

## La política exterior de México en el marco de Contadora

Consuelo Dávila\*

Con el objeto de comprender la política exterior de México desarrollada en el marco del grupo Contadora, consideramos necesario referirnos a tres aspectos fundamentales.

- 1) Ubicación de Contadora en el contexto de la política exterior de México de las últimas décadas,
- 2) Análisis de la posición de México frente a Contadora y,
- 3) Significado de dicha actitud para la política exterior mexicana en los años futuros.

### 1. Contadora en el contexto de la política exterior de México

A fin de ubicar el sitio en que se inserta Contadora en el desarrollo de la política exterior mexicana, resulta conveniente recordar algunos elementos que han caracterizado a esta última en la época contemporánea.

a) En primer lugar cabría señalar que los principios que tradicionalmente han sustentado a la política exterior mexicana, han tenido como fin último la defensa de la soberanía nacional (entendida como la defensa y promoción de intereses nacionales incuestionables: la integridad territorial, la libre determinación de los pueblos, la no intervención, y más reciente-

mente, el respeto a la independencia económica).

b) La política exterior mexicana, a partir del periodo de la guerra fría que tuvo como consecuencia el alineamiento de México al bloque occidental, paradójicamente ha tenido como una de sus tareas fundamentales el mantener una actitud distante frente a su poderoso vecino, en un intento por conservar la identidad de México como nación al lado de la mayor potencia del mundo contemporáneo. Dicha postura ha sido denominada por gran parte de los especialistas en la materia como "autonomía relativa".<sup>1</sup>

c) Es inevitable reconocer que las relaciones con Estados Unidos han sido siempre el centro neurálgico de las acciones externas mexicanas, a pesar de que en las últimas décadas se han hecho esfuerzos por dar un giro en otro sentido. A partir de los años setenta varios factores, tanto internos como externos, tuvieron lugar para asignar a la política exterior un nuevo objetivo: la defensa de la independencia económica del país que, finalmente se reconoce como el aspecto fundamental de la tan ansiada soberanía nacional. Las bases internas que dieron sustento a la política exterior de ese mo-

mento, permitieron el despliegue de una amplia actividad diplomática que, a su vez, retroalimentaba la estabilidad interna al aglutinar un mayor consenso interno y contribuir a la legitimación del gobierno.

A pesar del gran activismo desplegado internacionalmente por México que incluye su participación en todos los foros internacionales a favor de reivindicaciones económicas y políticas a nivel mundial, no podemos soslayar la prioridad que para la diplomacia mexicana tuvo siempre la relación con los Estados Unidos. Ello se comprueba en el plano económico con el incremento de los lazos comerciales y financieros entre los dos países.

d) Al iniciar la década de los ochenta, el triunfo de la revolución nicaragüense plantea el peligro de una intervención norteamericana en Centroamérica y marca un giro en la política exterior de México: la frontera sur se impone como un elemento prioritario de las relaciones con el exterior. Por primera vez en muchos años, la fuerza negociadora mexicana descansaba en su principal recurso de captación de divisas —el petróleo— que había paliado de alguna manera la crisis económica nacional, aunque después sirvió para agravarla por el tremendo peso que significó el servicio de la deuda externa.

\* Profesora de la Coordinación de Relaciones Internacionales.

<sup>1</sup> Cfr. Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, México; El Colegio de México, 1976, 220 p.

La importancia que reviste la frontera sur para México en la presente década, puede constatare, por un lado, con la celebración del Acuerdo de San José, cuyo objetivo es suministrar energéticos a los países centroamericanos en condiciones favorables, y por el otro, con el apoyo al gobierno sandinista y la Declaración francomexicana que reconocía implícitamente al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en El Salvador.\*

Además de que tales actitudes hacían gala de la posición independiente de México frente a Estados Unidos y la Comunidad Internacional, contribuían a ampliar el consenso interno hacia la política gubernamental, que debido a la crisis económica, comenzaba nuevamente a deteriorarse.

En esos años se vivía también el estrechamiento de los espacios de concertación a nivel internacional y la suspensión de las negociaciones con participación tercermundista (el fracaso del Diálogo norte-sur, celebrado en Cancún en 1981, es un claro reflejo de ello).

Inmersos en la crisis, el camino para continuar con una actitud independiente en el contexto internacional lo daba la propia crisis centroamericana. La amenaza de graves repercusiones en la región y en particular en México, en una época especialmente difícil, obligaba a tomar ciertas precauciones. El número creciente de refugiados centroamericanos que empezaron a llegar a la frontera sur de México, provocaron el temor del gobierno de que pudieran constituirse en un factor de desestabilización en la zona. El peligro real, efectivo, visto por el gobierno mexicano lo lleva a inmiscuirse

de lleno en la problemática centroamericana.

