otro argumento señala que la política exterior no fue sino un momento excepcional y audaz de la diplomacia mexicana, como resultado del temperamento del presidente y del Secretario de Relaciones Exteriores. Se habló, incluso, también, de una "nostalgia revolucionaria". Ver Martha Cecilia Jaber. Loc. Cit., René Herrera y Mario Ojeda. Op. Cit., y Olga Pellicer. Loc. Cit.
65. Citado en Mario Ojeda. "La política exterior de México: Objetivos, principios e instrumentos", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 1(2). Enero-marzo de 1984. p. 9.
66. Bruce Bagley. "Mexican Foreign Policy and Central America". Loc. Cit. p. 7, y Jorge Castañeda. "¿Qué hacemos en Centroamérica?" Loc. Cit.
67. Jorge Castañeda. Idem.
68. Lorenzo Meyer. "Los años setenta: En busca de la diversidad". Loc. Cit. p. 225.
69. Mario Ojeda. "La política exterior de México". Loc. Cit. p. 9.
70. René Herrera. "La política exterior mexicana hacia Centroamérica". Loc. Cit. pp. 339-340, y "La política exterior mexicana en Centroamérica: Factores coyunturales, intereses nacionales y la geopolítica regional". Trabajo presentado como invitado de la Asociación gubernamental de estudiantes de la Universidad Internacional de Florida.
71. Sergio Aguayo. "Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional". (México: CLEE, 1987) 21 pp.
72. La descripción de la política de Carter hacia Nicaragua se tomó de Robert Pastor. Condemned to Repetition. The United States and Nicaragua. (N. Jersey: Princeton University Press, 1987). 393 pp.
73. Adolfo Aguilar Zinser y Carlos Federico Paredes. "El debate sobre Centroamérica en el Congreso norteamericano y su interrelación con el debate en América Latina", en Cuadernos Semestrales 15. (México: CIDE, primer semestre de 1984). pp. 29-63.
74. Robert Pastor. Op. Cit. p. 235.
75. Jorge Castañeda. "La larga marcha de la política exterior de México", en México: El futuro en juego. Op. Cit. p. 163.
76. Ibid. p. 162.
77. Department of State Bulletin. Vol. 79(2032). Noviembre de 1979. pp. 57-58.

78. Department of State Bulletin. Vol. 81(2052). Julio de 1981. pp. 1-4.
79. Department of State Bulletin. Vol. 82(2069). Diciembre de 1982. pp. 9-11.
80. Robert Pastor. Op. Cit.
81. Mario Ojeda. México: El surgimiento de una política exterior activa. Op. Cit. p. 209.
82. pag. 107.
83. Bruce M. Bagley. "Mexican Versus U.S. National Security. The Case of Central America". Ponencia preparada para la Conferencia del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales. México, 22-24 de febrero de 1989. p. 42.
84. Carlos Rico. "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora", en Estudios Políticos. Nueva época. Vol. 3(4). Octubre-diciembre de 1984. pp. 74-78.
85. Guadalupe González. "La política exterior de México (1983-1985): ¿cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza, comp. Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. (México: El Colegio de México, 1986). p. 242.

V LA POLITICA DE MEXICO HACIA NICARAGUA, 1983-1985

La diplomacia multilateral. Contadora

El contexto interno e internacional en el que Miguel de la Madrid asciende al poder a finales de 1982 era cualitativamente distinto del que existía en 1979, cuando México emprendió una política activa hacia Nicaragua.

El plano regional se caracterizaba por la participación de Honduras y Costa Rica, con respaldo norteamericano, contra el gobierno sandinista y los revolucionarios salvadoreños, de manera que la regionalización y militarización del conflicto centroamericano multiplicaron la inestabilidad en la zona, y propiciaron un desgaste del gobierno nicaragüense. Además, los problemas internos en El Salvador y Guatemala se agudizaron.

Cuando Miguel de la Madrid llega al poder, el conflicto centroamericano estaba ya inscrito en el esquema Este/Oeste y en un clima de guerra fría. Se hacía necesario, entonces, liberar a dicho conflicto de las diversas injerencias extranjeras. Así, la política de México, de enmarcarse en su tradicional apoyo a procesos de cambio social, se dirige a evitar una escalada hacia la guerra generalizada que enfrentaría a guerrillas contra ejércitos auspiciados por los Estados Unidos. Esto, como se vio en el capítulo anterior, tendría serias consecuencias para México, entre ellas, la necesidad de alterar su noción de seguridad nacional al decidirse a participar o no en la guerra. Estos peligros requerían el mantenimiento de una política activa hacia la región.

Por otro lado, la relación con los Estados Unidos atravesaba

por momentos difíciles, en parte, por diferencias en cuanto a la política regional de ambos países. Finalmente, el colapso de la economía mexicana para finales de 1982 modificó la capacidad de México para respaldar económicamente sus políticas y alteró los términos de la negociación con el gobierno norteamericano.

El presidente Miguel de la Madrid expresó su deseo de continuar con la política centroamericana iniciada en la administración anterior. El esquema de política exterior en general por el que optó se distingue por la definición de tres grandes prioridades: ¹ 1. cambiar el modelo de desarrollo del llamado "desarrollo estabilizador" a la promoción de exportaciones, lo que significaría más contacto del país con el exterior y mayor contenido económico en la política exterior. Se trataba de una transformación económica clara que marcaba fuertemente los límites y alcances de la política exterior. 2. El manejo de la deuda externa, que apuntaba la emergencia de instancias burocráticas encargadas de este problema en detrimento de las agencias diplomáticas tradicionales. 3. La definición de seguridad nacional frente a la inestabilidad política interna que podría ocasionar Centroamérica. De igual manera, se trataría de reducir el grado de enfrentamiento directo con los Estados Unidos.

En este esquema y con la voluntad, -y la necesidad quizá-, de mantener una presencia en Centroamérica, el gobierno de México optó por la diplomacia multilateral a través del Grupo de Contadora. Esta decisión, de acuerdo con Jorge Chabat, retomaba la preocupación de la Secretaría de Relaciones Exteriores de

mantener los principios de la política exterior al tiempo que intentaba evitar el conflicto bélico en Centroamérica.²

El Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988 establecía expresamente que era vital que no se produjeran conflictos bélicos en Centroamérica así como que no se negara el derecho de los pueblos de la región a determinar las modalidades de su propio desarrollo. México, continúa, actuaría en favor de la distensión en la zona y de la negociación política como medios para solucionar la crisis regional, manteniendo su compromiso, responsable y persistente, para el logro del progreso sobre bases estables, para la convivencia de regímenes con distintos sistemas políticos respetando su soberanía. De igual manera, se reitera la concepción del conflicto al referirse a la marginación y la injusticia social como causas principales del mismo.³

El nuevo contexto en que se da la política exterior mexicana no resultó en el regreso a la pasividad ni en la pérdida total de su autonomía, pero sí implicó "ajustes" importantes a la misma. Como se verá a lo largo del capítulo, el ingreso de México al Grupo de Contadora tuvo diversos significados, específicamente en su relación con Nicaragua.

La presentación del proceso de Contadora será muy general, pues no es éste el que se pretende analizar, evitando detalles precisos o descripciones exhaustivas de los documentos que produjo. El propósito es conocer las consecuencias que tuvo para la política mexicana optar por la diplomacia multilateral. En este sentido, la política mexicana se dirigió más al área centroamericana en su conjunto que únicamente a Nicaragua, como resultado de la preocupación mexicana por su seguridad. Es decir,

México tendió a concentrarse más en los aspectos de seguridad del conflicto centroamericano, uno de cuyos efectos fue el distanciamiento gradual de Nicaragua.

El aspecto político

El proceso de Contadora se inicia el 7 de enero de 1983 cuando se reúnen en la isla panameña del mismo nombre los cancilleres de México, Panamá, Colombia y Venezuela con la intención de emprender un nuevo esfuerzo en favor del diálogo latinoamericano y de la negociación en Centroamérica, así como de excluir al conflicto regional de la confrontación Este/Oeste eliminando factores externos. Por primera vez, cuatro países latinoamericanos se negaban a inscribir al conflicto en tal confrontación. Los poderes regionales se encontraban ante la disyuntiva de caer en el esquema Este/Oeste alineándose acriticamente con una de las grandes potencias o de buscar una posición que reflejara su propia visión independiente de la seguridad y el orden internacionales.⁴ Los países de Contadora optaron por lo segundo.

El peligro de regionalización del conflicto centroamericano y la voluntad de conservar un margen de acción propio en política internacional fueron la base en la cual coincidieron los cuatro países que se decidieron a constituir el Grupo de Contadora. Aunque una de las razones de ser del Grupo fue precisamente contrarrestar las tendencias hegemónicas, no puede verse como un instrumento de enfrentamiento con los Estados Unidos, ni como mecanismo político y diplomático que busque incidir en la problemática interna de países como El Salvador o Guatemala.

Cada uno de los cuatro países que integraron el Grupo de Contadora tenía sus propias razones para hacerlo, pero hubo una común que, de hecho, fue la que dio mayor cohesión al Grupo, a saber, su seguridad nacional.

Para Contadora, el origen de la crisis centroamericana radica en las injustas estructuras económicas, políticas y sociales; es decir, se trata de un problema estructural que se ve agudizado por la influencia de factores externos, lo que podría resultar en la confrontación Este/Oeste.

Como objetivos de Contadora, Bernardo Sepúlveda, Secretario de Relaciones Exteriores, enumera tres: 1. detener la conflagración bélica; 2. crear condiciones pacíficas mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera; y, 3. impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región. El proceso de distensión y pacificación del Área debería basarse en los principios de Derecho Internacional: autodeterminación, no-intervención, igualdad soberana, etc. Los medios propuestos para la solución del conflicto fueron principalmente el diálogo y la negociación.

El éxito del proceso descansaba en tres niveles de responsabilidad: 1. los cinco países centroamericanos, en quienes recaía la responsabilidad específica de solucionar el conflicto, o las consecuencias de un estado generalizado de guerra; 2. el Grupo de Contadora, que no era sino un mecanismo de gestión político-diplomática para encontrar soluciones por la vía pacífica; 3. países fuera de la región con una influencia determinante, directa o indirecta.

Así, Contadora presentaba un proyecto político delineado por las potencias medias de la zona para asegurar su estabilidad, no por ambiciones geopolíticas, intentando alejarse de la perspectiva político-estratégica norteamericana aunque, como se verá más adelante, el manejo que va dando al conflicto parece asumir tal perspectiva, cuya base era el conflicto Este/Oeste.

El proceso de Contadora comenzó a tomar forma gracias a una resolución adoptada por unanimidad en la ONU en la que se avalaban las negociaciones de paz del Grupo, en mayo de 1983. Así se confió a los países latinoamericanos la negociación del conflicto. Sin embargo, no fue sino hasta la "Declaración de Cancún" cuando se iniciaba la "institucionalización" de Contadora.

La Declaración subrayó los principios de Derecho Internacional adecuados para solucionar la crisis centroamericana y, por primera vez, identificó cuatro áreas problemáticas: a) el armamentismo; b) la presencia militar de fuerzas extrarregionales; c) hostilidades entre Estados; d) la ausencia de mecanismos para la construcción de un clima de confianza entre ellos. Propuso, entonces, directrices generales y compromisos políticos para resolverlas, entre las que destacan el congelamiento de los armamentos ofensivos existentes, el inicio de acuerdos para el control y la reducción en el inventario de armamentos, la creación de zonas desmilitarizadas, la proscripción de instalaciones militares de otros países y del trasiego de armas, etc. De esta forma, se atacaba el problema clave que había internacionalizado el conflicto: el temor a la expansión militar cubano-soviética, y, también, frenaba la

intervención militar de los Estados Unidos en el istmo a través de Honduras. Una de las finalidades de la "Declaración de Cancún" fue reducir el conflicto armado y crear las condiciones para el no alineamiento.⁶

A partir de la anterior Declaración, y tomando en cuenta las propuestas de los países centroamericanos, se aprobó en septiembre de 1983 el "Documento de objetivos", que identificaba las condiciones esenciales para la convivencia entre ellos. El Documento analiza la situación en Centroamérica y enumera 21 compromisos específicos que resumen los puntos problemáticos para los gobiernos del Área. Cabe decir que se hace mención al desarrollo económico, la defensa de la democracia y los derechos humanos, aunque el tema prioritario, igual que en la Declaración, siguió siendo la seguridad.

Hacia finales de 1983, puede decirse que Contadora había logrado reunir a los gobiernos centroamericanos, definir las preocupaciones más importantes e iniciar la consideración de mecanismos y medios de soluciones para esas preocupaciones específicas. El mayor mérito reconocido al Grupo fue que evitó el estallido del conflicto armado regional. Debe mencionarse, también, que durante ese año, a sugerencia de México, los países del SELA decidieron crear el Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica, CADESCA, con el objetivo de promover la cooperación internacional en favor de los países de la región. Se le llamó la "Contadora económica" y en general tuvo una respuesta internacional favorable, especialmente de la Comunidad Económica Europea.

En enero de 1984 se aprobó un nuevo documento intitulado "Normas para la ejecución de los compromisos asumidos en el Documento de objetivos" en las áreas de seguridad regional, política, y acción conjunta en el ámbito económico y social. Se incluían también medidas de ejecución inmediata como la creación de grupos de trabajo en esas áreas. En ese momento se inició la labor sustantiva del Grupo de Contadora en favor de sus objetivos: solución pacífica y negociada de los conflictos como base para la paz duradera y estable en Centroamérica.

Los trabajos del Grupo lograron una forma mucho más acabada en junio de 1984, mediante la presentación del "Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica". El Acta es un proyecto de acuerdo regional cuyo objetivo era conciliar de manera equilibrada los intereses de los cinco países centroamericanos. En este sentido, establecía compromisos generales y particulares que funcionaran como base para el entendimiento y la cooperación en Centroamérica, salvaguardando la soberanía y el respeto a la libre determinación de cada pueblo, al eliminar la presencia militar foránea, estimular el desarrollo de instituciones democráticas, desmilitarizar las sociedades y propiciar el desarrollo democrático, independiente y sostenido. De igual forma, el Acta contenía meras declaraciones y recomendaciones.⁷

Honduras y Costa Rica consideraron que el Acta era insuficiente en relación al armamentismo y otras cuestiones políticas, y propusieron que debía frenar la carrera armamentista y aplicar el modelo democrático de gobierno. Nicaragua, por su parte, se opuso a que limitaran sus adquisiciones de armamento,

dado su estado de guerra, así como a la revisión internacional de su proceso político interno. Además, el gobierno nicaraguense exigió que se pusiera fin a la desestabilización del país por fuerzas externas y que se garantizara el respeto a sus fronteras.

Se inició así un período en que cada país presentó sus comentarios al Acta, que no estuvo libre de severas críticas. Para los Estados Unidos, el Acta debía ser fortalecida si pretendía ser un instrumento efectivo que pusiera fin al conflicto. El proceso de consultas culminó en septiembre del mismo año, cuando se presentó el "Acta revisada", que trató de conciliar las diferencias entre los países.

El "Acta revisada" señaló claramente que eran los gobiernos centroamericanos quienes poseían la voluntad política para adoptar las fórmulas de conciliación propuestas y, en consecuencia, delegaba la responsabilidad del éxito o el fracaso de la negociación a los países de Centroamérica.

Guatemala, Honduras, Costa Rica y El Salvador apoyaron inicialmente el Acta pero, al aceptarla también Nicaragua, retiraron su apoyo. Los Estados Unidos afirmaron apoyarla aunque consideraron que no se igualaba a la formulación comprehensiva que incluía el "Documento de objetivos", ya que metas importantes estaban sujetas a más negociaciones mientras que el cumplimiento de otros compromisos, -sobre todo intereses de Nicaragua-, se daría sólo mediante la firma. Las provisiones de verificación fueron también criticadas. De acuerdo con el Departamento de Estado, sin embargo, las observaciones no significaban la oposición a un tratado efectivo, que sería apoyado por los

Estados Unidos.

Otros puntos de desacuerdo fueron la fecha en que el Acta entraría en vigor, el control y la reducción de armas y personal militar, y las maniobras militares. Honduras y El Salvador pedían que el Acta fuera ratificada y probada durante seis meses para después entrar en vigor de manera permanente; Nicaragua, por su parte, pedía que entrara en vigor inmediatamente y por cinco años. En el área de armamentos, el Acta se refería a un equilibrio razonable de fuerzas para el control de armamentos mientras que Honduras y El Salvador estaban a favor de una "paridad". Estos países rechazaron la eliminación de las maniobras militares extranjeras aduciendo que su objetivo era la preparación de las fuerzas armadas, no la intimidación de países vecinos. Pretendían, así, la regulación de tales maniobras, no su prohibición.

En octubre, Honduras, Costa Rica y El Salvador anunciaron sus propuestas, más acordes con las posiciones norteamericanas, durante la reunión de Tegucigalpa. Contadora no podía aceptar estas modificaciones, pero tampoco iniciar la negociación de nuevo, por lo que quedó de manifiesto la disparidad de poder entre los Estados Unidos y Contadora.

Durante 1984 sucedieron dos hechos importantes para el proceso de Contadora. El primero se refiere a las pláticas bilaterales entre Nicaragua y los Estados Unidos en Manzanillo y Atlanta, a iniciativa del presidente mexicano dentro del esquema de Contadora. En total se realizaron nueve rondas de conversaciones de las que no se obtuvieron resultados concretos. El gobierno norteamericano suspendió unilateralmente las pláticas

argumentando que Nicaragua las utilizaba para librarse de Contadora y para provocar dudas en los gobiernos amigos en Centroamérica al tratar separadamente con los Estados Unidos. Nicaragua, por su parte, afirmó que aquel país las había suspendido porque se estaba logrando cierto progreso hacia un tratado aceptable pero no era la intención del gobierno ⁸ norteamericano llegar al acuerdo negociado con Nicaragua.

El segundo hecho importante es el cambio de estrategia de los Estados Unidos hacia Nicaragua optando por una política de más largo plazo dirigida a "asfixiar" al régimen sandinista, de forma que la posibilidad de una intervención militar directa y masiva parecía reducirse. Una de las consecuencias más importantes de esta redefinición norteamericana fue que diluyó el grado de urgencia en la búsqueda de una solución negociada, debilitando el objetivo que mantenía cohesionados a los países del Grupo de Contadora. ⁹ Esto, sin duda, tuvo serios efectos para el proceso de Contadora, cuya capacidad de influencia en el conflicto se vio muy debilitada.

La política norteamericana hacia el proceso de Contadora en general fue de "dos vías": apoyo en el discurso, pero presiones y obstaculización en la práctica, lo que quizá se refleja con mayor claridad en las propuestas de Tegucigalpa que condujeron a la elaboración de una tercera Acta hacia finales de 1985. Se incluyó la noción de paridad respecto al nivel de armamentos, y tanto la regulación ¹⁰ como la prohibición de las maniobras militares externas. En noviembre, Nicaragua anunció que no firmaría el Acta a menos de que los Estados Unidos firmaran, adicionalmente,

un protocolo comprometiéndose a cesar su política de agresión. Para Nicaragua era fundamental la suspensión de las maniobras militares externas. Tras la negativa norteamericana, Nicaragua solicitó en diciembre la suspensión de las negociaciones por cinco meses. Para enero de 1986 se consideraba que Contadora "había muerto".¹¹ 1985, entonces, finaliza con un balance negativo para el proceso.

El proyecto de Contadora pretendía garantizar la supervivencia del sandinismo a cambio de que éste debilitara sus vínculos con Cuba y la URSS y dejara de apoyar a los rebeldes salvadoreños, lo que los Estados Unidos no estaban dispuestos a aceptar. De esta forma, Contadora fue más un obstáculo que una solución para el gobierno norteamericano.¹²

El proceso fue moviéndose hacia una postura más pragmática en que la seguridad pasó a ser el centro de la discusión. Las gestiones de paz, entonces, dominaron a los anteriores reclamos en favor del cambio y la autodeterminación. El proyecto político de Contadora se concentró en la proyección externa del conflicto por ser la amenaza a la paz regional, de manera que ésta, a su vez, se convirtió en una cuestión de desarme, de no intervención en asuntos políticos internos de Estados vecinos, en la suspensión del tráfico de armas y en el retiro de asesores militares. La discusión política y social se transformó en jurídica y diplomática.¹³ Debe reconocerse, sin embargo, que el establecimiento de sistemas democráticos y plurales, así como el fomento a la reconciliación nacional era parte de la agenda de Contadora.

Con respecto a esto último, no deja de ser contradictorio

que en ambas Actas, de 1984 y 1985, se exprese, por un lado, "el derecho de los pueblos de elegir libremente el modelo de organización política, económica y social que mejor corresponda a sus intereses, mediante instituciones que representen la voluntad libremente expresada", pero, por el otro, comprometan a los Estados a:

Adoptar medidas orientadas al establecimiento y, en su caso, el perfeccionamiento de sistemas democráticos, representativos y pluralistas que garanticen la efectiva participación popular, políticamente organizada, en la toma de decisiones, y aseguren el libre acceso a las diversas corrientes de opinión a procesos electorales honestos y periódicos, fundados en la plena observancia de los derechos ciudadanos.¹⁵

Esto no hace sino reflejar el reconocimiento del peso de los Estados Unidos y, además, expresa también la dificultad de reconciliar estos intereses norteamericanos con una voluntad de no intervenir directamente en los asuntos internos de los Estados centroamericanos. Esta dificultad, sin duda, obstaculizaría la adopción, por parte de México, de una política más decidida, y será causa de que a México se le considere como el defensor del sandinismo dentro de Contadora en los primeros años, lo que se verá posteriormente.

Para México, la participación en el Grupo de Contadora significó un cambio de política en su deseo por mantenerla. Es decir, al inicio del sexenio, el presidente Miguel de la Madrid manifestó su deseo de mantener posiciones propias e independientes hacia Nicaragua, a pesar de la crisis económica y la vulnerabilidad del país frente al exterior. Sin embargo, se adoptarían nuevas pautas en la política exterior que implicaron

un cambio importante en la misma.