## 2. La posición de México en Contadora

Para México, 1982 es un año clave, la deuda externa es el detonante de otra grave crisis. Ante el evidente menoscabo de la soberanía nacional a causa de los compromisos contraídos con la banca internacional, que obligaban a México a adoptar patrones económicos diseñados en el exterior, y el cuestionamiento interno frente a tal fenómeno, el gobierno busca alternativas con el fin de mantener un cierto consenso.

Como consecuencia, su capacidad de acción y negociación frente al exterior disminuye sustancialmente, imposibilitándolo para continuar con la postura activa desplegada durante la década anterior. Ello traería aparejado el riesgo de comprometer irreversiblemente la soberanía nacional, y el gobierno tiene que hacer uso de todos los medios a su alcance; es decir, de los recursos tradicionales utilizados siempre en una actitud defensiva frente al exterior. En este sentido, México desarrolla una estrategia diplomática basada en sus principios fundamentales, a falta de otros elementos capaces de darle mayor sustento a su acción internacional. El espacio geográfico de operación de esa estrategia, también es tradicional de la diplomacia mexicana como única alternativa en momentos críticos: América Latina.

En este contexto, Contadora se convierte en la única salida para México a nivel internacional para mantener su no alineamiento relativo frente a los Estados Unidos y resguardar la tan menguada soberanía nacional.

Paralelamente a los problemas que enfrenta México, se presentan hechos en América Latina que permiten un nuevo rumbo de la política exterior mexicana: a) La profundización de la crisis en

América Central amenaza con extenderse a otros países de la zona y desestabilizarla en su conjunto; b) Debido a lo que se ha dado en llamar el "retorno a la guerra fría", el conflicto centroamericano tiende a internacionalizarse, convirtiéndose en un foco más de la confrontación Este-Oeste; c) La óptica norteamericana del conflicto, enmarcándolo en esta confrontación, plantea una seria amenaza de sentar un nuevo precedente hacia el periodo de las intervenciones directas y la violación inescrupulosa de los principios del derecho internacional, conquista de los países subdesarrollados; y por último, d) el retorno a la democracia de una gran parte de los gobiernos latinoamericanos que permiten una coincidencia de objetivos con México.<sup>2</sup>

Todo conjuntado propició que México adoptara un papel de protagonista en América Latina y, sobretudo, en América Central; sin embargo, por el debilitamiento de la capacidad de negociación del país a nivel internacional, sus acciones se dan solamente a nivel diplomático, y además, varían en momentos en que las presiones externas se hacen más intensas.

No se pretende negar el importante papel que México ha desempeñado en la acción pacificadora para América Central desde enero de 1983, cuando se conforma el Grupo Contadora, integrado por Colombia, México, Panamá y Venezuela hasta la firma de la primera acta de paz en Esquipulas, Guatemala, el mes de agosto de 1987. Pero la actitud de México ha sufrido cambios significativos que es preciso destacar porque, indudablemente, responden a presiones externas y a una posición más conservadora del gobierno mexicano.

Sin el afán de hacer un recuento

<sup>2</sup> Vojo Pekic, "Realidad y Aspiraciones de América Latina", en *Política Internacional*, núm. 891, Jugoslovenka Stvarnost, Belgrado, Yugoslavia, Mayo 1987.

\* Esta última actitud fue duramente criticada por Estados Unidos, la Junta Militar Salvadoreña y por la mayoría de los países latinoamericanos que estaban aún lejos de vivir un proceso democrático. El resultado final en ese momento fue el aislamiento de la política exterior mexicana en América Latina.

exhaustivo de las acciones intensivas desempeñadas por México en el seno del grupo Contadora, baste con señalar algunos elementos que permiten constatar que la actitud de nuestro país hacia Centroamérica responde nuevamente a un acto de defensa frente al exterior más que a un compromiso real con los países latinoamericanos.

En 1983, México opta por la concertación diplomática con otras naciones del subcontinente a fin de aumentar el peso de su influencia a nivel regional. Esta vía es posible debido a los elementos mencionados anteriormente que permiten al gobierno mexicano continuar con una línea de acción relativamente independiente, mantener el prestigio internacional adquirido y lograr un punto de consenso al interior del país.