La búsqueda de otros apoyos o aliados en la región fue una táctica que no había sido utilizada con frecuencia en el pasado. Para unos autores, en Contadora México intentaba tener una influencia real y definitiva en el debate acerca de la crisis centroamericana, alejándose de la mera defensa de sus principios de política exterior y de argumentos jurídicos, lo que constituye otra ruptura con la política exterior "tradicional". México quiso pasar de "comunicador" a mediador. En el Grupo de Contadora el país buscaba, entonces, no sólo mantener su compromiso con América Central, sino fortalecerlo vinculando a otros países de la región con el fin de aumentar su efectividad y la capacidad de oposición frente a los Estados Unidos.

Para otros autores, las modificaciones que sufrió la política exterior al formar parte del proceso de Contadora, al contrario, iniciaron el regreso a las posiciones tradicionales de defensa de principios.

Las anteriores posturas, aparentemente opuestas, reflejan algunas de las intenciones de la política mexicana a partir de 1983, de sus limitaciones y, quizá, de sus contradicciones.

Sin duda, la opción por la diplomacia multilateral podría tener como uno de sus principales efectos la capacidad de una mayor influencia en la región. No obstante, como se ha visto, el Grupo reconoció el peso de los Estados Unidos para lograr una solución al conflicto; de aquí que se incluyera, entre otras cosas, la necesidad de adoptar cierto sistema político. Me parece que es esto último una de las principales dificultades que

México encontró para decidirse a tener tal influencia o limitarse a la defensa de principios. Es decir, determinar un sistema político es interpretado por México como intervención en asuntos internos de otros países. México nunca ha aceptado esto y, como se trataba de uno de los puntos más importantes para los Estados Unidos, los vecinos de Nicaragua, e incluso para países del mismo Grupo,¹⁹ México tuvo que limitarse a defender su política de principios. Esto no significó, sin embargo, el regreso a una política pasiva de defensa de principios exclusivamente; México propuso paralelamente otras iniciativas importantes, como el diálogo de Manzanillo, o el mantenimiento de cooperación económica, aunque reducida, lo que le daba características nuevas a su política.

De esta forma, las modificaciones de la política mexicana en Contadora, afectaron, necesariamente, la relación de México con Nicaragua. La diplomacia multilateral implicó no sólo compartir costos y responsabilidades, sino, también, tener que modificar las posiciones propias mediante la negociación. Así, México se vio en la necesidad de hacer concesiones con el propósito de lograr el consenso con los Estados partes y mediadores.

En un principio, se acusó a México de ser el defensor de Nicaragua en el Grupo, actitud vista como un obstáculo para el mejor desempeño de sus labores, sobre todo, porque la radicalización del sandinismo era más evidente; radicalización según se veía desde Washington y otros Estados latinoamericanos. En este sentido, no deja de ser interesante cuestionar por qué quería México defender a un sandinismo "radicalizado" siempre que uno de sus objetivos era, precisamente, que el nuevo régimen

sandinista mantuviera su pluralismo interno y no-alineamiento externo. Nuevamente, es el principio de no-intervención y, quizá todavía, el deseo de contar con un mayor pluralismo en el área, lo que puede explicar la actitud de México.

La posición de México ante Nicaragua, sin embargo, fue cambiando hasta defender al sandinismo desde posiciones menos riesgosas y de menor enfrentamiento con los Estados Unidos. Esta podría explicarse por dos razones principales: la primera, para México era conveniente tener una relación menos tensa con los Estados Unidos, y, la segunda, la Revolución Sandinista se identificaba más claramente con Cuba y la URSS. Respecto a esto último, en julio de 1984, el presidente De la Madrid expresó su preocupación por la dependencia nicaragüense del "bloque socialista", que agudizaba la amenaza de confrontación con los Estados Unidos. Esto fue interpretado como el señalamiento de México de los límites de su participación,²⁰ que, sin embargo, eran claros desde 1980, como se vio en el capítulo anterior. De aquí que México se preocupara más por el aspecto de seguridad en sus fronteras y, al dar mayor atención al resto de los países centroamericanos, se distanciara de la Revolución Sandinista.²¹ México, entonces, pasó de partidario a intermediario.

Hacia 1985, era claro que México no aparecía ya como un poder regional decidido a apoyar los procesos de cambio, sino que su papel fue de mediador, menos comprometido con tales cambios, y más preocupado por el entendimiento y la paz entre los gobiernos centroamericanos. La política exterior de México se volvió más pragmática respondiendo a presiones externas directas y ya no

interesada en modificar el contorno exterior. A partir de entonces, tal política daría más peso a otros temas, como desarme y deuda.

El aspecto económico

Los cambios que sufrió la política exterior mexicana a partir de 1983, también incluyeron una dimensión económica. De acuerdo con lo que se expuso en el capítulo anterior, hacia 1982 las condiciones económicas y financieras internas apuntaban hacia una reducción del apoyo económico que México podía dar a su política exterior.

Al tomar posesión en 1982, el nuevo presidente, Miguel de la Madrid, inició un programa de austeridad económica que afectó los planes de ayuda a Nicaragua, sobre todo, el de reconstrucción nacional. Desde entonces, la cooperación mexicana con Nicaragua se fue reduciendo, aunque no desapareció. Su manifestación más importante, el Acuerdo de San José, se mantuvo, modificado, hasta 1985.

En 1983, no fue posible mantener las condiciones originales del Acuerdo. Al renovarse en agosto, el crédito inicial del 30% se reduce al 20%, y el interés inicial del 5% sube al 8%. En el caso de programas de desarrollo prioritarios, el interés sube del 2% al 6%. Cabe decir que, excepto por algunas suspensiones temporales, el suministro de petróleo a Nicaragua se mantuvo a pesar de que este país no siempre cumplió con sus pagos. Es también importante mencionar que la cuota venezolana, suministrada por México, comenzó a ser cubierta por la URSS. Esto, sin duda, reflejó que la relación, -dependencia-, de Nicaragua con la URSS iba en aumento, y era más abierta que

anteriormente.

Para fines de año, la "contra" nicaragüense amenazó con hundir los buques mexicanos que transportaban petróleo a Nicaragua. El Secretario de Relaciones Exteriores y el Director de PEMEX coincidieron en afirmar que la política hacia Nicaragua se mantendría invariable, aunque sería este último país quien transportaría su petróleo.²⁴

En febrero de 1984, PEMEX reconoce que Nicaragua estaba en moratoria de pagos y que debía ya 40 millones de dólares.²⁵ A iniciativa del Banco de México, se exigió el pago del 80% de la factura al momento del embarque, -lo que no se hace con clientes regulares-, y se condicionó el suministro regular y continuo al cumplimiento estricto de las nuevas condiciones financieras.²⁶

Aparecieron versiones contradictorias en cuanto a la reducción del suministro de petróleo a Nicaragua pero, al parecer, sí hubo una reducción en un 30%.²⁷ Por otro lado, Excelsior publica que la URSS ya había reemplazado a México como principal proveedor de petróleo a Nicaragua.²⁸

En febrero de 1985, en versiones igualmente contradictorias y confusas, se anuncia la suspensión total del suministro petrolero a Nicaragua aduciendo la falta de pago. El mes siguiente, el embajador nicaragüense en México, Edmundo Jarquín, reconoce tal suspensión pero aclara que la decisión debía entenderse dentro de la esfera comercial y financiera y que no existían motivos políticos. México y Nicaragua iniciarían una nueva negociación pues el segundo país debía ya 500 millones de dólares al primero.²⁹ De esta forma, México dejó de enviar

petróleo a Nicaragua dentro del marco del Acuerdo de San José, salvo por un envío de emergencia en marzo del mismo año.

Como ya se mencionó, y según se desprende de lo anteriormente descrito, las modificaciones al Acuerdo de San José alteraron su espíritu original. El margen de condicionalidad y trato preferencial se fue reduciendo en momentos en que el agravamiento de la crisis económica y política regional planteaba la necesidad de ampliar y fortalecer el papel de los programas de cooperación alternativos a las iniciativas norteamericanas. Guadalupe González interpreta la evolución de la posición mexicana como la subordinación de las preocupaciones político-diplomáticas de largo plazo ante consideraciones económicas de corto plazo, con la consecuencia de que el Acuerdo dejara de ser el instrumento económico por excelencia del proyecto diplomático global de México y Venezuela hacia la región.³⁰

La evolución del Acuerdo confrontó dos racionalidades distintas. La primera, política, suponía el mantenimiento de los envíos de petróleo a Nicaragua como parte del proyecto político-diplomático de largo plazo que pretendía mantener el prestigio de la política exterior de México y contribuir a la viabilidad económica del régimen sandinista. La segunda, económica, preocupada por la crisis interna, argumentaba que se trataba de un convenio estrictamente comercial y económico, y que si una parte no cumplía, la otra no tenía por qué hacerlo.³¹ Esta última racionalidad, debe decirse, no estuvo presente en el inicio del Acuerdo que, como se ha visto, se creó bajo una racionalidad meramente política.

El hecho de que la "racionalidad económica" haya tenido más

peso para dar por terminado un Acuerdo que había sido elaborado dentro de una estrategia esencialmente política, puede ser interpretado de diferentes maneras. La más atinada parece ser la que señala que, en efecto, dada la crisis económica y financiera de México, el país no podía seguir "regalando" su petróleo. De acuerdo con Jorge Castañeda, sin embargo, la venta de petróleo significaba para México entre 110 y 130 millones de dólares anuales (\$30 por barril), o, el .008% de las exportaciones de México, por lo que era difícil utilizar la pérdida de recursos como justificación para la suspensión del suministro.³² Si se admite el anterior razonamiento, las causas para tal suspensión deberían buscarse en otras áreas, entre ellas, la relación con los Estados Unidos. Es decir, el envío de petróleo como punto de fricción en la relación con los Estados Unidos debía eliminarse en momentos en que, se pensaba, era necesario tener una buena relación. Esta vinculación, no obstante, no es clara.

Me parece que para explicar la suspensión del suministro de petróleo a Nicaragua deben tomarse en cuenta ambos elementos, la crisis económica interna, -aunque el monto fuese relativamente pequeño-, y la relación con los Estados Unidos y, también, la evolución del proceso nicaragüense, cuya relación con la URSS era más cercana para 1985, y la incapacidad de influir en él, incluso mediante el Grupo de Contadora. De esta forma, ¿por qué seguir enviando petróleo en momentos de crisis interna a un país que no podía pagar y cuando el peso del envío no modificaba sustancialmente la problemática regional?

La decisión de suspender el suministro petrolero a Nicaragua

tuvo efectos negativos en ese país y en su relación con México. Con esta acción, fue más claro el distanciamiento de México con Nicaragua y el objetivo de la política mexicana hacia la región: no se trataba de dar viabilidad a un sandinismo moderado, sino de establecer los mecanismos para evitar la guerra regional, que no dependía ya únicamente de esa viabilidad, como lo demostró Contadora.

La evolución del Acuerdo de San José en relación con Nicaragua, marcó, en mucho, los alcances y los límites de México como potencia media. En un primer momento, permitió que coincidieran la voluntad y los recursos para que México actuara como potencia media, dando características nuevas a su política exterior. La suspensión del suministro reflejó, aunque no exclusivamente, la debilidad de la base de proyección de México en el exterior, y su impotencia ante otras realidades.

La política de los Estados Unidos, 1983-1985

A pesar de que aun antes de este periodo la política norteamericana había tenido ya un peso importante en el conflicto centroamericano, entre 1983 y 1985 parece definirse más claramente de tal forma que sigue incidiendo de manera determinante en la evolución del mismo.

El Informe final de la Comisión Kissinger, en enero de 1984, refleja con mayor precisión la visión de los Estados Unidos respecto a Centroamérica. Esta región es considerada como área estratégica para la seguridad norteamericana pues el marxismo implicaría la desestabilización de regímenes políticos favorables a los Estados Unidos modificando las relaciones hegemónicas y

afectando, por ende, la seguridad nacional. La premisa fundamental fue, así, impedir el avance del marxismo. De esta forma, la administración Reagan definió claramente las zonas geopolíticas de influencia. Una de las consecuencias más importantes de la defensa de la hegemonía norteamericana fue el hecho de que excluía todo posible papel clave de las potencias medias regionales.

La expresión del consenso que identificaba la defensa de la seguridad con la restauración hegemónica, fue la confrontación Este/Oeste como origen de la Revolución Sandinista. La administración Reagan incluyó a Nicaragua en la lucha contra la URSS y sus aliados, -Cuba-, por el poder global, reviviendo la teoría del dominio. Los Estados Unidos debían, por un lado, frenar la interferencia externa y, por el otro, y para mantener su hegemonía, evitar cambios sociales radicales. El gobierno norteamericano ha estado dispuesto a utilizar diversos medios para lograr sus objetivos, desde el bloqueo financiero hasta la fuerza militar encubierta.

La reacción norteamericana frente al proceso de Contadora fue favorable a nivel discurso. Reagan declaró que apoyaba el diálogo entre y dentro de las naciones. La posición norteamericana apoyaría cualquier acuerdo entre países centroamericanos para el retiro de asesores militares y de seguridad, y de tropas, siempre que fuera bajo condiciones verificables y recíprocas. De igual manera, se apoyaría la reintegración de grupos de oposición al proceso político, la renuncia al apoyo a insurgentes de países vecinos y un acuerdo recíproco y verificable para frenar la importación de armas

ofensivas. El presidente anunció la creación del puesto de
34
Enviado Especial a Centroamérica.

En cuanto al "Documento de objetivos", un informe del
35
Departamento de Estado considera que resume las cuatro preocupaciones básicas norteamericanas respecto a Nicaragua: 1. el fin del apoyo nicaragüense a la subversión; 2. el retiro de asesores militares y de seguridad cubanos y soviéticos, y que el territorio nicaragüense no sirviera a los propósitos del bloque soviético; 3. reducción de la fuerza militar nicaragüense a niveles que restauren el equilibrio en el área; 4. cumplimiento de promesas sandinistas originales de apoyo al pluralismo democrático. En la práctica, sin embargo, la actuación norteamericana no se modificó en favor del proceso pacificador. De hecho, la creación del puesto de Emisario Especial para Centroamérica y de la Comisión Bipartidista encabezada por Kissinger a principios de 1984 parecen indicar que Reagan no tenía confianza en que el Grupo de Contadora abordase la problemática centroamericana con seriedad y vigor. El presidente norteamericano favorecía más a la OEA como foro adecuado para
36
tratar la crisis.

Como se vio en la sección anterior, los Estados Unidos tuvieron un papel importante al bloquear los esfuerzos del Grupo para la adopción de las Actas, ya fuera directamente o mediante otros Estados centroamericanos.

La reelección de Reagan en 1984, como también se dijo ya, fue importante por dos razones básicamente: la primera, el cambio de estrategia respecto a Nicaragua, para "asfixiarla" y, la

segunda, porque redefinió las relaciones de los Estados Unidos con el mundo.

De forma directa o indirecta, Washington hizo saber a México el margen de tolerancia que estaba dispuesto a aceptar, -ya fuera en asuntos mundiales o bilaterales-, que se estrechaba ante la voluntad hegemónica de los Estados Unidos. Así, las posibilidades del proyecto mexicano de mantener y ensanchar su independencia relativa frente a aquel país se vieron reducidas. La vulnerabilidad mexicana se manifestó en su parte estructural, como siempre, y en la coyuntural, a partir de la crisis que se inició en 1982 y que se agudizaba para 1985.³⁷

La reunión presidencial México-Estados Unidos celebrada el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California, se distinguió por su carácter rutinario, y el tema centroamericano apareció como un punto claro de divergencia entre los dos países y no se llegó a ningún acuerdo, excepto estar en desacuerdo.³⁸ De la Madrid denunció las "manifestaciones de fuerza" que amenazaban llevar a la conflagración mientras que Reagan aceptó diferencias pero afirmó, también, que existían importantes áreas de cooperación potencial. El presidente norteamericano enumeró cuatro principios que servirían de base para la solución del conflicto centroamericano: 1. el establecimiento y fortalecimiento de instituciones democráticas; 2. el respeto a la no-intervención, incluyendo el cese del apoyo a la subversión que pretendiera desestabilizar a otros países; 3. la neutralización del conflicto centroamericano de la confrontación Este/Oeste a través de medidas como el retiro verificable de todos los asesores militares y de seguridad, y el congelamiento de la

adquisición de nuevas armas ofensivas; 4. la cooperación para mantener un ritmo de crecimiento que cubriera las necesidades básicas de los pueblos de la región. Aunque algunos puntos se acercan a la propuesta de Contadora, debe decirse que Reagan no mencionó directamente al Grupo.

39

A pesar de las diferencias entre ambos países, al parecer los presidentes De la Madrid y Reagan trataron de evitar el enfrentamiento directo que llegara a afectar la relación diplomática.

40

En la reunión de 1984, en Washington, las diferentes posiciones de cada país fueron igualmente evidentes, y no se esperaba ningún acuerdo respecto a Centroamérica.

De la Madrid reiteró el rechazo de México de ubicar al conflicto centroamericano en la confrontación Este/Oeste, aduciendo las raíces socio-económicas del mismo. Reagan, por su parte, declaró que no quería influir a México para que cambiara su opinión, pero sí que estuviera informado de lo que sucedía entre quienes contaban con su apoyo para lo cual, según la prensa nacional, entregó a De la Madrid un expediente con información acerca de las acciones de la guerrilla salvadoreña y de Nicaragua.

41

De nueva cuenta, la conclusión parece haber sido el "acuerdo para disentir".

En cuanto a la existencia de presiones norteamericanas a México, se habló mucho más que en el periodo 1979-1982. El suministro de petróleo parece haber sido causa de lo mismo. De acuerdo con el New York Times, si existieron presiones por parte de la administración Reagan para frenar tal suministro, e incluso

propuestas para hundir barcos petroleros mexicanos. También, se ha hecho referencia a un documento del Consejo de Seguridad Nacional que apuntaba que parte de la estrategia norteamericana hacia Centroamérica era el aislamiento de posiciones mexicanas y la cooptación de fuerzas regionales, -Contadora-, de manera que resultara claro que su viabilidad consistía en ubicarse al lado de los intereses norteamericanos.

Según se deriva de lo anterior, Centroamérica estuvo presente en la relación México-Estados Unidos, cada país con posiciones distintas sin llegar al enfrentamiento abierto. En la práctica, sin embargo, los Estados Unidos obstaculizaron las actividades del Grupo de Contadora.

Las modificaciones en la política exterior mexicana pudieron haber contribuido a mantener tales diferencias un poco alejadas de la agenda bilateral. La presencia del Secretario de Relaciones Exteriores en la toma de posesión del presidente Duarte en El Salvador puede ser un buen ejemplo.

En cuanto a las presiones norteamericanas, me parece que tal vez existió la intención de hacerlo en algunos sectores del gobierno norteamericano, pero puede cuestionarse si realmente eran necesarias dado el impacto que México podía tener en Centroamérica, por un lado, y dada su vulnerabilidad económica, por el otro. Las presiones norteamericanas fueron quizá más factibles por otras causas, como el narcotráfico.

En 1985, el narcotráfico aparece como un grave problema en la relación bilateral México-Estados Unidos. El asesinato del agente norteamericano Enrique Camarena en México y la "operación interceptación" aunado a la suspensión del suministro petrolero

de México a Nicaragua, parecen haber contribuido a que Centroamérica perdiera peso en esa relación.

Al final del año, como ya se mencionó, aparece el "Acta de Contadora" modificada, que no tuvo éxito. Para la reunión con Reagan planeada en Mexicali a inicios de 1986, Miguel de la Madrid dijo que sería poco o nada el tiempo que se dedicaría a discutir asuntos de América Central, pues había temas más importantes. De esta forma, según Bruce Bagley, México no insistía más en la importancia de Contadora como solución al conflicto regional.

NOTAS DEL CAPITULO V

1. Jorge Chabat. "La toma de decisiones en la política exterior mexicana: Perspectivas en la relación con Estados Unidos." Ponencia preparada para la Comisión Binacional sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. Enero de 1988. pp.2-3.

2. Ibid. p. 5.

3. México. Presidente. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Nafinsa, 1983. 212 pp.

4. Olga Pellicer. "La concertación política en América Latina: La experiencia de Contadora", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol.1(2). Enero-marzo de 1984. p. 14.

5. Bernardo Sepúlveda. "Reflexiones sobre la política exterior de México", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. p. 413.

6. "Declaración de Cancún sobre la Paz en Centroamérica" emitida por los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela. Cancún, 17 de julio de 1983, en Análisis. (Venezuela: Ministerio de Relaciones Exteriores, Instituto de Asuntos Internacionales, diciembre de 1986). pp. 14-16, y Olga Pellicer. Loc. Cit.

7. En relación con los documentos del proceso de Contadora pueden verse, entre otros, Claude Heller. "El Grupo Contadora en la crisis centroamericana", en Centro de Estudios Internacionales. México-Estados Unidos, 1983. (México: El Colegio de México, 1984). pp.27-40; René Herrera y Manuel Chavarría. "México en Contadora: Una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. pp. 458-483; EEUU. Departamento de Estado. "The Contadora Process". (Washington: enero de 1985). 8 pp.; Olga Pellicer. "La concertación política en América Latina. Loc. Cit."; Mario Arriola. "El Grupo Contadora y el problema de la distensión en Centroamérica", en Cuadernos de política exterior mexicana 1. (México: CIDE, 1984). pp. 117-125, y, "En torno a las negociaciones del Grupo Contadora, hoy", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. (México: CIDE, 1986) pp. 277-287; Bernardo Sepúlveda. "México y Centroamérica", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 3(10). Enero-marzo de 1986. pp. 7-9; Carlos Rico. "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora", en Estudios Políticos. Nueva época. Vol. 3(4). Octubre-diciembre de 1984. pp. 74-78, y, "El proceso de Contadora en 1985: ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?", en Gabriel Székely, comp. México-Estados Unidos, 1985. (México: El Colegio de México, 1986). pp. 105-116.; Susan K. Purcell. "Demystifying Contadora", en Foreign Affairs. Vol. 64(1). Otoño de 1985. pp. 74-95; Adolfo Aguilar Zinser y Carlos Federico Paredes. "El debate sobre Centroamérica en el Congreso norteamericano y su interrelación con el debate en América Latina", en Cuadernos Semestrales 15. (México: CIDE, primer

semestre de 1984) pp. 29-63.; Tom Farer. "Contadora: The Hidden Agenda", en Foreign Policy. Núm. 59. Verano de 1985. pp. 59-72.