En enero de 1983, en la isla panameña de Contadora se inicia formalmente la gestión multilateral de mediación que marcaría la política exterior mexicana en los últimos años.<sup>3</sup> La acción de la diplomacia mexicana sería intensa durante ese año, dirigida prioritaria y casi exclusivamente a la región centroamericana, en la búsqueda de una solución pacífica del conflicto que no solamente dependía del entendimiento y buena voluntad de las partes directamente involucradas en el mismo, sino de ingerencias foráneas. Estados Unidos iniciaba su campaña de apoyo a la contrarrevolución nicaragüense a través de sus aliados en Centroamérica (en particular Honduras y posteriormente Costa Rica); regionalizando y a su vez internacionalizando el conflicto.

A partir de 1984, México empieza a tener una posición más neutral en Centroamérica, se limita a desempeñar un papel de mediador entre las partes. Es ilustrativo

el hecho de que en noviembre de ese año, México envía una delegación a la toma de posesión de Napoleón Duarte en El Salvador, gobierno al que prácticamente había desconocido en 1981.<sup>4</sup>

No es casual que, en ese año, México se vea obligado nuevamente a renegociar el pago de su deuda externa y que su política en Contadora contraste con la posición del gobierno estadounidense. Los primeros intentos de desprestigio se inician en ese periodo con una campaña norteamericana de prensa en contra del gobierno mexicano.

La explicación oficial del cambio de actitud de México frente al conflicto centroamericano, es que como mediador se debía evitar el enfrentamiento con países de la región y buscar una solución pacífica entre las partes. Mario Ojeda señala que la política mexicana pasa de partidaria a intermediaria, y México de ser comunicador se convierte en mediador.<sup>5</sup>

A finales de 1984 se logra sintetizar el primer proyecto integral de pacificación en Centroamérica: el "Acta de Contadora para la paz y la cooperación centroamericana". No obstante, el proceso negociador se va desgastando, salen a relucir las grandes diferencias de intereses entre los países de la zona. Se intensifican las acciones de Contadora, pero los enfrentamientos entre los países centroamericanos se acentúan, impidiendo avances en la negociación.

Para la gestión de Contadora, 1985 también será un año difícil, debido a la ausencia de voluntad política de las partes involucradas; al conflicto surgido entre Nicaragua y Costa Rica; y al boicót declarado por Estados Unidos a Nicaragua el primero de mayo. Ante tales perspectivas, en agosto

de ese año se crea, por Brasil, Argentina, Uruguay y Perú, el Grupo de Apoyo a Contadora, lo cual constituye un impulso para la gestión pacificadora.

Al mes siguiente, se presenta el Acta Revisada de Contadora, sin embargo, los compromisos establecidos en el acuerdo no contemplan la cooperación de Estados Unidos para la solución del conflicto. En tales condiciones —señala Nicaragua— la paz no sería posible. Nicaragua se retira de la reunión y se crea un *impasse* en el proceso negociador.

Era, al parecer, obvia la inclinación de este organismo hacia la posición de los gobiernos norteamericanos de Centroamérica, y con ello la actitud de complicidad de México, que en esos momentos sufría una nueva agudización en su crisis económica interna, al disminuir los precios del petróleo, a lo cual deben sumarse las consecuencias originadas por el terremoto acaecido en la ciudad de México.

Con estos acontecimientos su posición frente al exterior se debilita.

No obstante, en enero de 1986, se lleva a cabo la Reunión de Caraballeda en Venezuela, en donde se reconsidera la posición de Contadora en el sentido de rechazar expresamente la intervención norteamericana en la región. El mensaje de Caraballeda constituye un nuevo impulso para el proceso negociador, además recibe el apoyo de la comunidad internacional, de la ONU, la OEA, la Comunidad Económica Europea, la Internacional Socialista y los Países No Alineados, entre otros. El mensaje para la paz y la seguridad en Centroamérica contiene por primera vez, una alusión explícita a la participación de Estados Unidos en la dinámica de la crisis centroamericana. "Se reconoce la necesidad de triangular la negociación. La negociación tiene que pasar por Washington, no basta con que se pongan de acuerdo los cinco

<sup>3</sup> Cfr. Ricardo Valero, "Contadora: La búsqueda de la pacificación en Centroamérica", en *Foro Internacional*, vol. XXVI, Oct.-Dic. 1985, núm. 2, México, COLMEX, pp. 125-156.

<sup>4</sup> Mario Ojeda, *México: su ascenso a protagonista regional en las relaciones de México con América Central*, México, COLMEX, 1985, p. 34.

<sup>5</sup> *Ibidem*, p. 35.

países centroamericanos".<sup>6</sup>

A mediados de ese año, la polarización vuelve a estar presente entre el grupo de Tegucigalpa y Nicaragua. Antes de la reunión prevista a celebrarse en Panamá en abril de ese año, se observó un retroceso en relación a las posiciones sostenidas en Caraballeda. Contadora se inclinó a favor de que Nicaragua hiciera una concesión firmando el documento de paz, aun cuando Estados Unidos continuara con su apoyo a la contra. Este retraimiento de la posición negociadora coincide nuevamente con la presencia de las presiones norteamericanas hacia sus países aliados de la región; además, en México, se vivían momentos difíciles, la negociación con la Banca Internacional no concluía con un arreglo favorable y la falta de divisas, aunada a la drástica caída de los precios del petróleo, amenazaba seriamente la estabilidad económica, social y política del gobierno mexicano.

En tales condiciones, las presiones estadounidenses hacia México no se dejaron esperar en un intento por obtener una alineación incondicional hacia su política centroamericana. Por ejemplo, en mayo se imponen impuestos compensatorios a 15 productos mexicanos;<sup>7</sup> se reinicia la campaña de desprestigio contra el sistema político mexicano, tanto en el senado como en la prensa norteamericana; se recrudecen las presiones para que se realice un control efectivo sobre el narcotráfico; se aprueba en el congreso estadounidense la ley Simpson-Rodino y la imposición de un impuesto compensatorio a las importaciones petroleras —lo

que es particularmente grave para México debido a que aproximadamente el 45% de nuestras exportaciones tienen como destino a los Estados Unidos.

Finalmente, la primera reunión de Esquipulas, a finales de 1986, marca una opción propia para Centroamérica en la búsqueda de una solución a sus problemas que los habían desgastado profundamente, y veían la alternativa de la paz como el único recurso frente al peligro de una mayor desestabilización interna. Unos meses antes, las declaraciones de los países centroamericanos giraban en torno a que sólo a ellos incumbía el acuerdo de paz, y en este sentido, las acciones del grupo Contadora y su grupo de Apoyo, se percibían como una intromisión.

En febrero de 1987, se da a conocer el Plan Arias elaborado por Costa Rica, que constituye el documento base para el Acuerdo de Esquipulas II. Después de años de negociación y de numerosos intentos por encontrar una solución pacífica a la crisis centroamericana, el 7 de agosto de 1987, se firma el plan de paz de Esquipulas II, en Guatemala, que representa una posible opción para los cinco países involucrados. El plan contiene una serie de elementos condicionantes para lograr la paz definitiva en la zona como son el alto al fuego en un plazo de 90 días para los conflictos civiles internos en Nicaragua y El Salvador; el fin del apoyo externo a las fuerzas rebeldes y la oposición a que el territorio de un país fuera utilizado para desestabilizar a otro; el límite de un plazo de 90 días para resolver los detalles que complementen el Acuerdo; y el establecimiento de una Comisión de Verificación y Control cuyos términos serían negociados por Contadora y que contemple la participación de los Secretarios de la OEA, de la ONU y cinco cancilleres y representantes de Contadora y su Grupo de Apoyo.

### 3. Significado de la actitud de México en Contadora para los años futuros

El esfuerzo desplegado por México en el proceso de pacificación de América Central no puede menospreciarse; sin embargo, es necesario reconocer que los objetivos de la política exterior mexicana están destinados a preservar su actitud independiente a nivel internacional, pero solamente en lo que se refiere al plano político-diplomático, ya que las acciones diplomáticas contrastan grandemente con la política económica desarrollada frente al exterior. En efecto, contradictoriamente, la dependencia económica con los Estados Unidos se acrecienta cada vez más, lo cual ha provocado que México sea más vulnerable a las presiones externas y deba reconsiderar su única carta para resguardar su independencia frente a su poderoso vecino: la política exterior.

No se pretende negar el importante papel que México ha desempeñado en Centroamérica hasta el momento, pero tampoco se puede ignorar que existe un gran vacío en las acciones destinadas a crear verdaderos y fuertes lazos de solidaridad y de cooperación con América Latina y con América Central. Sirva mencionar que del comercio exterior de México, el 93% se realiza con los Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea y Japón; y solamente el 4% se lleva a cabo con América Latina del cual menos del 1% corresponde a los países de América Central.