8. Susan K. Purcell. Loc. Cit. p. 93.

9. Carlos Rico. "El proceso de Contadora en 1985". Loc. Cit. p. 108.

10. El Acta de 1984 era muy clara en relación a las maniobras militares. En su capítulo III se incluía un artículo que proscribía la realización de maniobras militares internacionales en los territorios de los países centroamericanos. Las maniobras que se estuvieran realizando deberían suspenderse dentro de los treinta días posteriores a la firma del Acta. La versión revisada es mucho más específica tanto en cuanto a maniobras militares nacionales como internacionales. Si bien se pretende eliminar estas últimas, se anota que primero deberán reducirse, y enumera, para tal efecto, una serie de disposiciones que determina su objetivo, -no deberán tener carácter intimidatorio contra otro Estado-, su localización, -a no menos de 50 kms. del territorio de otro Estado que no participe en ellas-, su frecuencia, -una por año por no más de 15 días-, y el número de elementos que podrán participar. "Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 1(4). Julio-septiembre de 1984. pp. 85-102, y "Acta de Contadora para la paz y la cooperación en Centroamérica", en El Día. 14 de octubre de 1985.

11. Citado por Carlos Rico. "El proceso de Contadora en 1985". Loc. Cit. p. 105.

12. Lorenzo Meyer. "1985: Un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely, comp. México-Estados Unidos, 1985. Op. Cit. p. 6.

13. Adolfo Aguilar Zinser y Carlos Federico Paredes. Loc. Cit. pp. 31-32.

14. "Acta para la paz y la cooperación en Centroamérica", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 1(4). Julio-septiembre de 1984. p. 86.

15. Ibid. p. 89. Estos artículos no cambian en el Acta de 1985.

16. Carlos Rico. "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora. Loc. Cit. p. 74.

17. Mario Arriola. "En torno a las negociaciones del Grupo Contadora, hoy". Loc. Cit. p. 287.

18. René Herrera y Manuel Chavarria. Loc. Cit. p. 458.

19. Carlos Rico. "El proceso de Contadora en 1985". Loc. Cit., y Susan K. Purcell. Loc. Cit.

20. Citado por Jorge Chabat. "El agotamiento del Grupo Contadora y la política exterior mexicana", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. Op. Cit. p. 308.
21. Mario Ojeda. "México: Su ascenso a protagonista regional", en Mario Ojeda, comp. Las relaciones de México con los países de América Central. (México: El Colegio de México, 1985). p. 35.
22. Jorge Chabat. "La política exterior en 1985: Un año de transición", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. Op. Cit. pp. 379-380.
23. G. González. "El programa venezolano-mexicano de cooperación energética: Problemas y perspectivas", en Enfoques. Núm. 1, 1985. p. 19.
24. Evelyn Jacir. "Relaciones México-Nicaragua, 1978-1986". (Borrador de tesis de doctorado en Ciencias Políticas: México, D. F.: UNAM, 1988. pp. 127-129.
25. Ibid. p. 129.
26. Guadalupe González. "Tendencias recientes de la política exterior: 1983-1985", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. (México: CIDE, 1986). p. 105. (nota al pie de página).
27. Idem.
28. E. Jacir. Loc. Cit. pp. 129-130.
29. Excelsior. 2 de marzo de 1985. p. 4A, y, Uno Más Uno. 2 de marzo de 1985. p. 11.
30. G. González. "El programa venezolano-mexicano de cooperación energética". Loc. Cit. p. 19.
31. Una nota en La Jornada el 10. de junio de 1985 describe las posiciones de las distintas instancias burocráticas integrantes del Comité Ejecutivo del Acuerdo de San José, -SRE, SHCP, SEMIP y, en la última revisión, PEMEX-. Las declaraciones de un ex funcionario de la SEMIP revelan la existencia de tres tendencias: la "ganadora" -con representantes de PEMEX, Banco de México y SHCP-, que sostenía que el Acuerdo tenía un carácter comercial y económico; la "moderadora", representada por la SEMIP; y la de "avanzada" o SRE en favor del mantenimiento del suministro petrolero a Nicaragua.
32. Jorge Castañeda. México: El futuro en juego. (México: Joaquín Mortiz-Planeta, 1987). pp. 73-77. El autor, sin embargo, no cita fuente. Por otro lado, el presidente de la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados, Hermenegildo Anguiano, declaró a La Jornada, el 15 de abril de 1985, que la cuota mexicana del Acuerdo de San José era sólo de un 7.5% del total de ventas al extranjero.

33. Adolfo Aguillar Zinser y Carlos Federico Paredes. Loc. Cit.
34. EEUU. Departamento de Estado. "The Contadora Process". Loc. Cit. Richard Stone fue el primer Enviado Especial, sustituido por Harry Shlaudeman en marzo de 1984.
35. Idem.
36. René Herrera y Manuel Chavarria. Loc. Cit. p. 470.
37. Lorenzo Meyer. "1985: Un mal año en una época difícil". Loc. Cit. p. 14.
38. Jorge Chabat. "La entrevista de la Madrid-Reagan: Logros y desacuerdos", en Carta de política exterior mexicana. Año III, núm. 4. Julio-agosto de 1983. pp. 19-21.
39. Ibid. p. 21.
40. Idem.
41. Berta Helena de Buen. "La visita de Miguel de la Madrid a Estados Unidos", en Carta de política exterior mexicana. Año IV, núm. 2. Abril-junio de 1984. pp. 16-20.
42. The New York Times. 20 de junio de 1987. p. 3, y Bruce M. Bagley. "Mexican Versus U.S. National Security. The Case of Central America". Ponencia preparada para la conferencia de asuntos de seguridad nacional mexicana del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales. México: 22-24 de febrero de 1989. p. 42.
43. Adolfo Aguillar Zinser y Carlos Federico Paredes. Loc. Cit. p. 45.
44. Bruce Bagley. Loc. Cit.: p. 50.

CONCLUSIONES

Según lo expuesto en la tesis, puede decirse que, históricamente, la política de México hacia Nicaragua ha tenido dos objetivos constantes: tratar de evitar la presencia norteamericana en ese país para prevenir amenazas a la seguridad mexicana, o tratar de reducir tal presencia para disminuir la hegemonía norteamericana en el área. Como se verá, se trata solamente de dos manifestaciones de lo mismo.

En el caso de Díaz, el objetivo de la política mexicana parecía claro: evitar el desembarque de marines en Nicaragua pues esto podía alterar el equilibrio de poder centroamericano al propiciar la unión centroamericana bajo el liderazgo guatemalteco, apoyado a su vez por los Estados Unidos. De esta manera, México tendría a un mismo vecino poderoso en el norte y en el sur, con la variante de que, en el último, la cabeza formal sería un país con el que México tenía serios problemas. Siendo México un país débil no podía quedar entre los Estados Unidos en el norte y en el sur. En este sentido, México parecía estar amenazado en su propia seguridad nacional. Desde este momento puede reconocerse una realidad geopolítica que marcará la política exterior de México hasta ahora, y es la vecindad con la gran potencia.

Nicaragua parecía una oportunidad para escapar del dominio absoluto norteamericano, y no puede hablarse de una "simpatía por movimientos progresistas en América Latina". Esto último quedará demostrado cuando México reconoce que lo mejor es la salida de Zelaya de Nicaragua y que no tiene intereses más allá de

Guatemala. De hecho, podría decirse que México termina cooperando con los Estados Unidos al facilitar la salida de Zelaya.

En el caso de estudio de esta tesis, puede decirse que a partir de 1981 la preocupación de México es la misma. Dado el conflicto regional en ese año, una intervención norteamericana en Nicaragua podría haber derivado en una guerra generalizada con efectos negativos para México, tal como se vio en su momento. De esta forma, Nicaragua aparecía como el foco de tensiones que resultaría en una guerra más extensa. Así, México quiere evitar la presencia militar norteamericana cuando el conflicto tiende a regionalizarse.

En los periodos de Calles y López Portillo, al utilizar el mismo argumento surge una pregunta interesante: ¿por qué quiere México evitar la presencia norteamericana en Nicaragua si los marines estuvieron en ese país de 1912 a 1925 y de 1926 a 1933 y no afectó en nada a la seguridad mexicana?

Para el primer caso, el hecho de que Calles haya apoyado a Nicaragua en momentos en que la relación con los Estados Unidos era muy difícil, -contribuyendo así a complicarla aún más-, hace pensar en un intento por promover regímenes no alineados incondicionalmente con los Estados Unidos para, así, disminuir el peso de la gran potencia en la región. Sin embargo, una vez que hay acuerdo con ese país, cesa el apoyo a Nicaragua. El "asilo controlado" a Sandino indica, nuevamente, una política en favor de los Estados Unidos. Además, la declaración de Portes Gil en el sentido de que no afectaría la relación con los Estados Unidos por ayudar a Nicaragua ¹ podría reafirmar la idea anterior de que

México no tiene intereses más allá de Guatemala.

La explicación para el periodo 1979-1981 podría ir también en el mismo sentido. Los Estados Unidos habían estado presentes en Centroamérica y México había olvidado su interés económico en la región. ¿Por qué de pronto, entonces, México tiene un gran interés en Nicaragua? La respuesta parece ser, de nuevo, porque vio la oportunidad de llegar a un orden regional en que se pudiera reducir la presencia de los Estados Unidos y, esta vez, contaba con mayores recursos y posibilidades para impulsar este objetivo. En el fondo, México ha estado siempre defendiéndose como nación independiente ya sea ante una amenaza clara en su frontera sur, como fue en los primeros casos, o ante una hegemonía absoluta que puede hacerle más vulnerable ante los Estados Unidos y que, finalmente, también podría amenazar su seguridad, en el sentido de ser viable como nación soberana.

De esta forma, pueden descartarse las interpretaciones que se dan a la política de México hacia Nicaragua por las cuales: México era el último objetivo de la estrategia comunista; México apoyaba a Nicaragua por su simpatía por movimientos revolucionarios; México quería crear una esfera de influencia en Centroamérica; y, la política de México hacia Nicaragua se dirigía a sectores de la izquierda mexicana.

La primera, porque la construcción de la "tercera vía" perseguía evitar la presencia de la URSS en Nicaragua; la segunda, porque parece ser más un rasgo de la política exterior mexicana que aplica en este caso, que una causa. Es decir, era más definirse ante los Estados Unidos que apoyar a una revolución por el hecho de serlo. La tercera interpretación puede

descartarse, como se vio en su momento, porque, más que una esfera de influencia, a lo que México podía aspirar en un área de hegemonía norteamericana era a la creación de un orden regional más flexible y plural. Así, México no puede tener intereses propios en el área en contraposición a los de los Estados Unidos, y no puede competir con éstos, como lo demuestran los casos históricos e incluso el Acta de Contadora de 1985, cuando la actuación de México, voluntariamente o no, resultó, si no en favor de los intereses norteamericanos, por lo menos no totalmente opuesta a ellos.

Una cuarta interpretación que se dio a la política de México, ya expuesta, es la que señala que tal política se dirigió a los sectores de izquierda del país con la intención de cooptarlos o de reducir sus márgenes de protesta. Al respecto, David Mares considera que el momento en que el presidente López Portillo da su apoyo a los sandinistas no era uno de especial descontento por parte de la izquierda. La riqueza petrolera, continúa, permitía hacer inversiones que evitaban ese descontento. Sólo con los programas de austeridad emprendidos por Miguel de la Madrid cabría esperar que la política exterior de México respondiera a objetivos de política interna en ese sentido. Por otro lado, debe recordarse que Luis Echeverría mantuvo una política de acercamiento a la Nicaragua de Somoza cuando, de acuerdo con el autor, necesitaba de más instrumentos para legitimarse.²

El análisis de esta interpretación necesita variables que no fueron consideradas en esta tesis. Baste solamente anotarla como

una más que puede contribuir a la explicación pero, como se ha visto, parecen haber existido consideraciones más importantes en la formulación de la política hacia Nicaragua.

Una vez definido el interés en Nicaragua, es posible regresar a la hipótesis inicial y ver si la nueva política de México hacia Nicaragua puede explicarse según lo expuesto por el Realismo Político.

Considerando el contexto en que México puede ubicarse como potencia media, es posible decir que el país sí intentó actuar como tal entre 1979 y 1981, aunque sus éxitos hayan sido relativos. Sin embargo, el papel de México como potencia media siempre se ve afectado por la presencia de la potencia hegemónica, reduciendo las funciones que pueda tener aquella. México sólo podía ser guardián del balance de poder en el sentido de mantener el statu quo, mediador o comunicador. Mantener el balance de poder, según el Realismo Político significa, también, estar libre de dominación externa para tener cierto grado de autonomía. De esta forma, mientras pudo ser potencia media, México intentó ser guardián del balance de poder incluyendo su interés histórico por reducir la hegemonía absoluta norteamericana en el área. En este sentido, el país encontró serias dificultades al querer evitar la presencia de la URSS a la vez que trató de reducir, igualmente, la presencia norteamericana. Finalmente, al ayudar a la viabilidad del sandinismo sin evitar su radicalización, México contribuyó a invitar a la potencia hegemónica, con lo que inmediatamente se cerraba sus propios espacios de acción.

Así, regionalizado el conflicto, México tiene que mantener

su presencia en Nicaragua porque ya hay una amenaza clara a su seguridad, y porque tiene que defender la no-intervención.

De acuerdo con la hipótesis de esta tesis, México no podría actuar ya como potencia media. Aunque de hecho así es, esto no significa que México regrese a una política exterior pasiva. México incluso presentó en 1982 dos iniciativas en las cuales se ofrecía como mediador y comunicador. Si bien ninguna prosperó, sí tuvieron cierto impacto regional, y en los Estados Unidos, que no puede negarse. Para explicar la presencia de México una vez que no contaba con el poder relativo que le daba el petróleo, y cuando la potencia hegemónica había decidido reafirmar su papel como tal, puede utilizarse el argumento del valor estratégico de México en momentos de crisis regional, por el cual puede disentir de los Estados Unidos. Este argumento, sin duda, contribuye a matizar las posibilidades de actividad externa de México. Lo que no es claro es si ese valor estratégico de México le permite una política exterior de, o proyección como, potencia media, o simplemente tener el mínimo de autonomía e independencia política en lo externo para diferenciarse de los Estados Unidos.

De esta forma, México continuó defendiendo al sandinismo durante 1982 y en los inicios de Contadora, y se opuso a intervenir en su proceso interno. Su posterior alejamiento del sandinismo puede explicarse porque éste ya no le servía para tratar de reducir la hegemonía norteamericana evitando al mismo tiempo la presencia de la URSS; su preocupación más inmediata era su seguridad territorial. Como en los casos históricos, -ya se dijo-, aunque ahora de manera conjunta, México, en el Acta de

Contadora de 1985, incorpora nuevamente los intereses norteamericanos, sólo que, esta vez, confluyeron más elementos que hicieron imposible que los Estados Unidos impusieran inmediatamente su voluntad.

La evaluación de la política exterior mexicana en su conjunto durante todo el periodo no es fácil. Si México pretendía la no radicalización del sandinismo para evitar la intervención norteamericana, abrir espacios para debilitar la hegemonía de los Estados Unidos y prevenir que el conflicto se generalizara, puede hablarse de éxitos relativos. Sin embargo, es difícil saber cuál fue el peso del país en esos resultados.

En cuanto al objetivo de moderación del proceso nicaragüense, es posible que México haya tenido alguna influencia considerable pues fue el principal, si no el único, intermediario frente a los Estados Unidos. Además, la cooperación económica mexicana tuvo un peso importante en Nicaragua.³ Cabe preguntarse, no obstante, por qué México no presionó a los sandinistas hacia 1980, cuando tenía los medios, y cuando el sandinismo parecía alejarse de su proyecto original; es decir, por qué no asumió una posición de poder si su objetivo era la supervivencia de ese proyecto. Como posteriormente sucederá con Contadora, el principio de no-intervención parece haber sido un límite para la actuación de México. Aunque de hecho sí pretendía influir en el proceso nicaragüense, esto no era lo mismo que presionar abiertamente.

Por otro lado, se ha dicho que México, como influencia regional, inhibió los proyectos diplomático-políticos, militares y económicos de la potencia hegemónica mediante la propuesta de

soluciones alternativas que restaron legitimidad a la posición norteamericana en la opinión pública mundial. No obstante, las iniciativas de México se vieron limitadas por la negativa de los Estados Unidos de aceptar nuevos poderes regionales.⁴

Respecto a Contadora, puede hablarse mejor de logros parciales. El primero fue su institucionalización misma como un mecanismo latinoamericano para la reflexión y la presentación de propuestas encaminadas a la solución de crisis políticas en el hemisferio. Su existencia modificó el escenario en donde sólo los Estados Unidos interpretaban y daban soluciones a problemas regionales. El Grupo logró un importante apoyo internacional entre el que destaca la creación del Grupo de Apoyo en 1985.

El proceso identificó las fuentes de la controversia y los aspectos indispensables para la estabilización de la región; mantuvo la discusión del conflicto al margen de la OEA; constituyó una tercera opción entre la pérdida ante los comunistas y la política militar en la región, según la perspectiva norteamericana; y, consiguió cierta negociación entre las partes. En este sentido, los esfuerzos de Contadora, según Mario Ojeda, lograron cierta distensión y moderación, y evitaron la conflagración general en el área, permitiendo la supervivencia del régimen sandinista⁵ y la distancia de tropas y bases extranjeras en el área.⁶

Las causas del éxito relativo del Grupo son variadas y complejas. Baste citar aquí dos de los argumentos más comunes. Por un lado, se habla de la poca disposición de las potencias medias de actuar como tales,⁷ ya sea por razones de tradición o

de principios que no correspondían ya a su posición económica. Los poderes regionales no quisieron emprender una acción militar colectiva que demostrara su responsabilidad para asegurar el cumplimiento del tratado.

Por otro lado, Contadora, en su papel de mediador se abstuvo de incidir en la correlación de fuerzas en cada país y en el ámbito regional de manera que perdió influencia ante las partes en conflicto.⁸

La presencia de los Estados Unidos fue, sin duda, decisiva. Al negarse éstos a aceptar el sandinismo, México y Contadora podían hacer poco en favor de una paz negociada. Para aquel país, su conflicto con Nicaragua no era negociable por ser parte del conflicto Este/Oeste. México, por su parte, no podía abandonar el principio de no-intervención, como se ha dicho, pues seguía siendo un elemento central en la defensa de su interés nacional frente a los Estados Unidos.⁹ En consecuencia, el Grupo de Contadora no logró la paz negociada y, hacia finales de 1985, persistía la amenaza de un conflicto abierto en Centroamérica.

Finalmente, cabe preguntarse si durante el periodo considerado cambiaron los puntos de referencia en que tradicionalmente se ha dado la política exterior mexicana: la posición de debilidad económica relativa de México y la presencia de la hegemonía norteamericana.

En relación a lo primero, el petróleo no resultó una base sólida en la cual se elaboraran los planes de desarrollo. A pesar de este recurso, al iniciarse los ochenta la debilidad del sector externo de la economía seguía siendo quizá el principal obstáculo para lograr una mayor autonomía ante los Estados Unidos. Por

ejemplo, el 66% del comercio exterior de México se concentraba en ese país. La dependencia comercial, entonces, no se alteró. En inversión extranjera, por otro lado, el 70%, -o más de 11 mil millones de dólares-, era de origen norteamericano. En deuda externa, los bancos norteamericanos tenían un peso significativo. Esta, como el ¹⁰desequilibrio comercial, se incrementó sistemáticamente. Aún más, a partir del auge petrolero, el país empieza a enfrentar niveles de vulnerabilidad sin precedente. El petróleo significó también la reducción de la diversificación de las exportaciones en favor de las petroleras. La mayor participación del petróleo representó, también, mayor concentración del comercio con los Estados Unidos. De acuerdo con Sofía Méndez, aunque los precios del petróleo no hubieran bajado, no se habrían evitado las dificultades para hacer frente al pago ¹¹de la deuda.

En cuanto a la presencia hegemónica, por otro lado, debe decirse que el espacio que pareció abrir su declive relativo duró poco tiempo. Así, para 1981, con el ascenso de Reagan al poder en los Estados Unidos y con el inicio de la crisis económico-financiera en México, el marco de referencia de la política exterior no sólo parecía "volver a la normalidad", sino, aún más, agudizarse.

A partir de 1983, el marco de la política exterior parece ir consolidándose de manera más clara: la debilidad del país es evidente, como también lo es la voluntad de restablecer la hegemonía absoluta por parte de la administración Reagan. Para 1985, la deuda externa fue de 96 mil millones de dólares y el

país, por concepto de intereses, pagó alrededor del 32% del valor de sus exportaciones. Hacia fines del año, la moratoria del pago de la deuda externa parecía posible.¹²

Contadora significó para la política hacia Nicaragua apearse un poco más al esquema tradicional de la política exterior mexicana pero manteniendo algunos de los cambios iniciados con anterioridad.

En conclusión, a lo largo del periodo, el ámbito en que se dio la política exterior mexicana no se modificó sustancialmente. De aquí que los cambios en su contenido, -en su ejecución más que en sus objetivos-, que permitieron a México cumplir ciertas funciones de potencia media, no hayan resultado cambios sólidos ni decisivos. El dilema de la política exterior mexicana estuvo siempre presente.

El hecho de que México encuentre serias limitaciones en su actuación como potencia media no quiere decir, sin embargo, que deba volver a una política exterior pasiva, como también se vio en la tesis. La pregunta que surge es qué alternativas tiene México. No es objetivo de esta tesis contestar esta pregunta; no obstante, las posibilidades de actuación de México podrían encontrarse en la manera en que el país sepa manejar aquel dilema de acuerdo con sus intereses nacionales.