Además, es significativo el hecho de que si bien el comercio con América Central en su conjunto ha sufrido una disminución a causa de la crisis económica, de 35% entre 1982 y 1985; éste no ha sido equilibrado como podemos observar en el cuadro siguiente, que refleja una disminución drástica del comercio con Nicaragua, de 80% en ese mismo período, y en cambio se da un incremento en

<sup>6</sup> Francisco López, "Contadora 1986: más problemas y menos opciones", en *Cuadernos CECARI*, núm. 2, Serie de estudios coyunturales, México: CECARI, diciembre de 1986, p. 25.

<sup>7</sup> Ma. Teresa Gutiérrez Haces, "México: el principio de la reconversión diplomática", en *Cuadernos CECARI* núm. 2, México: CECARI, 1986, p. 113.

las relaciones comerciales con Guatemala, Honduras y El Salvador.

### COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO CON AMÉRICA CENTRAL (EN MILLONES DE DÓLARES)

País	1980	1982	1983	1984	1985
Costa Rica	100	86	68	74	79
Guatemala	85	145	81	113	117
Honduras	23	10	24	47	34
Nicaragua	54	152	163	75	30
El Salvador	20	69	89	77	89
Total del comercio con los países centroamericanos.	282	462	425	386	299

FUENTE: Estadísticas de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Correlativa a esta falta de solidez en las relaciones económicas México-centroamericanas, se encuentra la postura mexicana desde la firma del Acuerdo de Esquipulas II. Tal parece que las presiones internas y externas para que se adopte una política de más bajo perfil han dado resultado. Por un lado, en Esquipulas II, se garantizaba, al menos temporalmente, la apertura de nuevas vías al diálogo entre los directamente involucrados en el conflicto, lo que a su vez, derivaba en un debilitamiento de la política agresiva de Reagan en contra de Nicaragua. Aún más, se demostraba que la autonomía y la capacidad negociadora son posibles si existe voluntad política.

Desde la perspectiva de México, lo anterior daba forma a un escenario favorable buscado por Contadora desde los inicios de su gestión, para conseguir la paz en la zona. Por lo demás, el que el gobierno mexicano estuviera involucrado en el grupo mediador, le había significado un ambiente hostil y un enfriamiento de las relaciones bilaterales con cada una

de las naciones centroamericanas, salvo, claro está, Panamá. De manera tal, que buscando evitar el conflicto generalizado en la zona para impedir daños a su propia seguridad nacional, la influencia mexicana era cada vez menor en América Central.

Por eso, se acepta sin demasiadas recriminaciones, el desplazamiento de Contadora y se declara repetidamente, incluso por el propio Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, que los asuntos centroamericanos deben ser resueltos únicamente por los propios involucrados.

Así las cosas, puede predecirse que ahora sí han finalizado las gestiones del grupo Contadora, predicción que se apoya en la renuncia de Ricardo Valero como Subsecretario en Relaciones Exteriores, y su posterior cese fulminante, inexplicado hasta el momento de redactar este estudio, como Embajador de México en la Unión Soviética. Lo cual no quiere decir que se desconozca la importancia de Contadora. De hecho, gracias a este grupo se impidió el alineamiento total de México con

los Estados Unidos y se permitió un real acercamiento con otros países de Latinoamérica. Lo que resta ahora, será la intensificación y profundización del proyecto para integrar a todas las naciones al sur del Río Bravo. Así lo requieren los desafíos y las crisis que todas ellas enfrentan.

Los objetivos actuales de la política exterior mexicana tienden a la defensa de la soberanía nacional, válida desde el punto de vista jurídico y consecuente con la participación diplomática de México; pero no hay que perder de vista que la soberanía nacional no comprende únicamente la defensa de la integridad territorial, como defensa a su vez del sistema político mexicano, sino que tiene sobre todo un contenido económico, sin el cual lo demás sale sobrando.

Las condiciones están dadas para impulsar con mayor fuerza una política de cooperación y complementación económica con América Latina y otras regiones del Tercer Mundo; la concertación de las naciones subdesarrolladas es indispensable en momentos en que las condiciones internacionales atentan contra su supervivencia como naciones libres e independientes. Sin embargo, tal concertación debe llevarse a cabo en el marco de una estrategia global de largo alcance y complementando la acción diplomática con acciones concretas de cooperación económica que se traduzca en una solidaridad regional real. No es válido sacrificar una estrategia a largo plazo para asegurar la continuidad de México como país independiente y soberano; por una política que asegure el crecimiento económico —que no es evidente— a corto plazo. Esto último implicaría necesariamente, para los años futuros, un retroceso en los avances que a lo largo del siglo ha podido alcanzar la política exterior mexicana.