NOTAS DE LAS CONCLUSIONES

1. Pág. 80.
2. David Mares. "Mexico's Foreign Policy As A Middle Power: The Nicaraguan Connection, 1884-1986", en Latin American Research Review. Vol. 23(3). 1988. p. 99.
3. Mario Ojeda y René Herrera. "La política de México en la región de Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 23, núm. 4(92). Abril-junio de 1983. pp. 437-438.
4. Guadalupe González. "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer, ed. La política exterior de México Desafíos en los ochenta. (México: CIDE, 1983.) pp. 74-75.
5. Mario Ojeda. "México: Su ascenso a protagonista regional", en Mario Ojeda, comp. Las relaciones de México con los países de América Central. (México: El Colegio de México, 1985). p. 40.
6. Carlos Rico. "Mexico and Latin America: The Limits of Cooperation", en Current History. Vol. 86(518). Marzo de 1987. p. 124.
7. René Herrera y Manuel Chavarría. "México en Contadora: Una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. pp. 458-483, y Susan Kaufman Purcell. "Demistifying Contadora", en Foreign Affairs. Vol. 64(1). Otoño de 1985. pp. 74-95.
8. Jorge Castañeda. México: El futuro en juego. (México: Joaquín Mortiz-Planeta, 1987). p. 117.
9. Lorenzo Meyer. "México: Una política exterior a la defensiva", en Heraldo Muñoz, ed. Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la crisis. (Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987). p. 77.
10. Lorenzo Meyer. "Los años setenta: En busca de la diversidad", en Josefina Vázquez y Lorenzo Meyer. México frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico 1776-1980. (México: El Colegio de México, 1982). pp. 214-216.
11. Sofía Méndez. "La dimensión económica de la política exterior mexicana", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. (México: CIDE, 1986). p. 74.
12. Lorenzo Meyer. "1985: Un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely, comp. México-Estados Unidos, 1985. (México: El Colegio de México, 1986). pp. 14-15.

BIBLIOGRAFIA

Aguayo Quezada, Sergio: "Chiapas: Las amenazas a la seguridad nacional". México: Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, 1987. 21 pp. (Estudios del CLEE, EST-006-86).

-----: "La seguridad nacional y la soberanía mexicana entre Estados Unidos y América Central", en Mario Ojeda, comp.: Las relaciones de México con los países de América Central. México: El Colegio de México, 1985. pp. 43-73.

Aguilar Zínser, Adolfo: "México y Centroamérica", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, coords.: México ante la crisis. 3a. ed. México: Siglo XXI, 1987. pp. 100-110. Vol. 1.

-----: "México y la crisis guatemalteca", en Olga Pellicer y Richard Fagen, eds.: Centroamérica: Futuro y opciones. México: FCE, 1983. pp. 138-181. (Lecturas, 50).

----- y Carlos Federico Paredes: "El debate sobre Centroamérica en el Congreso norteamericano y su interrelación con el debate en América Latina", en Cuadernos Semestrales 15. México: CIDE, primer semestre de 1984. pp. 29-63.

Allison, Graham: Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little, Brown, 1971. 338 pp.

Aron, Raymond: "El poder y la fuerza o de los medios de la política exterior", Paz y guerra entre las naciones. Madrid: Revista de Occidente, 1963. pp. 73-100.

Arriola, Mario: "El Grupo Contadora y el problema de la distensión en Centroamérica", en Cuadernos de política exterior mexicana 1. México: CIDE, 1984. pp. 117-125. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).

-----: "En torno a las negociaciones del Grupo Contadora, hoy", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. México: CIDE, 1986. pp. 277-287. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).

Bagley, Bruce M.: "Mexican Foreign Policy and Central America: The Limits of Regional Power". Washington: School of Advanced International Studies, 1982. 42 pp.

- : "Mexican Foreign Policy: The Decline of a Regional Power?", en Current History. Vol. 82(488). Diciembre de 1983. pp. 406-409 y 437.
- : "Mexican Versus U.S. National Security: The Case of Central America". Ponencia preparada para la conferencia de asuntos de seguridad nacional mexicana del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales. México: 22-24 de febrero de 1989. 91 pp.
- : "Mexico in the 1980's: A New Regional Power", en Current History. Vol. 80(469). Noviembre de 1981. pp. 353-355 y 386-394.
- Baldwin, David A.: "Power Analysis and World Politics: New Trends versus Old Tendencies", en World Politics. Vol. 31(1). Octubre de 1978. pp. 161-194.
- Buen, Berta Helena de: "La visita de Miguel de la Madrid a Estados Unidos", en Carta de política exterior mexicana. Año IV, núm. 2. Abril-junio de 1984. pp. 16-20.
- Castañeda, Jorge G.: México: El futuro en juego. México: Joaquín Mortiz-Planeta, 1987. 192 pp.
- Cosío Villegas, Daniel: "Cartagineses, a Cartago", Historia Moderna de México: El Porfiriato. La vida política exterior. México: Editorial Hermes, 1960. pp. 628-732.
- Cruz, Alma Rosa: "Tendencias históricas de la política de México hacia Centroamérica", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. México: CIDE, 1986. pp. 265-276. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).
- Chabat, Jorge: "El agotamiento del Grupo Contadora y la política exterior mexicana", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. México: CIDE, 1986. pp. 307-313. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).
- : "Condicionantes del activismo de la política exterior mexicana (1960-1985)", en Humberto Garza, comp.: Fundamentos y Prioridades de la política exterior de México. México: El Colegio de México, 1986. pp. 89-108.
- : "La entrevista de la Madrid-Reagan: Logros y desacuerdos", en Carta de política exterior mexicana. Año III, núm. 4. Julio-agosto de 1983. pp. 19-21.
- : "La política exterior en 1985: Un año de transición", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. México: CIDE, 1986. pp. 379-383. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).

- : "La toma de decisiones en la política exterior mexicana: Perspectivas en la relación con Estados Unidos". Ponencia preparada para la Comisión Binacional sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos. Enero de 1988. 65 pp.
- EEUU. Department of State. "The Contadora Process". Washington, enero de 1985. 8pp.
- . Department of State Bulletin. Vol. 79(2032). Noviembre de 1979. pp. 57-58; Vol. 81(2052). Julio de 1981. pp. 1-7; Vol. 82(2062). Mayo de 1982. pp. 68-71; Vol. 82(2069). Diciembre de 1982. pp. 9-11; Vol. 84(2088). Julio de 1984. pp. 85-88.
- Farer, Tom J.: "Contadora: The Hidden Agenda", en Foreign Policy. Núm. 59. Verano de 1985. pp. 59-72.
- Ferris, Elizabeth G.: "Mexico's Foreign Policies: A Study in Contradictions", en Jennie K. Lincoln y Elizabeth G. Ferris: The Dynamics of Latin American Foreign Policies: Challenges for the 1980's. Boulder, Colorado: Westview Press, 1984. pp. 213-227.
- Galván Corona, José Alfredo: "México y las revoluciones cubana y sandinista: Un estudio comparativo de política exterior". Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D. F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1985. 212 pp.
- Gálvez Borrel, Víctor: Contadora: El desafío de la paz en Centroamérica. Guatemala: Centro de Estudios Políticos, 1987. 71 pp. (Revista Foro, 7).
- Garza Elizondo, Humberto: "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. pp. 443-457.
- : "La Ostpolitik de México: 1977-1982", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 3(95). Enero-marzo de 1984. pp. 341-357.
- y René Herrera: "Notas sobre la formulación de decisiones en la política exterior de México: Su aplicación en Centroamérica". Miami: Florida International University, 1984. 16 pp. (Occasional Papers Series, Dialogues, 39).
- González, Guadalupe: "Incertidumbres de una potencia media regional: Las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer, ed.: La política exterior de México: Desafíos en los ochenta. México: CIDE, 1983. pp. 15-81. (Colección Estudios Políticos, Ensayos 3).

- : "La política exterior de México (1983-1985): ¿Cambio de rumbo o repliegue temporal?", en Humberto Garza, comp.: Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. México: El Colegio de México, 1986. pp. 241-271.
- : "El programa venezolano-mexicano de cooperación energética: Problemas y perspectivas", en Enfoques. Núm. 1. 1985. pp. 16-20.
- : "Tendencias recientes de la política exterior: 1983-1985", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. México: CIDE, 1986. pp. 99-131. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).
- Grabendorff, Wolf: "The Role of Regional Powers in Central America: Mexico, Venezuela, Cuba and Colombia", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin, eds.: Latin American Nations in World Politics. Colorado: Westview Press, 1984. pp. 83-100. (Foreign Relations of the Third World, 3).
- Hassner, Pierre: "New Centers of Weakness: Beyond Power and Interdependence", en Social Research. Vol. 48(4). Invierno de 1981. pp. 677-699.
- Heller, Claude: "El Grupo Contadora en la crisis centroamericana", en Centro de Estudios Internacionales: México-Estados Unidos, 1983. México: El Colegio de México, 1984. pp. 27-40.
- Herrera Lasso, Luis: "Las fronteras geopolíticas de México", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. México: CIDE, 1986. pp. 261-263. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).
- : "México y la distensión internacional en el período 1976-1982: Balance y perspectivas", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 3(95). Enero-marzo de 1984. pp. 358-369.
- Herrera Zúñiga, René: "México: La política en transición. El papel de Centroamérica y las relaciones entre México y Estados Unidos", en Lorenzo Meyer, comp.: México-Estados Unidos, 1982. México: El Colegio de México, 1982. pp. 59-96.
- : "La política exterior mexicana hacia Centroamérica", en Donald Castillo Rivas, comp.: Centroamérica más allá de la crisis. México: Ediciones SIAP, 1983. pp. 331-344.

- : "La política exterior mexicana en Centroamérica: Factores coyunturales, intereses nacionales y la geopolítica regional". Trabajo presentado como invitado de la Asociación gubernamental de estudiantes de la Universidad Internacional de Florida durante la Semana de Herencia Hispánica. Octubre de 1982. 29 pp. (Dialogues, 11).
- : "Las relaciones entre Nicaragua y México", en Mario Ojeda, comp.: Las relaciones de México con los países de América Central. México: El Colegio de México, 1985. pp. 133-151.
- y Manuel Chavarría: "México en Contadora: Una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 24. núm. 4(96). Abril-junio de 1984. pp. 458-483.
- y Mario Ojeda: "Mexican Foreign Policy and Central America", en Richard E. Feinberg, ed.: Central America: International Dimensions of the Crisis. N. York: Holmes and Meier, 1982. pp. 160-186.
- : La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982. México: El Colegio de México, 1983. 112 pp. (Jornadas, 103).
- : "La política en la región de Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 23, núm. 4(92). Abril-junio de 1983. pp. 423-440.
- Hodges, Donald C.: "The War in Nicaragua", Intellectual Foundations of the Nicaraguan Revolution. Austin: University of Texas Press, 1986. pp. 107-155.
- Hoffmann, Stanley: "A Critique of Political Realism", en Ivo D. Duchacek, ed.: Discord and Harmony: Readings in International Politics. San Francisco: Holt, Rinehart and Winston, 1972. pp. 114-123.
- Holbraad, Carsten: Middle Powers in International Politics. Londres: MacMillan Press, 1984. 234 pp.
- : "The Role of Middle Powers". Ottawa: Carleton University. School of International Affairs, 1972. 31 pp. (Occasional Papers, 18).
- Holsti, Ole R.: "Models of International Relations and Foreign Policy". Ponencia presentada durante el seminario sobre teoría de Relaciones Internacionales. México: El Colegio de México, 20-21 de junio de 1988. 54 pp.

- Jáber Breceda, Martha Cecilia: "La posición de México hacia Centroamérica: Sus gestiones de paz a partir de 1979". Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D. F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1983. 191 pp.
- Jacir, Evelyn: "Relaciones México-Nicaragua, 1979-1986". Borrador de tesis de doctorado en Ciencias Políticas: México, D. F.: UNAM, 1988. pp. 56-152.
- Jervis, Robert: Perception and Misperception in International Politics. Princeton: Princeton University Press, 1976. pp. 13-57.
- Kaplan, Morton A.: "The National Interest and Other Interests", en James Rosenau, ed.: International Politics and Foreign Policy. N. York: The Free Press of Glencoe, 1984. pp. 184-169.
- Kanyon, Gordon: "Mexican Influence in Central America, 1821-1823", en Hispanic American Historical Review. Vol. 41(2). Mayo de 1961. pp. 175-205.
- Keohane, Robert: After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. N. Jersey: Princeton University Press, 1984. 291 pp.
- , ed.: Neorealism and its critics. N. York: Columbia University Press, 1986. 378 pp.
- Macaulay, Neill: "A Stalemate and a Trip to Mexico", The Sandino Affair. Chicago: Quadrangle Books, 1967. pp. 134-160.
- Mares, David R.: "Mexico's Foreign Policy As A Middle Power: The Nicaraguan Connection, 1884-1986", en Latin American Research Review. Vol. 23(3). 1988. pp. 81-107.
- Mayer, Donald Franklin: "Mexican Policy Towards Central America and Panama, 1958 to 1971". [Micropelícula]. Tesis de doctorado en Ciencias Políticas, Derecho Internacional y Relaciones Internacionales: Washington, D. C.: The American University, 1974. 627 pp.
- Medina Luna, Ramón: "Proyección de México sobre Centroamérica", en Foro Internacional. Vol. 14, núm. 4(56). Abril-junio de 1974. pp. 438-473.
- Méndez Villarreal, Sofía: "La dimensión económica de la política exterior mexicana", en Cuadernos de política exterior mexicana 2. México: CIDE, 1986. pp. 63-97. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).

México. Presidente. Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988. Nafinsa. Suplemento de El Mercado de Valores. Núm. 24. 1983. 212 pp.

Meyer, Jean, Enrique Krauze y Cayetano Reyes: "La crisis con los Estados Unidos", Historia de la Revolución Mexicana, 1924-1928: Estado y sociedad con Calles. México: El Colegio de México, 1977. pp. 7-38. Vol. 11.

Meyer, Lorenzo: "México: Una política exterior a la defensiva", en Heraldo Muñoz, ed.: Las políticas exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la crisis. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1987. pp. 69-79. (Programa de Seguimiento de las Políticas Exteriores Latinoamericanas).

-----: "La política hemisférica", en Lorenzo Meyer, Rafael Segovia y Alejandra Lajous: Historia de la Revolución Mexicana, 1928-1934: Los inicios de la institucionalización. México: El Colegio de México, 1978. pp. 250-260. Vol. 12.

-----: "1985: Un mal año en una época difícil", en Gabriel Székely, comp.: México-Estados Unidos, 1985. México: El Colegio de México, 1986. pp. 13-25.

Molina Warner, Isabel: "La política de acercamiento económico de México a Centroamérica". Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D. F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1972. 164. pp.

Morgenthau, Hans J.: "The Key Concept of Political Realism: Interests in Terms of Power", en Ivo D. Duchacek, ed.: Discord and Harmony: Readings in International Politics. San Francisco: Holt, Rinehart and Winston, 1972. pp. 104-114.

-----: Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace. 6a. ed. Revisada por Kenneth W. Thompson. N. York: Alfred A. Knopf, 1985. 669 pp.

Munro, Dana G.: "Dollar Diplomacy in Nicaragua, 1909-1913", en Hispanic American Historical Review. Vol. 38(2). Mayo de 1958. pp. 209-234.

-----: "The Second Intervention in Nicaragua", The United States and the Caribbean Republics, 1921-1933. Princeton: Princeton University Press, 1974. pp. 187-254.

Ojeda, Mario: Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México, 1976. 223 pp.

-----: "La doble agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos", en Gerardo Bueno, comp.: México-Estados Unidos, 1986. México: El Colegio de México, 1987. pp. 21-40.

- : "El lugar de México en el mundo contemporáneo", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. pp. 415-426.
- : "México: Su ascenso a protagonista regional", en Mario Ojeda, comp.: Las relaciones de México con los países de América Central. México: El Colegio de México, 1985. pp. 11-41.
- : México: El surgimiento de una política exterior activa. México: SEP, 1986. 231 pp. (Foro 2000).
- : "El poder negociador del petróleo: El caso de México", en Foro Internacional. Vol. 21, núm. 1(81). Julio-septiembre de 1980. pp. 44-64.
- : "La política exterior de México: Objetivos, principios e instrumentos", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 1(2). Enero-marzo de 1984. pp. 6-10.
- : "La política de México hacia Centroamérica en el contexto de las relaciones México-Estados Unidos", en Olga Pellicer y Richard Fagen, comps.: Centroamérica: Futuro y opciones. México: FCE, 1983. pp. 73-96.
- : "The Role of Mexico As A Middle Power", en J. King Gordon, ed.: Canada's Role As A Middle Power. Ontario: The Canadian Institute of International Affairs, 1965. pp. 123-144.
- Organski, A. F. K.: "The Power Transition", en James Rosenau, ed.: International Politics and Foreign Policy. N. York: The Free Press of Glencoe, 1964. pp. 367-375.
- Pastor, Robert: Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua. N. Jersey: Princeton University Press, 1987. 393 pp.
- Pellicer, Olga: "La concertación política en América Latina: La experiencia de Contadora", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 1(2). Enero-marzo de 1984. pp. 11-17.
- : "México en Centroamérica: El difícil ejercicio del poder regional", en Olga Pellicer y Richard Fagen, comps.: Centroamérica: Futuro y opciones. México: FCE, 1983. pp. 97-110. (Lecturas, 50).
- : "Política hacia Centroamérica e interés nacional en México", en Centroamérica: Crisis y política internacional. 2a. ed. México: Siglo XXI, 1984. pp. 227-252.
- : "Política exterior mexicana: continuidad e incertidumbre en momentos de crisis", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín, coords.: México ante la crisis. 3a. ed. México: Siglo XXI, 1987. pp. 89-99. Vol. 1.

- : "La seguridad nacional en México: Preocupaciones nuevas y nociones tradicionales", en Carlos Tello y Clark Reynolds, eds.: Las relaciones México-Estados Unidos. México: FCE, 1981. pp. 231-243. (Lecturas, 43).
- : "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", en Foro Internacional. Vol. 21, núm. 2(82). Octubre-diciembre de 1980. pp. 149-160.
- Philip, George: "Mexico and its neighbours", en The World Today. Vol. 37(9). Septiembre de 1981. pp. 356-362.
- Portes Gil, Emilio: "Asilo que el Gobierno de México concedió al patriota nicaragüense, General Augusto César Sandino", Quince años de política mexicana. 3a. ed. México: Ediciones Botas, 1954. pp. 353-375.
- Purcell, Susan Kaufman: "Mexico-United States Relations: Big Initiatives Can Cause Big Problems", en Foreign Affairs. Vol. 60(2). Invierno 1981-1982. pp. 379-392.
- : "Demystifying Contadora", en Foreign Affairs. Vol. 64(1). Otoño de 1985. pp. 74-95.
- Rico, Carlos: "México, Estados Unidos y el impasse de Contadora", en Estudios Políticos. Nueva época. Vol. 3(4). Octubre-diciembre de 1984. pp. 74-78.
- : "Mexico and Latin America: The Limits of Cooperation", en Current History. Vol. 86(518). Marzo de 1987. pp. 121-124 y 133-134.
- : "El proceso de Contadora en 1985: ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?", en Gabriel Székely, comp.: México-Estados Unidos, 1985. México: El Colegio de México, 1986. pp. 105-116.
- Rosenzweig, Gabriel: "La cooperación económica de México con Centroamérica a partir de 1979: Perspectivas para los próximos años", en Olga Pellicer, ed.: La política exterior de México: Desafíos en los ochenta. México: CIDE, 1983. pp. 235-272. (Colección Estudios Políticos, Ensayos 3).
- : "El Plan de Paz para Centroamérica del Presidente López Portillo", en Cuadernos de política exterior mexicana 1. México: CIDE, 1984. pp. 105-109. (Programa de Estudios de las Relaciones Internacionales de México).
- : "La política de México hacia Centroamérica entre 1960 y 1982". Tesis de licenciatura en Relaciones Internacionales: México, D. F.: Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1982. 244 pp.

- Scholes, Walter V.: "Los Estados Unidos, México y América Central en 1909", en Historia Mexicana. Vol. 10(4). Abril-junio de 1961. pp. 613-627.
- Selsler, Gregorio: El pequeño ejército loco: Operación México-Nicaragua. Cuba: Imprenta Nacional de Cuba, 1960. 352 pp.
- Septulveda Amor, Bernardo: "México y Centroamérica", en Revista Mexicana de Política Exterior. Vol. 3(10). Enero-marzo de 1986. pp. 7-9.
- : "Reflexiones sobre la política exterior de México", en Foro Internacional. Vol. 24, núm. 4(96). Abril-junio de 1984. pp. 407-414.
- Solís, Leopoldo y Ernesto Zedillo: "Algunas consideraciones sobre la evolución reciente y perspectivas de la deuda externa de México", en Estudios Económicos. Vol. 1(1). Enero-junio de 1986. pp. 65-113.
- Speer, James: "Hans Morgenthau and the World State", en World Politics. Vol. 20(2). Enero de 1968. pp. 207-227.
- Thorup, Cathryn y Robert L. Ayres: "Central America: The Challenge to United States and Mexican Foreign Policy". Washington: Overseas Development Council, 1982. 12 pp. (Working Paper, U.S.-Mexico Project Series, 8).
- Valero, Ricardo: "La política exterior de México: Contextos y realidades", en Humberto Garza, comp.: Fundamentos y prioridades de la política exterior de México. México: El Colegio de México, 1986. pp. 21-38.
- Vázquez, Josefina Zoraida y Lorenzo Meyer: México frente a Estados Unidos: Un ensayo histórico 1776-1980. México: El Colegio de México, 1982. 237 pp. (Colección México-Estados Unidos).
- Wayrynen, Raimo: "Economic and Military Position of the Regional Power Centers", en Journal of Peace Research. Vol. 16(4). 1979. pp. 349-369.
- Williams, Edward J.: "Mexico's Central American Policy: Apologies, Motivations and Principles", en Bulletin of Latin American Research. Vol. 2(1). Octubre de 1982. pp. 21-41.
- Wolfers, Arnold: "The Pole of Power and the Pole of Indifference", en James Rosenau, ed.: International Politics and Foreign Policy. N. York: The Free Press of Glencoe, 1964. pp. 146-151.
- Woodward, Ralph Lee: Central America: A Nation Divided. 2a. ed. N. York: Oxford University Press, 1985. 390 pp.

FE DE ERRATAS

Pág. 19; la nota 17 debe aparecer en la línea; Algunos autores...

Pág. 40; debe suprimirse la palabra 'para' antes de; Así, podrá definirse...

Pág. 78; dice; Calles desconfía del Secretario Knox...

debe decir; Calles desconfía del Secretario Kellogg...

Pág. 111; la nota 24 debe aparecer en la línea; alto como lo hacían aparecer...

Pág. 119; dice; de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos Latino-americanos (COPPAL)

debe decir; de la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL)