



Entre el conflicto y el acercamiento con Estados Unidos (1982-1988)

La política exterior de la administración de De la Madrid enfrentó condiciones adversas tanto en el plano de los condicionantes internos como en el del contexto internacional en el que debía moverse. La pérdida significativa en el margen de maniobra que en principio le había dado al país los recursos petroleros y la vulnerabilidad creciente a los desarrollos que pudiesen plantearse en el entorno internacional dominan claramente la transición hacia el nuevo sexenio. Como lo plantearía R. Dornbusch en ese momento, independientemente de hasta dónde la crisis misma hubiese sido fundamentalmente el resultado de variables internas o detonada por el impacto de modificaciones externas como la caída en los precios del petróleo o el incremento de las tasas de interés, el proceso de ajuste era complicado por "un medio ambiente externo muy desfavorable y la vulnerabilidad intensiva impuesta por una gran deuda".¹

La situación por la que atravesaba la economía nacional figuraba, así, en el punto más alto de la agenda de la política pública mexicana en 1982, tal como lo había hecho seis años antes. Una diferencia fundamental complicaba, en comparación con el inicio de la administración López Portillo, el momento por el que pasaba el país. Gracias a la disponibilidad de recursos energéticos, las dificultades de 1976 habían sido de

¹ R. Dornbusch, "Mexico: stabilization, debt and growth", en *Economic Policy*, (Gran Bretaña), octubre de 1982, p. 246. Citado en Nora Lustig, "The Mexican Economy in the Eighties: An Overview", ponencia presentada al Seminario, junio 1989, p. 1.

Durante la Administración del Lic. Miguel de la Madrid, la política exterior se enfrentó a condiciones adversas.



corta duración. La situación de la economía después de la crisis financiera de 1982 será muy distinta. No sólo se extenderá a lo largo del sexenio, sino que estará marcada tanto por la evolución de la propia crisis como por el costo que impone el programa de reajuste y restructuración económica que se instrumenta para enfrentarla.

La situación política interna, por otra parte, complicaba el manejo de la situación económica en la que se centraba la atención gubernamental. La nueva "crisis de confianza" hacía difícil lograr el compromiso de los que se esperaba fuesen los agentes económicos fundamentales del proceso de restructuración, por lo que recuperarla se transformaba también en un objetivo de alta prioridad. Un último dato lo proporcionaba el hecho de que las "aún más nuevas" realidades que caracterizaron el contexto internacional del comportamiento internacional del Estado mexicano desde la crisis de 1982 reforzarían el impacto que los propios desarrollos económicos y políticos del país tendrían sobre él.

La política exterior de la administración de De la Madrid enfrenta una coyuntura internacional marcada por tensiones significativas tanto en el plano regional como en el global. Refiriéndose a lo que identifica como "un renacimiento de la guerra fría", el Secretario de Relaciones Exteriores mexicano, Bernardo Sepúlveda plantea en una conferencia sustentada en julio de 1983 que la situación internacional sugiere que "frente a

la política de principios los países poderosos pretenden llevar a la práctica, simple y llanamente, una política de poder, de zonas de influencia, de acciones hegemónicas unilaterales".² Desarrollos regionales como el conflicto de las Malvinas o la evolución de la crisis centroamericana y globales, como la situación gestada en el Líbano, la intensificación del conflicto Irán-Irak en el Golfo Pérsico y la intervención soviética en Afganistán contribuyen a generar un medio ambiente internacional complejo. La renovada rivalidad soviética-norteamericana y la carrera armamentista que contribuye a detonar, signan su faceta política. Los problemas económicos internacionales acumulados hasta entonces tendrían, por otra parte, una expresión concreta en el hemisferio americano precisamente en la "crisis de la deuda".

No fueron pocos los observadores que, basados en este tipo de consideraciones, identificaron como una de las probables vías de desarrollo para la política exterior del sexenio, la repetición de la historia inmediata. La misma autora que había explicado el "retorno a la bilateralidad" característico de los primeros años de la acción internacional de la administración López Portillo consideraba, por ejemplo, probable "que la próxima administración... empiece con un retraimiento de su actividad multilateral y caiga de nueva cuenta en los patrones más conocidos de su relación bilateral con Estados Unidos".³

Los observadores políticos del momento no pueden tampoco encontrar fácilmente motivos para cuestionar estas previsiones en el contexto de la transición de un sexenio al otro. De la Madrid hace, de hecho, pocos pronunciamientos sobre el tema de la política exterior durante su campaña. A inicios de 1982, subraya que "Nuestra relación con los norteamericanos es crucial para nuestro desarrollo".⁴ En la primera reunión de la Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, el 7 de junio plantea consideraciones de carácter general, reiterando la necesidad de una política exterior "activa y participativa" y señalando la vinculación existente entre política interna y política exterior.

A la luz de los desarrollos posteriores, dos son los puntos que resulta interesante destacar. En primer lugar, Centroamérica era la excepción

² Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984 (96), p. 412.

³ Rosario Green, "La diplomacia multilateral mexicana y el diálogo Norte-Sur", en Olga Pellicer (Ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochentas*, (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1983), p. 285.

⁴ Citado en Federico Salas, "La Política Exterior de la Próxima Administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982, p. 17.

más notable a la escasez de pronunciamientos en materia de política exterior. Los observadores del momento interesados en descifrar los signos de la pared podían, de hecho, identificar diversas declaraciones en las que el candidato del partido de gobierno se comprometía con la continuidad de la política,⁵ prioridad de la relación con Guatemala, en la que se habían planteado ya fricciones en el sexenio anterior. En segundo término, el candidato del PRI plantea otorgarle una prioridad muy alta a las relaciones con América Latina. A pesar de que se repite el compromiso con la integración se subraya también una voluntad de concertación dirigida a incrementar la capacidad negociadora latinoamericana: solamente "fortaleciéndonos juntos podremos avanzar en la defensa de nuestros intereses".⁶ Se plantea así la voluntad de acercamiento con aquellos países con los que "compartimos trayectorias similares en lo político y en lo económico. Serán, sin duda, los compañeros más cercanos y confiables en nuestros propósitos de desarrollo interno y en las iniciativas que presentemos en los foros internacionales".⁷

Los términos del debate sobre las direcciones probables de la política exterior del nuevo sexenio se aclararon al hacerse público el programa de gobierno de la administración. Sus lineamientos más importantes se fundaban en las percepciones dominantes en diversos círculos gubernamentales, en los que se veía a la crisis como la prueba de las limitaciones del modelo "proteccionista-intervencionista" del pasado. El crecimiento dirigido por el gasto público no podía, en su opinión, seguirse manteniendo. Existía en este contexto una coincidencia básica entre los objetivos de política económica incorporados en el programa de gobierno y los requerimientos normalmente incorporados en programas del Fondo Monetario Internacional como el acordado con México a fines del sexenio anterior. A los objetivos de estabilización pactados —básicamente resumidos en la disminución del déficit fiscal, el desequilibrio externo y las presiones inflacionarias— se añadió una política de "cambio estructural" explicitada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. Entre las metas de política más importantes incorporadas en este documento destacaba la redefinición del papel del Estado y la inserción del

⁵ Federico Salas, "La Política Exterior de la Próxima Administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982.

⁶ Citado en Federico Salas, "La Política Exterior de la Próxima Administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982, p. 19.

⁷ Citado en Federico Salas, "La Política Exterior de la Próxima Administración: ¿se advierten ya algunos lineamientos?" en *Carta de Política Exterior Mexicana*, CIDE, Departamento de Política Internacional, año II, núm. 5, agosto-septiembre de 1982, p. 20.



La redefinición del papel del Estado y la inserción del aparato productivo mexicano en la economía mundial, destacaron en la nueva política de "cambio estructural".

aparato productivo mexicano en la economía mundial, ampliando, diversificando y equilibrando las relaciones comerciales con el exterior, promoviendo las exportaciones no petroleras e impulsando otros canales de relación internacional del país tales como el turismo.⁸

Se repetían así algunos de los objetivos que habían dominado la agenda pública mexicana desde principios de los setenta, pero se modificaban los mecanismos para alcanzarlos. La necesidad de generar un superávit en cuenta comercial se hacía, por otra parte, aún más evidente ante las demandas impuestas por el servicio de la deuda. Las relaciones económicas internacionales ocupan ciertamente un lugar importante en el esquema previsto para la acción estatal en la esfera externa. El Plan Nacional de Desarrollo constituyó también, sin embargo, "la primera ocasión en la que aparece publicado un programa general de gobierno donde se formulan los objetivos, las estrategias, las metas, las líneas generales de acción que habrá de seguir el Ejecutivo Federal en materia de política exterior".⁹ Estos serían mucho más ambiciosos de lo que permitía prever la prioridad de las temáticas económicas. La práctica diplo-

⁸ Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, (México: SPP, 1983).

⁹ Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984 (96), p. 408.

mática mexicana de estos años confirmaría esta mayor amplitud. Como lo señala Claude Heller al final del sexenio, "los hechos demostrarían la ausencia de una relación automática y fatalista entre vulnerabilidad económica e imposibilidad de una política exterior independiente".¹⁰

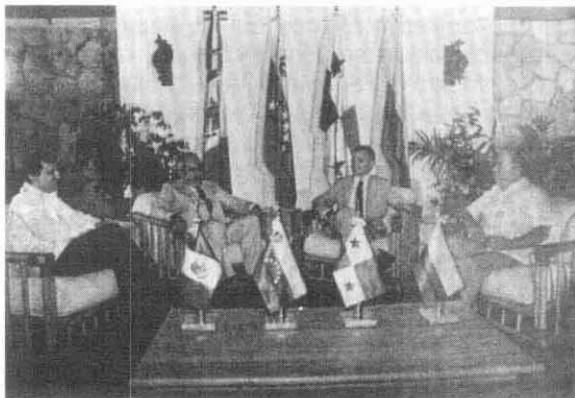
En el caso de la administración de De la Madrid, estos "hechos" estuvieron intimamente asociados con la presencia de una aguda crisis en el espacio geográfico inmediato a México. La evolución del conflicto centroamericano contribuirá a dificultar tanto un "retorno a la bilateralidad" similar al experimentado a inicios del sexenio de José López Portillo, como la clara posibilidad de que la urgencia de las demandas internas imponga límites precisos a los alcances de la política exterior mexicana. Las iniciativas internacionales ocuparán, de hecho, un lugar de primera importancia en la agenda de la política pública mexicana desde los primeros meses de la nueva administración.

La situación centroamericana —ante la que México era ya un actor significativo para 1982— y las relaciones con Estados Unidos son los dos temas que dominan esta esfera de la acción estatal mexicana a lo largo del sexenio. Es alrededor de ellos que se tejen las otras facetas relevantes de la diplomacia mexicana del periodo. En el espacio subregional se concretarán también las previsiones de acción conjunta latinoamericana anunciadas a lo largo de la campaña electoral. Las relaciones mexicano-norteamericanas se caracterizarán, por otra parte, por la convivencia de dos lógicas distintas. Por una parte, un claro acercamiento a las preferencias norteamericanas en el plano de las vinculaciones económicas internacionales del país. Por la otra, el mantenimiento de diferencias considerables en el espacio multilateral y particularmente en la política subregional de ambos gobiernos. El mantenimiento de estas dos vertientes separadas se convertirá, de hecho, en la característica dominante de la política exterior mexicana a lo largo de buena parte del sexenio de Miguel de la Madrid.

Contadora y el manejo de la política hacia Centroamérica

La evolución de la crisis centroamericana y, particularmente, la política seguida por la administración Reagan ante ella contribuyen a introducir algunas modificaciones en el comportamiento mexicano hacia el istmo. Pero si algo sorprende a los observadores de la política exterior mexicana del momento, es más bien el grado de continuidad que ésta alcanza

¹⁰ Heller, p. 3.



El Grupo Contadora surgió para enfrentar el desafío a la seguridad que la crisis centroamericana representaba.

en el espacio subregional. Entre las novedades más significativas estuvo la incorporación en el discurso diplomático mexicano de referencias permanentes a la noción de seguridad nacional. El ya mencionado Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 incorpora definitivamente estos términos en el discurso político del Estado mexicano. La frontera sur del país va a ser vista como área fundamental, y aún vital, en esta modernización del discurso diplomático mexicano que marca el paso del énfasis en los principios a la promoción de intereses concretos. El propio Presidente De la Madrid resumiría el tono fundamental de la discusión, señalando en 1984 que "...una guerra abierta y declarada en Centroamérica tendría efectos adversos al interior de México..."¹¹

Otra de las novedades sería el énfasis puesto en la acción colectiva como la vía más adecuada para encontrar una solución a la crisis. Esta política tenía antecedentes. Como fue señalado en el capítulo anterior, si bien las iniciativas y acciones unilaterales habían dominado la política centroamericana de la administración López Portillo, el comunicado franco-mexicano, el Pacto de San José y las iniciativas conjuntas tomadas con Venezuela a fines del sexenio habían abierto el camino de iniciativas significativas de alcance multilateral. López Portillo había ya roto "con una antigua práctica de no asociación y no-proselitismo".¹² El acento que se pone en esta dimensión de la acción diplomática mexicana introduce, sin embargo, elementos de cambio. Desde el inicio mismo del sexenio la diplomacia mexicana se centrará en la búsqueda de aliados entre aquellos países para los que la crisis centroamericana plantea desafíos

¹¹ Miguel de la Madrid, "Mexico: the new challenges", en *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 1, otoño de 1984, p. 70.

¹² Mario Ojeda, *Méjico: el surgimiento...*, p. 203.

de seguridad similares a los que enfrenta México. En el espacio subregional, el nuevo esfuerzo de concertación se asoció con los trabajos de un grupo de países —Colombia, México, Panamá y Venezuela— creado apenas un par de meses después de la llegada al gobierno del equipo de Miguel de la Madrid y que adoptaría el nombre de la isla panameña en la que se reunió por primera vez en febrero de 1983: Contadora.

Una tercera modificación de la política centroamericana se expresó con claridad en el contexto de este ejercicio:

México procuró, desde el marco de Contadora, una solución negociada que reconsiderará los derechos legítimos de los cinco Estados centroamericanos, incluyendo Nicaragua, y que se fundamentaría en el estricto respeto de los principios de no intervención y libre determinación de los pueblos. En momento alguno el Gobierno mexicano puso en duda la legitimidad de los gobiernos del área y mucho menos pretendió condicionar el logro de un acuerdo regional al cambio del régimen político en cualquiera de los países centroamericanos... no ignoró tampoco que Estados Unidos tenía intereses de seguridad en la región.¹³

Esta línea de conducta, y particularmente el reconocimiento de la legitimidad de todos los gobiernos centroamericanos marcaba un matiz significativo de la política seguida durante el sexenio anterior, particularmente por lo que se refería al conflicto salvadoreño. Las limitaciones de un juego multilateral contribuirían a esta moderación relativa de las posiciones mexicanas con la que, por otra parte, el papel mexicano en la subregión —y la posibilidad de que se constituyese en una fuente mayor de conflicto con los norteamericanos— se diluía considerablemente.¹⁴

Esta búsqueda de nuevas formas de cooperación y coordinación de políticas en el plano internacional, por otra parte, pudo darse en la práctica precisamente porque no se restringió durante estos años al caso de México, representando en realidad una característica común de las políticas exteriores de buena parte de la región. Tres características de los nuevos esfuerzos destacan claramente. En primer lugar, el tono del discurso se modera y se hace más pragmático. La grandilocuente “retórica bolivariana” que otros momentos históricos apelaba de manera casi reli-

¹³ Claude Heller, *op.cit.*, p. 12.

¹⁴ René Herrera y Manuel Chavarría, “México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica”, en *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4, abril-junio de 1984.

giosa a la existencia de la gran patria latinoamericana cede su lugar a una discusión más enfocada en la búsqueda de razones concretas de cooperación entre los países de la América Latina. Esta defensa de intereses específicos en lugar del planteamiento de grandes ideales o la construcción de complejas instituciones constituye la segunda novedad de la política de concertación latinoamericana durante los ochenta. Por último, las formas institucionales de la concertación son extremadamente flexibles durante el periodo.

Los trabajos diplomáticos asociados con el proceso de concertación no son fáciles. Aún antes de cualquier intento por afectar la situación del istmo va a ser necesario acercar las posiciones de los cuatro miembros originales del Grupo de Contadora. Existen, de hecho, en 1983 desacuerdos significativos entre ellos. Sus diferentes y aún conflictivas perspectivas, prioridades e intereses nacionales específicos han sido evidentes ya antes en varias dimensiones de sus respectivas políticas exteriores.¹⁵ Sus preferencias en lo relativo a las soluciones posibles del conflicto centroamericano reflejan este tipo de diferencias. Los gobiernos asociados al proceso de Contadora tienen de hecho distintas políticas bilaterales ya ante la revolución sandinista, ya hacia el movimiento revolucionario salvadoreño, puntos nodales de la crisis. A pesar de que todos ellos constituyen ejemplos de un fenómeno común de reactivación de la política exterior latinoamericana, los países de Contadora llegan a Centroamérica, de hecho, por distintos caminos.

El que esas políticas nacionales hayan contenido elementos significativamente distintos hace aún más notable y relevante el que esos gobiernos fueran capaces de encontrar una base de acción común en las propuestas que desarrollarían en el contexto multilateral de Contadora. Los

¹⁵ Para el caso de la política exterior de Colombia, puede encontrarse información de mucha utilidad en Gabriel Silva Luján. *Política exterior: ¿continuidad o ruptura?*, Bogotá, Colombia, Fondo Editorial CEREC, 1985. El difícil proceso de la reconciliación interna en el gobierno de Betancourt es descrito en Enrique Santos Calderón, *La guerra por la paz*, Bogotá, Colombia, Fondo Editorial CEREC, 1985. Véase también William A. Hazelton. "The Foreign Policies of Venezuela and Colombia: Collaboration, Competition, and Conflict", en Jennie Lincoln y Elizabeth Ferris (Eds), *The Dynamics of Latin American Foreign Policies*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1984. El trabajo clásico sobre política exterior mexicana es el de Mario Ojeda. *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976. Introducciones generales a la política exterior de Venezuela pueden encontrarse en Charles D. Ameringer, "Foreign Policy of Democratic Venezuela", en John D. Martz y David J. Myers (Eds), *Venezuela: The Democratic Experience*, Nueva York, Praeger, 1986 (edición revisada); John D. Martz, "Venezuelan Foreign Policy towards Latin America", y Robert D. Bond, "Venezuela's Role in International Affairs", ambos en Robert D. Bond (Ed), *Contemporary Venezuela and its Role in International Affairs*, Nueva York, Council on Foreign Relations, 1977.

esfuerzos del Grupo pudieron en la práctica combinar diversas preferencias nacionales y convertirlas en objetivos compartidos.

¿Cuáles son los principales intereses compartidos que mantuvieron unida a Contadora por más de cinco años?, ¿por qué, a pesar de su poco éxito, simplemente no desapareció? La respuesta a estas preguntas es, en primera instancia, bastante simple: no existía, al menos hasta el advenimiento del Plan Arias y la centroamericanización del proceso en 1986, mejor opción para lograr una solución negociada al conflicto centroamericano. Mantener la alternativa Contadora era por demás importante para muchos de los actores participantes. Ello resultaba particularmente urgente ante la existencia de otro tipo de propuestas, fundamentalmente norteamericanas, que eran vistas como muy riesgosas al incrementar las probabilidades de un conflicto militar generalizado.

El supuesto básico era que una solución de tipo militar que pretendiera acabar de tajo con el conflicto era, en la óptica de México y los otros miembros de Contadora, no sólo condenable en principio sino imposible en la práctica. El conflicto militar centroamericano no sólo no podría ser contenido mediante un expediente como ese, sino que se extendería. Podía preverse también que cualquier compromiso militar que se adoptara en la región sería probablemente prolongado. La probada capacidad de recuperación y resistencia del movimiento revolucionario salvadoreño y la considerable capacidad de defensa de la revolución sandinista indicaban que América Central no sería un objetivo fácil. Y en el caso de que se desencadenara un conflicto militar prolongado en la región centraamericana, ésto tendría consecuencias directas no sólo para los países centroamericanos sino para los países latinoamericanos situados en la frontera de la zona de conflicto, los cuales se encontrarían en una situación particularmente compleja.

Los cuatro miembros originales del Grupo Contadora son precisamente los países que forman la "línea del frente" de la crisis y por ello sufrirían consecuencias inmediatas si el conflicto se desencadenara. Todos ellos comparten la necesidad de evitar una situación que abriera la puerta a la expansión de las dimensiones militares de la crisis. Este fue el elemento de cohesión básico que mantuvo unida a Contadora. Los intereses inmediatos y concretos compartidos por estos cuatro países son la clave para comprender el por qué asumieron un papel principal en la búsqueda de alternativas diferentes a las propugnadas por el gobierno norteamericano.

Las prescripciones de política de los Estados Unidos, derivadas de su propio diagnóstico de la crisis, eran percibidas por los países de Conta-

leta aún
eación

F: JLP

Hank la
el proyecto
lo urbano

. Mares

López Portillo dijo
ación de técnica,
ción ciudadana en
lantamiento sis-
oblemas, ha dado
los al conocimien-
bano y a la pla-
ia.

har la síntesis de
de Desarrollo Ur-
el regente de la
ik González y su
-, el mandatario
iy mucho por ha-
ederal en materia
laneación, porque
/siguecreciendo"
jefe del Departamento
Federal expresó
hechas al inicio
lo plenamente sa-
hazó que ello siga
ad de México sea
e aseguró que al
sente administrar
ministrar con ma-
tal.

stión del presente
ieron 12 mil 400
de tributo fiscal
irá un poco más
el ingreso con 225
os, lo que hará
xento sexenio se
100 mil millones de

ciarse, el gobierno
rálo, su impacto
de cada peso fa-
jot deudas y 0.92
% de la capital defa-



Regresaron ayer a El Salvador cerca de 300 de los 957 soldados que la junta de gobierno envió a Estados Unidos para adiestrarse durante tres meses en la lucha antiguerrillera. (UPI)

Lo
ata
►Da

LONDRI
mediodi
asignad
negó a e

La ca
ciones t
ban la p

Los C
desapar
climátic
ves c
dente o

"No t
ilitar arg
hoy no i

La flo
archipié
litar en
ciones s

Ins
al e
hot
AFF

BRUST
nud m
el su
tem s
engue
ral de
Corto
on de
dona
apres
m

**Continúan en Varsovia
los enfrentamientos
de policía y obreros**

**Aprobó Secom
el alza de \$2**

El movimiento revolucionario salvadoreño, uno de los puntos nodales del conflicto centroamericano.

dora como las fuentes más probables de una intensificación del conflicto. Desde su perspectiva, por otra parte, las políticas norteamericanas parecían no sólo peligrosas sino además carentes de utilidad alguna. Las propuestas de solución a la crisis sostenidas por el gobierno de ese país parecían originarse en un diagnóstico equivocado de las causas del conflicto en América Central. Debido quizás, a haber tomado demasiado en serio las declaraciones públicas imperantes en los dos primeros años del gobierno de Reagan, Contadora pareció asumir que éste realmente creía que la crisis era atizada por la superpotencia rival a través de su "apoderado" cubano. Se pensaba que el énfasis norteamericano en los aspectos militares del conflicto provenía de la percepción, quizás equivocada pero no por ello menos real, de que la crisis centroamericana constituyía una verdadera amenaza de seguridad.

En América Latina se daba prácticamente por hecho que el gobierno estadounidense enfatizaría las opciones y respuestas de corte militar para tratar con los grupos insurgentes —o los gobiernos de ellos derivados—,¹⁶ en tanto veía dichas rebeliones no como producto de demandas internas comprensibles y legítimas sino meramente como "quintas columnas" de la Unión Soviética. Las implicaciones de este argumento para el régimen sandinista —el único gobierno del área establecido como resultado de una crisis de las estructuras políticas anteriores— se convirtió en importante fuente de desacuerdo entre el gobierno norteamericano y sus contrapartes latinoamericanas. Ello era de esperarse debido a que, en tanto gobierno establecido, el régimen sandinista tenía un derecho más claro que el de las fuerzas no gubernamentales a pretender y reclamar la protección del derecho internacional y de los principios básicos de la tradición jurídica latinoamericana.

Las implicaciones del argumento norteamericano para el caso de Nicaragua resultaban particularmente inquietantes para los gobiernos de Contadora. El énfasis en las fuentes externas de inestabilidad había llevado a explicar el proceso nicaragüense como íntimamente vinculado a las acciones cubano-soviéticas. La creciente actividad de las fuerzas revolucionarias salvadoreñas en 1980 y 1981 hicieron casi inevitable que en las mentes de quienes diseñan la política norteamericana se agregara un nuevo eslabón a la "cadena del dominio soviético". El origen de la inestabilidad en El Salvador debía ser encontrado en las acciones sovié-

¹⁶ Para el caso de El Salvador, véase Enrique Baloyra, *El Salvador in Transition*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1982, pp. 125-166. Véase también Carole Schwartz y Breny Cuenca, "El camino militar-electoral de la Administración Reagan para El Salvador Vs. la negociación política", en CECADE-CIDE (Eds), *Centroamérica: crisis y política internacional*, México, Siglo XXI, 1982.

tico-cubano-nicaragüenses. Las armas cubanas enviadas vía Nicaragua constituyeron la puesta al día de la versión del argumento aplicado previamente al caso de la revolución nicaragüense. Las consecuencias de esta lógica para el caso del régimen sandinista eran fáciles de ver. A Nicaragua se le veía ya como "caso perdido" a manos del bloque soviético. La única solución adecuada desde esta perspectiva sería el derrocamiento del gobierno revolucionario.

Los gobiernos de Contadora sintieron que el argumento norteamericano se equivocaba porque partía de premisas erróneas. Por ello, presentaron un diagnóstico alternativo al norteamericano de la crisis en Centroamérica que sentó las bases para un nuevo abanico de propuestas políticas encaminadas a evitar los riesgos innecesarios derivados de las políticas defendidas por los norteamericanos.

El punto de partida del Gobierno de México, que aceptaría el resto de los miembros de Contadora, era la percepción de que la crisis centroamericana se originaba en la problemática económica, social y política interna de los países de la región. Factores internacionales contribuían al conflicto, pero no era la subversión originada en el exterior el más importante de ellos, sino la situación de la economía internacional. La situación de Centroamérica era la de una serie de "crisis originadas en el atraso económico y social, y en la ausencia de procesos políticos susceptibles de garantizar la estabilidad interna".¹⁷

Desde esta perspectiva, el factor soviético era claramente secundario. Se asumía el hecho de que al igual que los Estados Unidos apoyaban a la resistencia en Afganistán, la Unión Soviética trataría de contribuir a los problemas norteamericanos en Centroamérica. Sin embargo, las acciones soviéticas eran vistas como de poca importancia relativa en la agudización del conflicto centroamericano, no sólo porque los factores de orden interno lo explicaban de manera más que satisfactoria sino porque se estimaba que América Latina jugaba un papel marginal en la estrategia global soviética.¹⁸

¹⁷ Heller, p. 2.

¹⁸ No existe una tradición sólida de estudios soviéticos en América Latina, pero la prioridad que los sucesos que tenían lugar en el Sudeste Asiático, en Oriente Medio y, particularmente en el primer lustro de los años setenta, en África tenían tanto en la agenda del gobierno de la URSS como en la del Partido Comunista de ese país, no era difícil de ver ni siquiera para observadores no muy sofisticados. El hecho de que aún aquellas autoridades norteamericanas que analizaban el comportamiento soviético en la región asumiendo la gran importancia que la amenaza de este representaba concluyeron frecuentemente que dicha amenaza era más potencial que real, reforzaba las impresiones de los observadores latinoamericanos. Véase por ejemplo James D. Theberge, *The*

Para los gobiernos miembros de Contadora, las reivindicaciones de los grupos revolucionarios centroamericanos reflejaban deficiencias reales de las economías y sociedades de los países del área. La única vía adecuada para hacer frente al desafío centroamericano partía de una ayuda eficaz para resolver esas deficiencias internas. La implantación de las reformas adecuadas era elemento indispensable de cualquier solución al conflicto centroamericano. La percepción de que los grupos revolucionarios eran impulsados por preocupaciones legítimas de carácter interno era crucial para diseñar políticas encaminadas a tratar con ellos. En vez de tratar de eliminar a los movimientos revolucionarios, las propuestas de Contadora enfatizaban la necesidad del diálogo y la negociación para reincorporarlos en nuevas estructuras políticas internas. Subrayar las dimensiones militares del conflicto resultaba fundamentalmente equivocado desde esta óptica.

Nicaragua tampoco podía, por otra parte, ser ya considerada un "caso perdido". Contadora centró su atención en la defensa de la idea de que si las naciones occidentales dejaban opciones abiertas a Nicaragua y al movimiento revolucionario salvadoreño, los inevitables procesos de cambio que tenían lugar podrían ser todavía encauzados y dirigidos a fin de no poner en riesgo la seguridad de los países vecinos. Era preferible cooptar a las revoluciones que tirar al gobierno nicaragüense o luchar a muerte con los grupos revolucionarios salvadoreños.

Los desacuerdos fundamentales entre la perspectiva de Contadora y la de los Estados Unidos explican las diferencias en sus respectivas políticas específicas hacia la región. Desde el punto de vista del gobierno de Reagan, aislar económicamente a Nicaragua era un componente racional de una estrategia dirigida a debilitar y eventualmente derrocar al régimen sandinista. Desde la óptica de Contadora se trataba de un error mayúsculo. Si a los sandinistas les eran cerradas las opciones occidentales, recurrirían a cualquier tipo de ayuda que les fuera ofrecida antes de abandonar el poder o sus objetivos revolucionarios. Mediante una abier-

Soviet Presence in Latin America, Nueva York, Crane, Russak & Co., Inc., 1974. También existían fuentes de origen soviético que, al menos en parte debido al pobre análisis que reflejaban, tendían a reforzar la impresión de la baja prioridad otorgada por la Unión Soviética a la región latinoamericana. Véase como ejemplo a A. Sizonenko, *La URSS y Latinoamérica ayer y hoy*, Moscú, Editorial Progreso, 1972. Los nuevos artículos norteamericanos que trataban de probar un cambio en esa actitud soviética después de la revolución sandinista tuvieron un impacto limitado en la región. Una buena descripción del limitado alcance del intercambio económico entre los países de América Latina y los países socialistas pueden encontrarse en Comisión Económica para América Latina, *Relaciones económicas de América Latina con los países del "consejo de asistencia mutua económica"*, Santiago de Chile, CEPAL, 1982.

ta guerra económica contra Nicaragua, los Estados Unidos sólo lograrían autocumplir la profecía de un mayor involucramiento soviético.

El papel central que las preocupaciones norteamericanas tenían desde esta óptica contribuyó, sin embargo, a que, a pesar del énfasis puesto en otras dimensiones, las cuestiones relativas al proceso de desarme sub-regional tuvieron un peso particularmente significativo en la gestión de Contadora. Como lo relata uno de los participantes mexicanos en la negociación:

Contadora privilegió dos áreas principales de negociación. La primera estuvo orientada a procurar la eliminación de la presencia militar extranjera en sus diversas manifestaciones (maniobras, bases y asesores) mientras que la segunda estuvo dirigida a destacar los compromisos que los propios gobiernos centroamericanos deberían adoptar en materia de armamentos mediante la fijación de límite y la prohibición de introducir armas que modifiquen cualitativa o cuantitativamente los arsenales de cada país. Paralelamente, y como condición indispensable para iniciar el proceso de desarme, se insistió en la necesidad de que las partes acuerden compromisos que pongan fin a prácticas violatorias del Derecho Internacional como han sido el apoyo a las fuerzas irregulares que utilizan el territorio de un Estado para atacar otro Estado, el tráfico de armas y, en general, todos los actos tendientes a desestabilizar a los gobiernos del área. Similar importancia se concedió también a la creación de mecanismos eficaces e imparciales de verificación y control de los acuerdos.¹⁹

Dos objetivos generales íntimamente relacionados dominaron, por tanto, la gestión. En primer término, evitar que el conflicto centroamericano fuera innecesariamente hecho parte del conflicto Este-Oeste. En segundo lugar, enfrentar la crisis desde una perspectiva regional más que global. "Soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos" devino el lema que resumió esta aspiración. Existieron tres momentos de crucial importancia en la evolución del proceso negociador promovido por Contadora: a) la creación del Grupo y la identificación de los objetivos prioritarios, en 1983; b) la casi exitosa negociación de un tratado de paz durante 1984; y c) el adaptarse a una nueva percepción tanto de los objetivos como del "poder de veto" de los Estados Unidos, con el consiguiente impasse, durante 1985 y 1986.²⁰

¹⁹ Heller, pp. 22-23.

²⁰ La descripción que se presenta en los párrafos siguientes sigue estrechamente la hecha en Carlos Rico F., "The Contadora Experience and The Future of Collective Security", en Richard J. Bloomfield y Gregory F. Treverton (Eds.), *Alternative to Intervention: a New U.S. Latin American Security Relationship*, (Londres: Lynne Rienner Publishers, 1990).

El surgimiento de Contadora

¿Por qué surgió Contadora en 1983? ¿Por qué no fue una iniciativa sin destino desde sus inicios? Los motivos que se encuentran en el origen de la creación del Grupo Contadora tienen íntima relación tanto con las preocupaciones generadas por la dirección que tomaba la política norteamericana hacia Centroamérica como con la evolución misma de la crisis en esa región. Las percepciones latinoamericanas de la política de los Estados Unidos dominantes a fines de 1982 y comienzos de 1983 ofrecen datos valiosos acerca de los motivos que tuvieron los cuatro gobiernos para dar inicio a sus labores conjuntas.

En primer lugar, el conflicto parecía abarcar cada vez más a toda la región. Ello fue resultado de dos hechos íntimamente relacionados: 1) el fortalecimiento de la insurgencia salvadoreña y la abierta presencia de los contras nicaragüenses en Honduras y Costa Rica;²¹ y 2) las iniciativas militares norteamericanas (las maniobras "Ojo de Halcón" en Honduras en octubre de 1981 y, en particular, el establecimiento de una base militar estadunidense en Durzuna, Honduras, en el verano de 1982, a 25 millas de la frontera con Nicaragua) y aún las diplomáticas (la creación del llamado "Foro pro-Paz y Democracia" en la segunda mitad de ese mismo año). Estos hechos parecían cada vez más arrastrar a otros países centroamericanos al ojo de la tormenta.

Existía además la preocupación creciente acerca de si el gobierno de Reagan contemplaba seriamente la posibilidad de una intervención mili-

Estados Unidos promovió e incrementó las actividades de los "contras" contra Nicaragua.



²¹ Las etapas iniciales de la guerra de los contras contra el régimen sandinista son analizadas en, por ejemplo, Richard Alan White, *The Morass: United States Intervention in Central America*, Nueva York, Harper & Row, 1984.

tar directa. La percepción de que el gobierno norteamericano trataba abiertamente de aislar a Nicaragua agudizó esos temores, que fueron reforzados por la retórica simplista y agresiva de numerosos funcionarios norteamericanos de alto nivel. Además, las tensiones entre Nicaragua y Honduras se intensificaron durante ese mismo año debido, cuando menos en parte, al incremento de las actividades de los contras promovidas por los Estados Unidos.

De esta manera, la crisis centroamericana y la política norteamericana hacia la región en la segunda mitad de 1982 dieron amplios motivos a Colombia, México, Panamá y Venezuela para diseñar y promover el juego alternativo de estrategias políticas resumido en páginas anteriores. Como se recordó en el capítulo anterior de este volumen, los gobiernos de México y Venezuela, tanto individual como conjuntamente, habían hecho con anterioridad numerosas propuestas con el fin de resolver la crisis a través de negociaciones diplomáticas. La percepción de que la amenaza se había incrementado contribuyó a que los entonces nuevos gobiernos de Colombia y México lanzasen iniciativas paralelas para la constitución del Grupo.

La evolución de la política norteamericana a lo largo de 1983 puede ser vista como una razón crucial del por qué Contadora no se desinfló después de creada a principios de ese año. El cada vez más abierto involucramiento del gobierno norteamericano en las operaciones de los contras contra Nicaragua, así como las maniobras Ahuas Taras I y II iniciados prácticamente en febrero de 1983 fueron particularmente importantes. El predominio de los funcionarios de "línea dura" en la administración norteamericana resultaba cada vez más inquietante, particularmente a partir de que el subsecretario Enders (quien a lo largo del desempeño de su puesto parecía haber ido comprendiendo paulatinamente las complejas realidades existentes en el área) fuera trasladado a España.

Los argumentos presentados en el informe de la Comisión Kissinger —si bien mucho más elaborados y complejos que la retórica original y simplista de la administración— hicieron poco para aliviar las preocupaciones latinoamericanas. La dirección que llevaban las políticas reales de los Estados Unidos eran cada vez más claras y el informe Kissinger apoyaba precisamente aquellos aspectos de dichas políticas que los países de Contadora encontraban más preocupantes.²²

²² En los países de Contadora, por ejemplo, se señaló reiteradamente que los cinco primeros capítulos del Informe eran básicamente una serie de preámbulos al sexto, en el que las cuestiones de seguridad eran discutidas desde la perspectiva reflejada en una de las frases más citadas del Documento: "Deseábamos ardientemente que no hubiera necesi-



Daniel Ortega, presidente del gobierno sandinista.

A pesar del destacado lugar que en el diagnóstico de la crisis elaborado por Contadora tenían las realidades económicas, sociales y aún políticas de los países centroamericanos, la cuestión de la seguridad fue el foco principal del Documento de 21 objetivos de septiembre de 1983.²³ Según se ha ya señalado, en su búsqueda por lograr una salida elegante para los Estados Unidos, los países negociadores miembros de Contadora pusieron especial atención a los que, desde su perspectiva, eran los objetivos prioritarios del gobierno norteamericano: evitar la posibilidad de que la Unión Soviética lograra establecerse militarmente en el continente norteamericano.

Pero el gobierno norteamericano no era el único de los actores que tenía que modificar sus percepciones originales si lo que se buscaba era una solución diplomática a la crisis. Las percepciones y preferencias de los movimientos revolucionarios del área también tenían que cambiar.

dad de incluir un capítulo sobre seguridad en un informe sobre Centroamérica. Pero si la hubo." Informe de la Comisión Nacional Bipartita sobre Centroamérica, USIS, enero de 1984, p. 84.

²³ El Documento de 21 Objetivos adoptado por los cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela, fechado el 9 de septiembre de 1983, se encuentra reproducido en Bruce Michael Bagley, Roberto Alvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Col., Westview Press, 1985, pp. 176-180.

En las primeras etapas del proceso de Contadora esto daba lugar a dos diferentes problemas. El primero consistía en convencer al régimen nicaragüense de que estaba en su propio interés unirse a un marco multilateral de negociación diplomática. El gobierno sandinista, en tanto elemento “dispar”, prefería llevar a cabo negociaciones bilaterales con sus vecinos y con los Estados Unidos, país identificado como la pieza verdaderamente crucial del rompecabezas. Contadora consideró el problema de las negociaciones con los países vecinos de Nicaragua. Sin embargo, la cuestión de las negociaciones entre los gobiernos nicaragüense y norteamericano quedó pendiente. La aceptación por parte del régimen nicaragüense de un marco de negociación multilateral fue la primera concesión sandinista. Ella los llevó por un camino que paulatinamente les iba permitiendo escoger de entre los males, el menor.

El segundo problema era la cuestión de tratar con el movimiento revolucionario salvadoreño. En este caso, las dificultades encontradas en el inicio de las negociaciones fueron mayores. Dado el énfasis en las cuestiones de seguridad y en las negociaciones intergubernamentales de las primeras posiciones adoptadas por Contadora, en realidad el Grupo dejaba un espacio mínimo para la incorporación de las preocupaciones de los insurgentes salvadoreños. El hecho de que el movimiento revolucionario salvadoreño se hubiera abstenido de hacer públicamente cualquier crítica a una iniciativa de negociación diplomática que parecía dejarlo desprotegido y a la intemperie, era lo más que se podía esperar.

Contadora en 1984: correr más rápido para mantenerse en el mismo lugar

Una vez forjado el acuerdo sobre los objetivos básicos a lograr, plasmado en el Documento de 21 objetivos, comenzó la verdadera negociación, que tomó ímpetu en 1984. Las negociaciones de pacificación parecían tener buenas perspectivas, dado que en ese año se celebraba la campaña electoral para la presidencia en los Estados Unidos. Los analistas políticos latinoamericanos observaron que el gobierno norteamericano adoptaba una estrategia de doble vía que combinaba una creciente presión (militar y de otro tipo) al gobierno nicaragüense y al mismo tiempo sostenía negociaciones bilaterales con él, con el mantenimiento de una perspectiva militar hacia la insurgencia salvadoreña. Esto fue percibido como una oportunidad para los esfuerzos de Contadora, que incrementó el ritmo de sus pasos de negociación diplomática. Existía la preocupación no declarada pero tangible de que el proceso pacificador debería concluirse antes de la primera semana de noviembre —la fecha de las

elecciones norteamericanas— para asegurar su éxito. Era, en efecto, generalizada la opinión de que el presidente Reagan sería reelegido con lo que, en la diferente atmósfera política de un segundo período, podría ser tentado por la idea de imponer una solución rápida a la crisis centroamericana.

La estrategia de doble vía se prolongó en la práctica tanto como la campaña electoral norteamericana. El día mismo de las elecciones el gobierno de Estados Unidos anunció tener pruebas de que Nicaragua se encontraba a punto de recibir varios *migs* soviéticos. El anuncio por sí sólo contribuyó a la creación de un nuevo clima, aun cuando resultó imposible probar dicha acusación. En el curso de los primeros días de 1985, la administración Reagan suspendió unilateralmente las pláticas que llevaba a cabo con el gobierno nicaragüense en territorio mexicano, en las que la diplomacia mexicana había logrado desarrollar una cierta presencia. Los temores de los analistas políticos y de los diseñadores de política en América Latina habían sido confirmados por la realidad. Entretanto, Contadora había alcanzado los objetivos que se había fijado mediante el establecimiento de una detallada serie de propuestas agrupadas en el Acta de Contadora de 1984.

Las negociaciones más difíciles en la formalización de este documento habían girado en torno a dos áreas clave de desacuerdo: las cuestiones militares y de seguridad relacionadas con los niveles de armamento, maniobras y bases o instalaciones militares; y las cuestiones políticas internas agrupadas bajo el tema general de democracia política. Un tercer grupo de cuestiones que posteriormente serían de importancia se centraban en el problema de la verificación de los acuerdos adoptados, en particular los relativos a la esfera militar y de seguridad.

El Acta de Contadora de 1984²⁴ trataba las cuestiones relacionadas con los dos primeros grupos de problemas proponiendo soluciones alternativas a las que idealmente hubiese esperado por una de las partes involucradas. Adoptaba la idea de un equilibrio mediante el establecimiento de niveles máximos de armamento permitidos que debía aplicarse a cada país centroamericano, tomando en cuenta las necesidades específicas.

²⁴ El 9 de junio de 1984, una primera versión del Acta de Contadora para la Paz y la Cooperación en Centroamérica fue puesta a consideración de los cinco Jefes de Estado centroamericanos. En adelante, al referirme al Acta de 1984 lo haré respecto de la versión revisada de dicho documento, fechada el 7 de septiembre de ese mismo año. Esta versión revisada puede ser consultada en Bruce Michael Bagley, Roberto Alvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Col., Westview Press, 1985, pp. 188-217.

cas de seguridad de cada país para fijar dichos límites. El Acta prohibía la instalación de bases militares extranjeras en Centroamérica así como las maniobras militares en la región. Finalmente, establecía que la democracia política sería la forma de gobierno que habrían de adoptar los países centroamericanos.

En un principio, la mayoría de los observadores políticos propusieron que las concesiones que indirectamente el Acta imponía al régimen sandinista eran tales que éste difícilmente firmaría dicho documento. Con la excepción de El Salvador, que dejaba sus opciones abiertas, los demás países centroamericanos indicaban que estaban dispuestos a firmar el Acta. A finales del mes de septiembre, Nicaragua tomó la iniciativa y anunció que firmaría el Acta en las condiciones que se encontraba²⁵. El gobierno norteamericano, desprevenido como estaba, tomó sólo unas pocas horas después del anuncio nicaragüense para declarar que no aceptaba el Documento. En unos pocos días, aquellos países centroamericanos que inicialmente se habían mostrado dispuestos a firmar el acuerdo se echaron para atrás. Un Documento del Consejo de Seguridad Nacional de los Estados Unidos que logró filtrarse hasta la prensa norteamericana resumía las razones que se encontraban detrás de los cambios en las posiciones de esos países explicando "cómo los Estados Unidos bloquearon a Contadora".²⁶

La administración Reagan justificó su decisión de no aceptar el Acta arguyendo problemas de verificación. Para muchos observadores latinoamericanos, sin embargo, estos argumentos resultaban débiles, en particular debido al hecho de que el Documento tomaba en cuenta los principales objetivos declarados de la política norteamericana: la presencia militar cubana y soviética en Centroamérica quedaba prohibida por el Acta de Contadora de 1984.

La situación descrita echó luz sobre dos puntos cruciales. En primer lugar, dejó claro que los Estados Unidos tenían un virtual poder de veto que podía parar en seco un ejercicio de negociación multilateral. En segundo lugar, dada la reacción norteamericana, había que reinterpretar lo que hasta entonces se habían considerado como las preocupaciones y los objetivos de la política de los Estados Unidos en la región. Resultaba

²⁵ Véase la carta dirigida por el comandante Daniel Ortega, Coordinador del Gobierno de Reconstrucción Nacional de Nicaragua, a los presidentes de los cuatro países de Contadora, el 21 de septiembre de 1984. Reproducida en Bruce Michael Bagley, Roberto Alvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *op.cit.*, pp. 83-85.

²⁶ Alma Guillermoprieto y David Hoffman, "Document Describes How U.S. Blocked' a Contadora Treaty". *The Washington Post*, 6 de noviembre de 1984, p. 1.

cierto que el Acta prohibía las maniobras y la presencia militar de la Unión Soviética en Centroamérica. Sin embargo, dado que dicho Documento no prohibía expresamente la presencia y maniobras militares soviéticas sino las extranjeras en general, era claro que también restringía la libertad de acción de los Estados Unidos. En cierto sentido, el Acta de 1984 tanto prohibía a la Unión Soviética inmiscuirse en la región como exigía a los Estados Unidos retirar su presencia militar de un área en la que hasta entonces había sido la presencia extranjera dominante.

El comportamiento del gobierno norteamericano señalaba con claridad que consideraba el mantenimiento de su poder de voto directo sobre los acontecimientos centroamericanos como la única manera de garantizar que la Unión Soviética se mantuviera alejada del área. Para todo propósito práctico, el mantenimiento de su hegemonía era el objetivo de la política de los Estados Unidos en Centroamérica. La comprensión de este hecho generó dos tipos de respuesta por parte de los países de Contadura. Por un lado, parecía necesario reconocer el poder de voto que al final de cualquier negociación podían ejercer los Estados Unidos. Contadura, se argüía, debía encontrar la manera de responder a las preocupaciones norteamericanas.²⁷ Ya no se trataba solamente de rechazar la participación de la Unión Soviética en la política local, sino de encontrar vías aceptables para legitimar y formalizar la presencia continua de los Estados Unidos.

El segundo problema era qué tanto habrían de tomarse en cuenta las preocupaciones norteamericanas dado que el mantenimiento del régimen sandinista en Nicaragua parecía un hecho inaceptable para ese gobierno. Si esto último era correcto, las negociaciones resultaban por demás irrelevantes. No podría esperarse que los sandinistas negociaran su renuncia al poder. América Latina percibía que la posición del gobierno norteamericano había pasado de dura a inflexible en su "estrategia de negociación"²⁸ y que, en consecuencia, cualquier propuesta que fuera aceptada por el gobierno sandinista sería inmediatamente rechazada por la administración Reagan. La negociación de las revisiones al Acta de Contadura en el curso de 1985 dejó claro qué tipo de concesiones habría que hacer para incorporar las preocupaciones norteamericanas.

²⁷ Véase por ejemplo la discusión de esta cuestión en Carlos Rico, "El proceso de Contadura 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.

²⁸ Para una discusión de estos conceptos véase Glenn H. Snyder y Paul Diesing, *Conflict among Nations*, Princeton, Princeton University Press, 1977, pp. 46-47, 53-54, 122-124.

El Acta de Contadora en 1985 y la *impasse* del proceso

En primer lugar, el Acta revisada incorporó la noción de paridad para definir los niveles aceptables de armamento para cada país centroamericano. La idea de que existían necesidades particulares y diferenciadas —de acuerdo al grado de amenaza a su seguridad que podría enfrentar cada país centroamericano— que debían ser tomadas en cuenta para fijar los límites de armamento permitidos, fue moderada. De esta manera, el argumento nicaragüense de que enfrentaba un conflicto potencial con más de un ejército al mismo tiempo era relegado en las nuevas prioridades de negociación. Las maniobras militares, por otra parte, no quedaban prohibidas sino que debían ser reguladas, con lo que el tema de las bases militares extranjeras se colaba por la puerta de atrás. Por último, las propuestas para la resolución de los problemas políticos internos partían ahora de la perspectiva de lograr la “reconciliación nacional” en los distintos países centroamericanos. Ello equiparaba implícitamente la situación de todos aquellos que enfrentaban conflictos armados y por lo tanto cuestionaba el argumento del régimen sandinista de que no estaba haciendo frente a una guerra civil sino a una agresión externa.

Desde el punto de vista nicaragüense, las concesiones que se hacían para ganar la cooperación del gobierno norteamericano eran demasiado importantes. El gobierno de ese país señaló como requisito de su participación en el acuerdo que el gobierno estadunidense se comprometiera formalmente a respetar los términos del Acta mediante la firma de un protocolo adicional. Los sandinistas temían que, sin un compromiso norteamericano como el descrito, las restricciones que le impondría el Acta de 1985 se convertirían en una flecha más del gobierno de Estados Unidos para debilitarlo y prepararle un destino final más drástico. Su reacción se relacionaba, así, con el surgimiento de una nueva serie de percepciones respecto de la evolución de la política norteamericana en el área.

Muchas y novedosas percepciones de los cuatro países latinoamericanos acerca del comportamiento norteamericano y de sus propios y crecientes problemas ayudaron a conformar el camino que el proceso de Contadora habría de seguir después del fracaso del Acta de 1984. El análisis de costo-beneficio que habían aplicado originalmente países como México había sido modificado por dos razones. En primer lugar, la intensificación de sus problemas financieros hicieron que los costos reales o potenciales percibidos derivados de su participación en la iniciativa (directos o en su relación bilateral con los Estados Unidos) resultaran

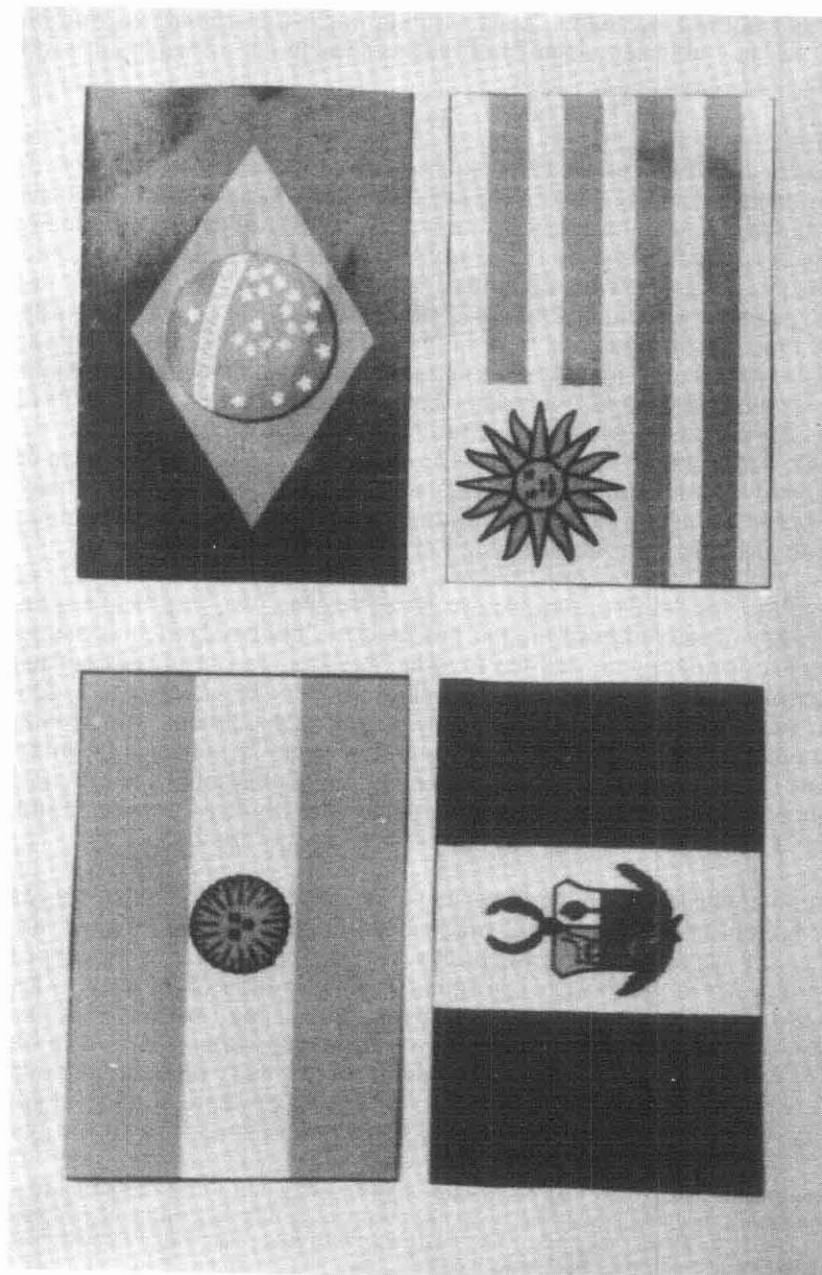
cada vez más difíciles de soportar.²⁹ Los beneficios potenciales también se modificaron cuando empezó a percibirse que el gobierno de Estados Unidos parecía dejar de considerar la alternativa de una intervención militar directa para optar en favor de una "guerra de baja intensidad".³⁰

La segunda razón fue la creación del Grupo de Apoyo a Contadora en el verano de 1985, a la que la diplomacia mexicana hizo también una contribución significativa. Hasta ese momento, habían sido los países con intereses inmediatos en juego quienes habían impulsado y sostenido la iniciativa. Estos habían, sin embargo, descubierto, por una parte, que los Estados Unidos tenían todavía un poder de veto sobre los acontecimientos del área y, por la otra, que la nueva estrategia de la superpotencia hacía menos urgente la necesidad de concluir exitosamente las negociaciones. Frente a esto, sin embargo la "guerra de baja intensidad" también intensificaba las preocupaciones latinoamericanas en lo relativo al desentendimiento casi absoluto de los Estados Unidos de los principios básicos y las normas de la convivencia internacional. Esto último proveía una importante base de acuerdo para los participantes originales y nuevos en el proceso de Contadora.

Los países sudamericanos del Grupo de Apoyo a Contadora, o Grupo de Lima (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay) no enfrentan el mismo tipo de apremios geopolíticos que había detonado la acción conjunta de los miembros originales. Para ellos, la crisis centroamericana constitúa una preocupación inmediata menos importante. Las cuestiones relacionadas con ella tenían un papel menor tanto en sus agendas de política exterior como en sus debates políticos internos. La llegada simultánea de nuevos gobiernos a prácticamente todos ellos en el contexto de los procesos de "transición democrática" contribuyó a impulsarlos en dirección de desarrollar nuevas políticas *vis à vis* la crisis centroamericana. El hecho de que los cuatro países del Grupo de Lima estrenasen gobiernos democráticos nos da elementos importantes para descubrir los motivos que los impulsaban. En primer lugar, el papel jugado por las normas de derecho en la restauración institucional de sus países hacia del respeto a las leyes un elemento especialmente relevante en sus respectivas coyunturas políticas internas. Era extremadamente difícil para ellos apoyar abierta-

²⁹ La evolución de la economía mexicana durante este periodo, por ejemplo, es descrita y analizada en Wayne Cornelius, *The Political Economy of Mexico under De la Madrid: The Crisis Deepens*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego, 1986.

³⁰ Para una revisión de las bases teóricas de la guerra de baja intensidad, véase Harry G. Summers, *On Strategy: a Critical Analysis of the Vietnam War*, Nueva York, Dell Publishing Co., 1984.



Los países sudamericanos del Grupo de Apoyo a Coniadora o Grupo Lima, fueron: Argentina, Brasil, Perú y Uruguay.

mente una política norteamericana dirigida hacia Centroamérica que implicaba claras y abiertas violaciones al derecho y a los principios internacionales.

Esto ayuda a explicar por qué no apoyan la política norteamericana hacia Centroamérica, pero no es suficiente para explicar el por qué de su decisión de unirse al proceso iniciado por Contadora. El elemento clave puede ser su coincidencia con la percepción de los miembros originales respecto a la importancia de evitar una opción de tipo militar en el área. Al igual que en el caso de Colombia, México, Panamá y Venezuela, las razones parecen también ir más allá de la defensa de principios y pueden ser mejor explicadas por la existencia de problemáticas de orden interno, aunque menos fuertes que las enfrentadas por los cuatro miembros originales del Grupo Contadora. Las respectivas coaliciones políticas internas en las que descansaban algunos de los gobiernos miembros del Grupo de Apoyo difícilmente hubiesen podido resistir a la intensificación de las presiones internas resultantes de las reacciones antinorteamericanas, potencialmente explosivas, a una participación militar más abierta y directa de los Estados Unidos en el conflicto centroamericano.

Los gobiernos del Grupo de Apoyo se adhirieron, así, al proceso a pesar del lugar relativamente menor que la crisis centroamericana ocupaba en sus prioridades de política exterior.³¹ Participaron no sólo porque ello beneficiara a su *status* de potencias latinoamericanas o para oponerse a las que en el continente eran vistas como políticas que ignoraban totalmente los principios y las leyes que rigen la convivencia internacional. Su participación en el proceso de Contadora se convirtió también en una manera de apoyar las demandas de otras potencias medianas que a su vez podrían apoyar, si fuera necesario, las propias.

La nueva participación sudamericana no modificó, sin embargo, los constreñimientos básicos que el proceso de negociación multilateral enfrentaba. La propuesta de una nueva versión del Acta de Contadora considerada por el gobierno nicaragüense como muy inclinado hacia los intereses norteamericanos, las condiciones formuladas por dicho gobierno para aceptar esa versión revisada, así como la incapacidad o falta de voluntad de los Estados Unidos para comprender esas demandas, llevó a Contadora a su más difícil *impasse*. Ello resultó evidente cuando el gobierno de Nicaragua solicitó que el proceso fuera suspendido por un pe-

³¹ Quizá el caso de Brasil es el más claro. Para un resumen de las verdaderamente estrechas relaciones, políticas y económicas, de Brasil con los países de Centroamérica, véase Carlos Brandi Aleixo, *O Brasil e a América Central*, Brasilia, Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, 1984.



La búsqueda de una solución diplomática regional por los grupos Contadora y de Lima, tuvo poco éxito.

riodo de seis meses. El ascenso en Guatemala de un nuevo gobierno y su significativa actuación ante la crisis centroamericana, llevó a Nicaragua a retirar dicha propuesta y a una intensificación de la búsqueda de un compromiso entre todas las partes a principios de 1986.

Los grupos de Contadora y de Lima, posteriormente conocidos como Grupo de los Ocho, trataron de convencer a las partes de hacer un mínimo de concesiones. Visitaron no sólo las capitales de los países centroamericanos sino también la de los Estados Unidos. Los resultados obtenidos fueron, sin embargo, bastante pobres. Cuando a mediados de 1986 se presentó una nueva revisión del Acta, sólo el gobierno de Nicaragua emitió una respuesta formal.

La alternativa militar, en la variante de la estrategia de guerra de baja intensidad, parecía haber avanzado significativamente. El aislamiento de Nicaragua se intensificaba y la profecía norteamericana de una mayor presencia soviética se autocomplía rápidamente. En consecuencia, las perspectivas de lograr una solución diplomática regional eran cada vez más sombrías. Las condiciones norteamericanas resultaban, por otra parte, crecientemente difíciles de satisfacer. En efecto, de las primeras demandas de los Estados Unidos en el sentido de que el régimen sandinista no se convirtiera en un aliado soviético y que dejara de exportar su revolución, la Administración Reagan se había adentrado en una esfera que era considerada por el gobierno nicaragüense como la más importante de las cuestiones internas: la evolución de su propio proceso revolucionario.

La posibilidad de lograr una solución negociada a la crisis parecía, así, desvanecerse en tanto la decisión norteamericana de derrocar al go-

bierno sandinista se hacía cada vez más clara. Los gobiernos de Contadora, el mexicano de manera muy destacada, abiertamente críticos de los que veían como una falta de voluntad política de los países centroamericanos, se mostraban crecientemente reservados respecto a la conveniencia de seguir participando en la solución de la crisis. En octubre de 1986, sin embargo, cuando las perspectivas de lograr un acuerdo negociado parecían encontrarse en el momento más difícil desde el inicio del conflicto, los desarrollos políticos internos de los Estados Unidos abrieron nuevas posibilidades.

En cuanto los sucesos relacionados con el escándalo *Contragate*, los actores centroamericanos empezaron a reconsiderar sus posiciones y nuevamente parecieron viables las soluciones pacíficas al conflicto. La iniciativa estaría a partir de entonces claramente en sus manos. La labor de Contadora había, para todo efecto práctico, concluido.

He ya recordado cómo Contadora permitió a la diplomacia mexicana "proyectar con mayor fuerza su política pero también le llevó a moderar, en aras del compromiso regional, posiciones que habían mantenido frente a casos específicos".³² El gobierno de Ronald Reagan expresó formalmente su apoyo al proceso negociador de Contadora.³³ Sin embargo, su comportamiento no sólo no apoyó dicho proceso, sino que, muy al contrario, lo hizo más difícil en coyunturas críticas. Cuando los gobiernos miembros del Grupo de Contadora hicieron demandas concretas a su contraparte norteamericana que consideraban podrían apoyar sus esfuerzos —como fue el caso en su visita al Secretario de Estado a comienzos de 1986, cuando resultaba ya sumamente necesario detener la ayuda a los *contras* nicaragüenses— dicha ayuda fue simplemente negada.

Otros esfuerzos de concertación multilateral

El lugar central que Contadora ocupa en la política exterior mexicana del periodo refleja también una de sus características más amplias. Durante estos años será la "concertación política" más que la "integración económica" la que constituya el centro de la acción mexicana no sólo en

³² Heller, pp. 25-26.

³³ Véase por ejemplo la carta del Presidente de los Estados Unidos, Ronald Reagan, a los presidentes de Colombia, México, Panamá y Venezuela, del 26 de julio de 1983. Reproducida en Bruce Michael Bagley, Roberto Alvarez y Katherine J. Hagedorn (Eds.), *Contadora and the Central American Peace Process: Selected Documents*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1985, pp. 12-13.

relación a la crisis centroamericana sino, de manera más general, por lo que se refiere a la política latinoamericana del gobierno de México. El énfasis en la búsqueda de aliados tienen así implicaciones para la política exterior mexicana que rebasan el ámbito subregional e introduce un elemento novedoso en la relación del gobierno mexicano con sus contrapartes sudamericanas. Coordinar posiciones y sumar fuerzas en el plano de la negociación internacional serían los objetivos explícitos de la nueva estrategia. Era ésta, por tanto, una forma de acción fundamentalmente política, así llegase a actuar en temas económicos y financieros.

México y el Grupo de Cartagena

Uno de los campos en los que repetidamente se sugirió a lo largo de los ochenta la conveniencia de una acción latinoamericana conjunta se refería al tema de la deuda.³⁴ El nivel de cooperación alcanzado en esta temática fue menor que el logrado en relación a la crisis centroamericana. Un número importante de gobiernos latinoamericanos intentaron, sin embargo, introducir un cierto elemento de acción colectiva en el manejo de la dimensión internacional de este punto crucial de sus agendas de política pública. Surgió así la acción de un segundo Grupo informal de concertación, identificado también con el nombre de la ciudad en la que se llevó a cabo su primera reunión: Cartagena.

Los orígenes del Grupo se remontan a mayo de 1984, cuando los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia y México hicieron pública una declaración conjunta en la que expresaban su preocupación por los riesgos que traían consigo las altas tasas de interés y el surgimiento de tendencias proteccionistas en el comercio mundial. El 5 de junio los presidentes de Ecuador, Perú y Venezuela se unieron al grupo original en la elaboración de una segunda declaración sobre el tema de la deuda que se dirigía en este caso a los Jefes de Gobierno del Grupo de los 7, reunidos en Londres. Algunos observadores cercanos a los círculos financieros internacionales expresaron su temor de que estas acciones pudiesen llevar en dirección de un "cartel de deudores" que plantease una moratoria colectiva en el pago de la deuda. Desde sus inicios, sin embargo, los gobiernos latinoamericanos vinculados a la iniciativa adoptaron un enfoque en el que dominaba el tratamiento caso por caso del problema de la deuda.

³⁴ Esta sección sigue estrechamente planteamientos hechos originalmente en Carlos Rico F., "Mexico and Latin America: The Limits of Cooperation", en *Current History*, vol. 86, núm. 518, marzo de 1987.

La membresía del grupo siguió ampliándose con la participación, el 21 y 22 del mismo mes, de Bolivia, Chile, la República Dominicana y Uruguay en la reunión celebrada en Cartagena, Colombia, de la que surgiría el documento básico del Grupo, el Consenso de Cartagena. En éste se planteaba la tesis de la corresponsabilidad de deudores y acreedores en la solución del problema de la deuda, se subrayaba la naturaleza interrelacionada de las cuestiones de deuda, comercio y finanzas internacionales y, al mismo tiempo que se reiteraba la voluntad de cumplir con sus obligaciones financieras, se demandaba un "diálogo político" con los gobiernos de las naciones acreedoras.

Los datos mismos del endeudamiento de cada uno de los países participantes en la iniciativa proporcionan algunos elementos útiles para entender las dificultades que tuvieron para traducir la existencia de un problema común en una respuesta también común. El punto de partida del argumento lo constituye una observación relativamente contra-intuitiva: tener un problema más grande de deuda en términos absolutos (medido en relación al acreedor y no al deudor) no significa necesariamente que se tenga un mayor poder en el contexto de una negociación de grupo. Los deudores menores pueden de hecho elegir "viajar gratuitamente" y aun entrar en moratoria sin que esto tenga un impacto fundamental sobre el sistema financiero internacional. La experiencia de Bolivia durante el periodo que nos interesa es una clara prueba en este sentido. En la práctica resulta por tanto difícil traducir de manera concreta los intereses compartidos por deudores grandes y pequeños.

Cuando, por otra parte, se centra la atención en el papel de los dos deudores más importantes, Brasil y México, las dificultades de una acción conjunta son también relativamente fáciles de observar. El punto de partida lo constituye el deseo por parte de los gobiernos de ambos países de "mantenerse en el juego" en tanto puedan hacerlo. El tema fundamental es qué define tal capacidad. El ejemplo de la relación fundamentalmente distinta de cada uno de estos dos países frente a los desarrollos del mercado energético internacional ejemplifica algunas de sus diferencias más importantes y sugiere algunas de las razones que explican sus distintas percepciones sobre la capacidad de pago a lo largo de la crisis.

El Gobierno mexicano optó en este campo por un proceso de restructuración permanente como alternativa al incumplimiento involuntario. El enorme esfuerzo que la economía mexicana tuvo que hacer para cumplir con ese compromiso puede resumirse en unas cuantas cifras: la transferencia neta de recursos al exterior de 8 500 millones de dólares anuales



En el curso de la visita del Presidente De la Madrid a Sudamérica, se trató el tema de la deuda.

en promedio durante el sexenio representa un promedio también anual del 5.5% del PIB, o de casi 35% de los ingresos por exportaciones.³⁵ El costo social que tuvo que pagar el país fue también muy significativo.

La decisión del Gobierno mexicano de "mantenerse en el juego" se concretó en un proceso complejo de negociación tanto por lo que se refería a la situación de México como a las que se darían al interior de los distintos grupos de actores involucrados. Por lo que respecta a las autoridades mexicanas el conjunto de negociaciones emprendidas se llevó a cabo en varios frentes y con un número considerable de contrapartes, entre las que se encontraban los bancos y sus instancias de concertación de políticas (tales como el Grupo Asesor Bancario, del que formaban parte los trece bancos con más activos en México de los que más de la mitad eran norteamericanos), los gobiernos y sus foros, institucionales o no como el Club de París, instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional, etcétera.

Las consecuencias de estas dificultades, tanto de la negociación realmente emprendida como de las posibilidades reales de concertación de política con otros deudores, para la acción internacional del Gobierno mexicano en este campo fueron bastante claras. Este tendió a ver al Grupo de Cartagena más como un foro en el que se podían definir actitudes comunes e intercambiar información que como un instrumento real de acción conjunta. En opinión del Secretario de Relaciones Exteriores del momento, Bernardo Sepúlveda,³⁶ la utilidad del Grupo de Cartagena se expresó en el hecho de que al negociar separadamente cada uno de sus miembros después de sus reuniones, se mejoraban las condiciones del trato bilateral —spreads, plazos, etc.— al menos para Argentina, Brasil y México.

En la práctica, los casos más concretos de concertación política en el tema de la deuda por parte de los deudores no se dieron para dejar de pagar sino, por el contrario, para garantizar la capacidad de pago de aquellos deudores importantes que se encontraban en apuros al respecto. Así, en abril de 1984, en el curso de una visita de De la Madrid a Sudamérica (Colombia, Brasil, Argentina, Venezuela y Panamá) se concreta un préstamo a Argentina precisamente con ese objetivo. En diciembre de 1983, con la llegada de Raúl Alfonsín a la presidencia, el gobierno argentino había suspendido el servicio de su deuda. El Gobierno mexicano inicia y cumple un papel de primera importancia en la organización y el

³⁵ Gabriela Arroyo Couturier, *op.cit.*, p. 189.

³⁶ Bernardo Sepúlveda, COLMEX, 26 de mayo de 1988.

financiamiento de un paquete de rescate que permite a ese país "mantenerse en el juego". La aportación mexicana es de 100 millones de dólares. Participan también en el mismo Brasil (50 millones), Colombia (50 millones) y Venezuela (100 millones).³⁷

Otras iniciativas multilaterales regionales: el Grupo de Río

Entre las razones que habían llevado al énfasis en los esfuerzos de concertación regional representados por los grupos de Contadora y Cartagena estaba la inoperancia de las instituciones del Sistema Interamericano como del Sistema Económico Latinoamericano para enfrentar los grandes problemas regionales del momento. Como parte del intento por resolver esta situación se lleva a cabo en estos años un proceso de reformas jurídicas a la Carta de la Organización de Estados Americanos, que serán formalizadas en el Protocolo de Reformas de Cartagena de Indias, aprobado por la Asamblea General de la Organización en diciembre de 1985. En él se consagran principios significativos, tales como el del pluralismo ideológico, como base de las relaciones interamericanas y se refuerza la disposición de que la Organización no puede intervenir en asuntos de la jurisdicción interna de los Estados. Los problemas de la OEA o el SELA, tienen, sin embargo, raíces más profundas que dificultan una solución clara de la "crisis del multilateralismo" en el ámbito regional.

Esta es la razón fundamental por la que, a finales de 1986, se decide la creación del Mecanismo Permanente de Consulta y de Concertación Política en América Latina, también conocido como Grupo de los Ocho o Grupo de Río de Janeiro. Esta acción se toma fundamentalmente sobre la base de la experiencia adquirida por Contadora y su Grupo de Apoyo, cuya membresía se ve reproducida en el nuevo Grupo. En este nuevo contexto tiende sin embargo a perderse la precisión de los objetivos e intereses promovidos. La distinción entre concertación política (aun en temas económicos) e integración económica, por ejemplo, tiende crecientemente a diluirse a lo largo de las dos cumbres de nivel presidencial que el Grupo de Río lleva a cabo durante los últimos años de la presidencia de Miguel de la Madrid.

³⁷ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Deuda Pública Externa Mexicana*, (México: Fondo de Cultura Económica, 1988), p. 138. El Banco Central de Argentina aporta 100 millones de dólares y algunos bancos internacionales ponen el faltante de un total de 500 millones de dólares.

La primera se celebra en Acapulco y la segunda en Punta de Este, Uruguay, a fines de 1987 y 1988 respectivamente. En cada una de ellas se amplía considerablemente la agenda y se expresan diferencias significativas alrededor de temas como el equilibrio necesario entre la "solidaridad y promoción democrática", de un lado, y el respeto del principio de no intervención. Estas diferencias se hacen patentes alrededor de las elecciones panameñas de 1988. La crisis de Panamá fue el primer golpe serio a la capacidad de concertación del Grupo. Venezuela y México representaron las posiciones polares en defensa de uno o el otro. La "suspensión" de la membresía panameña en el Grupo fue el resultado del empate al que llegaron sus respectivas posiciones.

Estas diferencias vinieron a agregarse a otras preexistentes entre los miembros del Grupo en temas como el de la desnuclearización de América Latina. No impidieron, sin embargo, que los esfuerzos concertadores de los miembros del Grupo de Río se ampliase a las acciones adoptadas en otros foros como las propias Naciones Unidas o, en el caso de algunos de ellos, en esfuerzos de concertación que rebasaban el ámbito regional.

El Grupo de los Seis y el Desarme

A medida que los problemas de Contadora descritos en la sección anterior se hicieron más patentes la atención multilateral mexicana se tendió a concentrar en otro espacio de concertación de política, el Grupo de los Seis. Es este otro ejemplo de grupo no formalizado, flexibles, sin estructura de apoyo permanente, formado alrededor de "objetivos concretos y limitados..."³⁸, articulados alrededor de intereses concretos compartidos en cuya defensa se decide "concertar" las políticas de los Estados miembros. Los problemas del desarme global se consolidarían a través de este esfuerzo como la temática más relevante en el campo de la diplomacia multilateral global mexicana.

La crisis de los principales espacios formales de acción a ese nivel durante el periodo contribuye a llevar el énfasis en mecanismos informales de concertación política reseñado anteriormente hasta el plano global en este nuevo "ámbito que se sitúa al margen de los mecanismos tradicionales del sistema de las Naciones Unidas".³⁹ La ONU no fue, en efecto,

³⁸ Ricardo Macouzet, "La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de los Seis", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990, p. 464.

un ámbito particularmente favorable durante esos años en estas cuestiones. México mantuvo su presencia en este tema central de la tradición diplomática mexicana, en el contexto de los trabajos de la Organización, pero desarrollos como el "rotundo fracaso"⁴⁰ del Segundo Periodo Extraordinario de la Asamblea General dedicado al Desarme en junio de 1982 —cuyo más importante resultado fue el lanzamiento, bajo los auspicios de las Naciones Unidas, de la Campaña Mundial de Desarme iniciada ese mismo año— mostraban cómo también en este caso se expresaba la "crisis del multilateralismo". Los objetivos del Grupo de los Seis rebasaban sin embargo los problemas de la coyuntura inmediata: "el Grupose considera a sí mismo como un intento por alcanzar lo que las Naciones Unidas, y en particular la Conferencia de Desarme, no han logrado en cuarenta años de existencia".⁴¹

La evolución de la situación política internacional y particularmente la suspensión a fines de 1983 del diálogo entre las superpotencias —que se mantiene durante todo 1984— es una de las fuentes principales en la creación del Grupo de los Seis. La iniciativa había sido originada a inicios de 1984 bajo los auspicios de la Asociación de Parlamentarios para un Orden Mundial, que agrupa a seis centenares de parlamentarios de treinta países. Estos invitaron a los Jefes de Estado de seis países (Raúl Alfonsín de Argentina, Andreas Papandreu de Grecia, Indira Gandhi de India, Miguel de la Madrid de México, Olof Palme de Suecia y Julius Nyerere de Tanzania) a suscribir, con carácter personal, una Declaración Conjunta que sería difundida desde las capitales de esos países.

La invitación reflejaba, en primera instancia, además del prestigio personal de los individuos involucrados, "el peso de los países representados en las relaciones internacionales, particularmente en cuestiones de paz y desarme".⁴² Los cuatro son, de hecho, miembros de la Conferencia de Desarme de las Naciones Unidas que reúne en Ginebra a 21 países no alineados, neutrales o independientes. En este sentido, la invitación a México implicaba un reconocimiento de la participación previa de nuestro país en el tema. Reflejaba también, por otra parte, el grado de prestigio desarrollado en la coyuntura más inmediata, no sólo en este campo, en el que la diplomacia mexicana tiene una tradición im-

³⁹ Juan M. Gómez-Robledo V., "La Iniciativa de Paz y de Desarme de Nueva Delhi", Documentos del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, núm. 3/86, 1986, p. 6.

⁴⁰ Claude Heller, *op.cit.*, p. 3.

⁴¹ Gómez-Robledo, *op.cit.*, p. 13.

⁴² Federico Salas L., "La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo: la búsqueda de la paz, el desarme y el desarrollo", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990, p. 472.

portante y consistente sino en otros ámbitos relacionados con la solución pacífica de conflictos internacionales. En opinión de un funcionario mexicano involucrado en estas gestiones, el Grupo representaba, por último, la "reivindicación de las naciones no nucleares para influir en las cuestiones del desarme nuclear".⁴³

Era éste un tema seguro y conocido de la política exterior del país que representaba bajos costos tanto interna como externamente, por lo que no resulta extraño que el Presidente mexicano decida participar. Como ya se ha señalado, por otra parte, a medida que encuentran dificultades las iniciativas prioritarias de la política exterior del sexenio se levanta el perfil de esa participación, hasta llevar a la celebración de la segunda cumbre del Grupo de los Seis en nuestro país.

El 22 de mayo de 1984 el Grupo emite su primera Declaración Conjunta, en la que expresan su preocupación por "la escalada armamentista, el aumento de las tensiones internacionales y la ausencia de diálogo entre las potencias nucleares".⁴⁴ Sus propuestas están centradas en la necesidad de reencontrar el camino de la negociación internacional en la materia y, como primer paso, en la suspensión de "los ensayos, la producción y el emplazamiento de las armas nucleares y de sus sistemas de lanzamiento, a lo que deberá seguir una reducción sustancial de las fuerzas nucleares".⁴⁵ Introducen también en su declaración el tema de la relación entre desarme y desarrollo. En los meses siguientes se da seguimiento a esta primera acción. El 28 de enero de 1985 tiene lugar la primera reunión de "los seis" en Nueva Delhi, India, pocos días después del encuentro entre los cancilleres soviético y norteamericano en Ginebra que había marcado la reanudación de las comunicaciones entre las superpotencias en este campo. En esta reunión se agrega a la suspensión total de ensayos nucleares un segundo objetivo prioritario, la preventión de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre, tema que la Iniciativa de Defensa Estratégica norteamericana había vuelto a colocar en el centro del debate internacional sobre el tema.

A partir de esta reunión el Grupo de los Seis ofrece sus buenos oficios para contribuir a crear un clima internacional conducente al logro

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ Declaración Conjunta Emitida por el Presidente de Argentina, Raúl Alfonsín; el Primer Ministro de Grecia, Andreas Papandreu; La Primera Ministro de la India, Indira Gandhi; el Presidente de México, Miguel de la Madrid; el Primer Ministro de Suecia, Olof Palme y el Presidente de Tanzania, Julius Nyerere, mayo 22 de 1984, en Gómez-Robledo, *op.cit.*, p. 15.

⁴⁵ *Ibid.*

las exhortaba a avanzar hacia un acuerdo sobre armas nucleares de alcance intermedio.

El 18 de septiembre se alcanzó en principio tal acuerdo por los negociadores de ambos países lo que permitió la firma por Reagan y Gorbachov, el 7 de diciembre de 1987, del Tratado que elimina los misiles de corto y mediano alcance emplazados en Europa, "el primer acuerdo efectivo y real de desarme nuclear desde 1945".⁴⁶ El documento no contempla plenamente los temas ni tiene el alcance que los seis pretendían darle pero representó indudablemente un paso significativo tanto en el tema como en la modificación del clima político internacional durante la segunda mitad de los ochenta.

La tercera cumbre del Grupo de los Seis se celebró en Estocolmo, Suecia, en enero de 1988. En ella se enfatizó la preocupación por la vinculación desarme-desarrollo a la agenda prioritaria del Grupo. La también llamada Iniciativa de Nueva Delhi había sobrevivido a la muerte de dos de sus miembros originales, Indira Gandhi quien es asesinada en noviembre de 1984 y Olof Palme asesinado también en febrero de 1986.

Parece excesivamente optimista señalar que "el Grupo de los Seis se convirtió en un catalizador efectivo del proceso de negociación..."⁴⁷ A pesar de que desde la primera Declaración Conjunta del Grupo, "sus protagonistas se ofrecen como participantes en la instrumentación"⁴⁸ de las medidas que proponen y de que el tema de la verificación va a ser eventualmente aceptado por los soviéticos en la respuesta del Secretario General a la carta que les envía el Grupo el 28 de febrero de 1986, su papel no llega nunca a ese plano de concreción. En ese sentido, independientemente del lanzamiento de algunas propuestas más concretas (los fundamentos de un sistema de verificación internacional de la prohibición completa de ensayos de armas nucleares, elaborado por científicos de los seis países y dado a conocer en la reunión de Ixtapa) el logro más significativo fue el contribuir a favorecer una nueva atmósfera internacional más proclive a la negociación en estas materias. Es en reconocimiento de esta aportación que la diplomacia mexicana se hace, junto con los otros miembros del Grupo de los Seis, acreedora a su primer premio *Beyond War* del sexenio (1985), otorgado por una reconocida fundación privada norteamericana. El segundo le sería otorgado en 1986 en tanto miembro del Grupo de Contadora.

⁴⁶ Salas, p. 22.

⁴⁷ Salas, p. 15.

⁴⁸ Gómez-Robledo, p. 6.

A pesar de estos reconocimientos por parte de actores no gubernamentales de ese país, sin embargo, las relaciones intergubernamentales mexicano-norteamericanas pasarían a mediados de la década por un periodo de tensiones recurrentes.

Las relaciones mexicano-norteamericanas: entre la disidencia y el acuerdo

Al llegar De la Madrid al poder las diferencias con el gobierno norteamericano eran, a pesar del acercamiento a que había dado lugar el "rescate financiero" de agosto, significativas. La complejidad y tamaño de la agenda dificultaba su manejo coherente. No era, por otra parte, la política hacia la crisis centroamericana el único punto de desacuerdo por lo que se refería a la agenda político-diplomática. Siguiendo una tendencia más general, las diferencias en las votaciones en el ámbito multilateral habían sido ya transformadas por el gobierno norteamericano en puntos de discusión bilateral. El ambiente de confrontación que dominaría buena parte de la década a ese nivel haría en ocasiones que votaciones y actitudes en temas marginales a la relación bilateral parecieran empañar tanto la imagen como la realidad de una buena relación en lo económico: "toda disidencia corría el riesgo de ser interpretada como un acto inamistoso hacia Estados Unidos".⁴⁹

El 14 de agosto de 1983 se llevó a cabo la primera entrevista entre Miguel de la Madrid y Ronald Reagan. Su único resultado concreto fue la firma de un Convenio sobre Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza. A pesar de que las pláticas sobre el tema se habían llevado a cabo a lo largo de varios meses, el anuncio del Convenio se dio sólo cuatro días antes de la entrevista, como una propuesta norteamericana. Se hizo también presente el desacuerdo sobre Centroamérica, con De la Madrid planteando que sus posiciones estaban avaladas por otros países en el contexto de Contadora y Reagan intentando bajar el perfil de las mismas: "hemos hablado de la situación de América Central, y aunque tenemos diferencias, existen importantes áreas de cooperación potencial".⁵⁰ El resultado final de la entrevista respecto a este tema fue, así, bastante positivo. Como lo planteó el semanario norteamericano *Time*, se dio un acuerdo "para estar en desacuerdo".⁵¹

⁴⁹ Claude Heller, *op. cit.*, p. 17.

⁵⁰ Citado en 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, p. 21.

⁵¹ *Time*, 29 de agosto de 1983, p. 10.

En agosto de 1983, se entrevistaron por primera vez, Miguel de la Madrid y Ronald Reagan.



Las significativas diferencias de percepción respecto al grado de apertura de la economía norteamericana ante las exportaciones mexicanas son también destacadas por diversos comentaristas.⁵²

En mayo de 1984 De la Madrid visita Washington por segunda ocasión. Dominan la agenda los temas económicos pero, en su discurso ante el Congreso norteamericano —que lo recibió con una ovación de pie—, el Presidente mexicano subraya un par de puntos que en ese momento están llevando la relación a un momento de renovada tensión. En primer lugar reitera un argumento que aunque en ese momento se refiere aún fundamentalmente al caso centroamericano terminará por tener una relevancia en el espacio bilateral: la democracia no puede ser impuesta por la fuerza. En segundo término, replantea con claridad las bases de su desacuerdo con la política centroamericana de la administración Reagan.

Para entonces se anuncian también al nivel bilateral algunos de los temas que se presentarán de manera recurrente en los años siguientes. El Gobierno mexicano expresa su rechazo —por considerarlos intromisiones en los asuntos internos del país— de los capítulos correspondientes a México en los informes anuales del Departamento de Estado al Congreso sobre el estado de los Derechos Humanos en el mundo. Acontecimientos en buena medida ajenos a la relación bilateral vuelven a llevar a un punto alto de la agenda pública norteamericana el tema de la migración. El tema del narcotráfico, por último, incrementa su visibilidad en el contexto de la política pública norteamericana.

⁵² Véase, por ejemplo, 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.

El deterioro de la relación en 1985-1986

En 1985 y 1986 tiene lugar un marcado deterioro de la relación bilateral, detonado por un hecho vinculado precisamente con el tráfico de drogas, el secuestro y posterior asesinato de Enrique Camarena, agente de la Drug Enforcement Agency norteamericana. En el contexto de lo que identifica como una actitud morosa sobre el caso de las autoridades mexicanas, el gobierno de Estados Unidos lleva a cabo una segunda "operación intercepción".⁵³ El deterioro marcado de la imagen del Gobierno mexicano en los medios de masas y los círculos políticos de ese país es el resultado más tangible de todo esto. Se genera a esos niveles un consenso crítico ante México del que participan los más variados sectores norteamericanos. Surge así con claridad la paradoja de una Administración percibida en México como pronorteamericana que va a ser objeto de una serie de críticas y cuestionamientos tan repetidos y amplios que empiezan a identificarse con un nombre inquietante: *Mexico bashing*.

Las Audiencias Helms de mayo y junio de 1986 marcan el momento culminante de este proceso. Participan en ellas diversos funcionarios del Ejecutivo norteamericano tales como el Secretario de Estado Asistente para Asuntos Internamericanos, Elliot Abrams, el Comisionado de Aduanas del Departamento del Tesoro, William Von Raab y el Administrador de la Agencia para el Control del Narcotráfico, David Westrate. En las Audiencias Helms se muestra un cambio significativo en el énfasis de la lectura norteamericana sobre México. La percepción de la crisis como fundada en razones fundamentalmente económicas va a complementarse con una perspectiva que insiste en la crisis del sistema político mexicano y enfatiza el tema de la corrupción. Se plantean dudas sobre la viabilidad del sistema político mexicano. Otros temas conflictivos, tales como el del narcotráfico, son también vinculados con el problema del sistema político mexicano vía el tema de la corrupción. En el tema de la migración, se enfatiza la necesidad de un mayor control de las fronteras, planteando el carácter indocumentado de los flujos como un atentado a la seguridad norteamericana.

Entre los funcionarios del Ejecutivo, Abrams y Von Raab contribuyen con sus declaraciones a generar un clima de presiones al Gobierno mexicano con el fin de que adopte las transformaciones que ellos consideran inaplazables. Este último, por ejemplo, señala que los funcionarios del Gobierno mexicano son "ineptos y corruptos", argumentando que "la preocupación es ahora compartida por toda la rama ejecutiva del gobier-

⁵³ La primera había tenido lugar en 1969.

no".⁵⁴ Funcionarios de nivel más alto en el Ejecutivo (el Secretario de Estado, George Schultz y el Procurador General, Edwin Meese) dejan claro en sus reacciones a las audiencias que consideran esencial mantener relaciones cordiales con el Gobierno mexicano el respeto a las instituciones políticas mexicanas, reconocen los esfuerzos realizados por el país y proponen contribuir a la solución de sus problemas económicos. Meese, de hecho, plantea que las audiencias no reflejan ni la opinión de Ronald Reagan ni la del Departamento de Justicia.

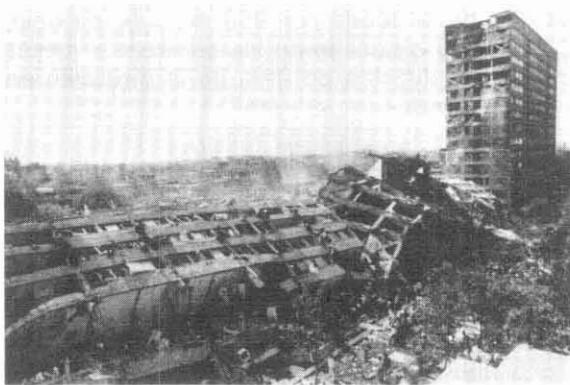
Da inicio así un proceso de mejoramiento del clima de la relación bilateral fomentada por diversos factores. La reacción del gobierno y la mayor parte de la opinión pública mexicana ante las Audiencias Helms constituye un dato importante. Lo es también la mayor participación en los temas bilaterales de los actores centrales del sistema político norteamericano. El elemento fundamental lo constituye, sin embargo, la simpatía que despertaban para 1986 en los centros de poder de Estados Unidos los esfuerzos de la administración De la Madrid para mantener su proyecto económico original en medio de un contexto desfavorable.

Las lecturas dominantes en Estados Unidos durante esos años⁵⁵ respecto al origen de la crisis (una serie de políticas económicas internas fundamentales equivocadas) y a las salidas más adecuadas de la misma (la apertura y privatización de su economía) contribuían a que se viera con simpatía el esfuerzo llevado adelante por la administración De la Madrid, que tan claros puntos de contacto tenía con aquellas. Las diferencias más relevantes del periodo no se centrarían alrededor del sentido básico de la reforma económica sino de sus ritmos. Esto no quiere decir que no hubiese tensiones y desacuerdos a lo largo del sexenio aún sobre este mismo tema. Y ello a pesar de que, a diferencia de lo que había sido la experiencia del pasado inmediato, el programa de restructuración inicial se mantiene a lo largo del sexenio.

En 1984 y 1985 se plantearon desacuerdos por el ritmo que tomaba la reforma económica mexicana. En el primero de esos años, la producción creció a un ritmo mayor que el programado, impulsada, entre otras cosas, por un relajamiento relativo de la política fiscal, expresado en el aumento del empleo público y el otorgamiento de amplios estímulos para la inversión. Las proyecciones de porción del PIB que representaría el déficit fiscal para 1984 (5.5%) y para 1985 (5.1%) no se cumplieron (7.1% y 9% respectivamente). Los medios internacionales volvieron en

⁵⁴ *New York Times*, 12 de mayo de 1986.

⁵⁵ Aguayo en Roett, p. 7.



Tras el desastre sísmico, el Fondo Monetario Internacional acordó un crédito de emergencia para México.

este contexto a levantar insistenteamente el tema de la crisis mexicana. Hasta principios de 1985 México es todavía "considerado no sólo como un caso de ajuste macroeconómico exitoso sino además como un ejemplo de deudor responsable".⁵⁶ Durante ese año, sin embargo, crecerá la percepción en los círculos internacionales de que el Gobierno mexicano no cumple con los compromisos acordados con el Fondo Monetario Internacional. La posposición de un pago de principal por 950 millones de dólares, prevista para los primeros meses del año, opera en el mismo sentido.⁵⁷

A pesar de que el 24 de julio se anunciaron una serie de medidas destinadas a retomar la senda de la austeridad —devaluación de 20% en el tipo de cambio controlado, reducción, por segunda vez en el año, del gasto público, cese de un importante número de empleados públicos y restructuración del aparato estatal, virtual eliminación del régimen de permisos previos a la importación, flexibilización de la política sobre inversiones extranjeras— no fue posible en el corto plazo cambiar la nueva evaluación. El día mismo del terremoto de septiembre un funcionario del FMI hizo público que el Gobierno mexicano estaba técnicamente en incumplimiento del Convenio firmado con éste.

El desastre sísmico introdujo, sin embargo, una serie de nuevos elementos en el juego. El Fondo mismo, de hecho, acordó un crédito de emergencia por 300 millones de dólares a pesar de que las autoridades mexicanas solicitaron de nueva cuenta en octubre el aplazamiento por

⁵⁶ León Bendesky y Víctor Godínez, "La deuda externa de México: un caso de cooperación conflictiva", CIDE/Instituto de Estudios de Estados Unidos, mimeo, marzo de 1988.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 11.

seis meses del pago de servicios de la deuda por 950 millones de dólares. El comportamiento del Gobierno mexicano en las semanas y meses que siguieron facilitó una nueva revaluación positiva de la dirección en que se dirigía su programa de gobierno:

En unas cuantas semanas, México solicitó formalmente su adhesión al GATT; puso a punto un presupuesto recesivo para 1986; incrementó en más del 50% los precios internos de los carburantes y reajustó drásticamente algunos precios y tarifas del sector público; reinició la venta de empresas públicas "no estratégicas" y ratificó, por cuarto año consecutivo, su política de castigo salarial; por último, en la primera quincena de diciembre, el Gobierno mexicano hizo entrega al FMI de una nueva carta de intención, solicitando la colaboración de este organismo para proseguir la "reordenación económica" iniciada en 1982.⁵⁸

El valor simbólico de la primera de esas decisiones —la adhesión al GATT— probaría ser particularmente significativo en este contexto.

El segundo debate sobre el GATT y las relaciones con Estados Unidos

En esta segunda ocasión el debate precedió a la instrucción presidencial al Secretario de Comercio y Fomento Industrial para iniciar formalmente las negociaciones tendientes a la incorporación mexicana al Acuerdo. Fue el Senado de la República el que formalmente convocó a una Consulta Popular al respecto, lo que constituyó la adición más importante al conjunto de actores descrito para el caso de 1979.

Una serie de cambios de primera importancia hacían, sin embargo, que el nuevo debate asumiese un sentido fundamentalmente distinto de lo que había sido la experiencia previa. En primer lugar —y como se ha intentado exemplificar a lo largo de este capítulo—, tanto el contexto internacional de la discusión como los espacios de autonomía de que podía disfrutar en él, el Gobierno mexicano se había modificado profundamente. En segundo término, también el marco económico interno de la nueva discusión había variado de manera fundamental. La política económica mexicana se había movido de manera fundamentalmente acorde con los principios del Acuerdo y el compromiso con la apertura de la economía mexicana era ya un hecho.

⁵⁸ Bendesky y Godínez, "La disuasión...", p. 30.

El tercer cambio significativo se refiere al consenso imperante al interior del Ejecutivo. En la experiencia anterior se habían enfrentado dos escuelas de pensamiento económico que tenían diferencias profundas respecto a temas tan importantes para la restructuración económica como el papel que la misma debería asignar por una parte al Estado y, por la otra, a las fuerzas del mercado. Quienes dentro de la administración López Portillo se habían pronunciado desde 1979 a favor de la entrada al GATT ocupaban ahora, sin embargo, la cúspide del poder público. El compromiso del propio Presidente De la Madrid con la política de liberalización no dejaba dudas, lo que significaba con claridad las señales emitidas.

La entrada al GATT aparecía como congruente con esta política. Era, de hecho, sólo una entre un conjunto de decisiones de política económica con alto grado de coherencia interna. Aprobación de la incorporación al GATT y apoyo al programa económico del gobierno eran, en la práctica, dos caras de la misma moneda. El marco real de la apertura definía así en la práctica las opciones de política viables para los diversos participantes burocráticos en la discusión, lo que contribuía a modificar claramente algunos puntos de referencia centrales de la misma. La Secretaría de Relaciones Exteriores —de la que había desaparecido para entonces la Subsecretaría de Asuntos Económicos y que se encontraba descontenta con los resultados de las recientes negociaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos— por ejemplo, preferiría en ese contexto el espacio que brindaba un foro multilateral como el Acuerdo.⁵⁹ Al final del proceso, no fue en medida alguna sorprendente que el Gabinete de Comercio Exterior votase unánimemente a favor del ingreso mexicano al Acuerdo.

La última modificación de importancia por lo que se refiere a las fuerzas que favorecerían la entrada de México al GATT se refiere a la posición adoptada por el sector privado en esta segunda ronda de consultas. A pesar de que la Canacintra —reflejando las dudas y temores de los industriales pequeños y medianos no sólo ante el tema específico de discusión sino ante el proceso mismo de apertura— mantuvo aún una posición crítica, las organizaciones empresariales se expresaron activa y ampliamente a favor del ingreso de México al GATT. Concamin y Concanaco se unieron a la Coparmex, la ANIERM y el Conacex en la defensa de lo que podía ser claramente considerado como la iniciativa presidencial.

Esta crónica de una decisión anunciada concluye el 24 de agosto de 1986 cuando México se convierta en el 92o. miembro del GATT. Para el

⁵⁹ Casar y González, *op. cit.*, p. 29.

momento en el que el Senado ratificó el Protocolo de Adhesión prácticamente no se dio ningún debate significativo. México se sumaba al GATT en un momento particularmente complejo para el Acuerdo, marcado por el inicio de la Ronda Uruguay, en la que se decidirían algunas de las principales reglas del juego comercial internacional en temas como los servicios, las medidas de inversión relacionadas con el comercio y la protección de los derechos intelectuales. Para entonces, sin embargo, habría surgido en la práctica otro tema central para la orientación que la apertura comercial mexicana adoptaría en el futuro. Este nuevo tema sería el de los méritos relativos de una política comercial centrada en la dimensión multilateral frente a los de otra que enfatizase los vínculos bilaterales con el mercado norteamericano.

En el contexto de la segunda opción, la entrada al GATT debía ser vista fundamentalmente como una prueba de buena fe y una cierta "concesión" a las autoridades norteamericanas para las que "la decisión de una vez más buscar la admisión en el GATT tenía enorme importancia".⁶⁰ El compromiso de las autoridades mexicanas con la apertura comercial y la restructuración económica había quedado demostrado. A partir de esto se inició "una revaluación gradual pero favorable de las actitudes de las autoridades comerciales norteamericanas hacia México".⁶¹

Los avances en la negociación comercial bilateral y otros puntos de acuerdo sobre las relaciones económicas

Uno de los temas significativos de la política exterior mexicana durante el sexenio fue la negociación de reglas formales para normar el comercio mexicano-norteamericano. Como parte de la serie de acuerdos firmados durante la Segunda Guerra Mundial, entre 1943 y 1950 existió un Acuerdo de Comercio Recíproco que se dio por terminado en ese último año mediante el intercambio de notas correspondiente. Desde entonces había imperado una situación un tanto paradójica, en la que el comercio con el principal mercado mexicano no estaba normado por un mecanismo bilateral formal.

Para fines del sexenio de José López Portillo subsistían una serie de problemas significativos en el área comercial. Subsidios a la exportación, impuestos compensatorios y "prueba de daño" se contaban entre los más importantes. Había, sin embargo, otros temas de interés para Méxi-

⁶⁰ Bennett, p. 6.

⁶¹ Bennett, p. 19.



La devaluación de noviembre de 1987 se dio en el contexto de la crisis de los mercados bursátiles internacionales.

co tales como las limitaciones inherentes al Sistema General de Preferencias norteamericano (cláusula de la necesidad competitiva, exclusión de productos "sensitivos", etc), el tema de la "graduación" de los países subdesarrollados fuera de éste y la respuesta negativa ante algunas peticiones del Gobierno mexicano para incluir nuevos productos en el mismo. Del lado norteamericano tres eran las principales fuentes potenciales de fricción: uso de tasas de cambio múltiples y tipos de cambio diferenciales para importación y exportación; presupuestos por divisas por sectores o ramas de la producción; restricciones a la importación impuestas al final del sexenio, que volvían a sujetar a la totalidad de las fracciones de importación al requisito de permiso previo.⁶²

Las modificaciones en la política económica interna mexicana resolvían algunos de estos temas no bien entrado el sexenio, preparando el terreno para una serie de avances en el terreno de la negociación comercial cuya primera etapa culminó el 23 de abril de 1985 con la firma de un "Entendimiento entre Estados Unidos y México sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios". El Gobierno mexicano obtuvo la "prueba del daño" en los términos de la legislación de impuestos compensatorios norteamericana, asumiendo a cambio una serie de compromisos en el campo de los subsidios las exportaciones. "Para los propósitos de la aplicación de medidas compensatorias, señalaba el documento en su quinto punto, no habrá presunción de que los incentivos concedidos por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos tienen como resultado efectos adversos al comercio o producción de los Estados Unidos. Dichos efectos adversos eran demostrados con pruebas positivas, median-

⁶² Héctor Hernández, pp. 4-5.

te procedimientos formales de investigación prescritos en la ley nacional de Estados Unidos aplicable para determinar el impacto económico de las exportaciones mexicanas sobre un sector productivo en los Estados Unidos".⁶³

El último trimestre de 1987 en el contexto crítico creado por la crisis en los mercados bursátiles internacionales y el desplome de la bolsa de valores, la Administración tomó una serie de "medidas de liberalización comercial sorprendentes...con un solo movimiento removió cualquier crítica de México como un país con tarifas excesivamente altas".⁶⁴ La devaluación del 19 de noviembre hacía surgir el tema de la inestabilidad cambiaria y de la agudización de los problemas inflacionarios. El 15 de diciembre de ese año, sin embargo, se anunció el Pacto de Solidaridad Económica que continuaba y profundizaba la apertura de la economía nacional. La liberalización comercial fue acompañada por una serie de medidas de política económica interna, tales como la eliminación de subsidios con el fin de estimular la competencia y forzar una restructuración de los productores nacionales. A partir de las acciones tomadas en 1987, la apertura tuvo un papel significativo en las políticas antiinflacionarias.

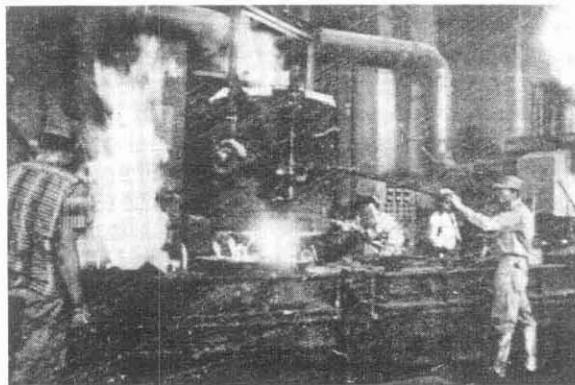
El mantenimiento y profundización del programa de restructuración económica de la Administración facilitó las últimas etapas de la formalización paralela de reglas comerciales en los últimos meses del sexenio. El seis de noviembre de 1987 se firmó el "Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de Estados Unidos de América relativo a un marco de principios y procedimientos de consulta sobre relaciones de comercio e inversión (Entendimiento Marco), un documento cuya sencillez misma estaba dirigida a ayudarlo a "sobrevivir la vida política de las actuales administraciones de Estados Unidos y México".⁶⁵

Los objetivos originales de los negociadores de ambos países habían sido ambiciosos. El 23 de abril de 1985 los dos gobiernos habían firmado un "Statement of Intent to Negotiate" en el que se planteaba como objetivo de la negociación un tratado comprehensivo de comercio en el que se abarcasen temas como principios de comercio, barreras arancelarias y no arancelarias, inversión, servicios y protección de la propiedad intelectual. Después de la entrada de México al GATT, buena cantidad

⁶³ *Entendimiento entre México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios.*

⁶⁴ Bennett, p. 9.

⁶⁵ Bennett, p. 23.



En diciembre de 1987, las cuotas norteamericanas para el acero de México se incrementaron en 12.4%.

de estos temas se definieron en el plano multilateral, por lo que el centro de la negociación se dirigió hacia la creación de un Mecanismo de Consulta a ser utilizado tanto en la negociación de nuevas reducciones de protección como en la solución de disputas.⁶⁶

El Entendimiento finalmente adoptado se compone de dos partes. En la primera se establecen los principios generales que normarán la relación general. Se señala la situación de México como "país en desarrollo", acreedor a un trato diferenciado; se reitera el principio de la no discriminación; y se reconoce tanto la contribución económica de la inversión extranjera "complementaria" como la importancia de otorgar una protección adecuada a la propiedad intelectual. La segunda parte del documento trata el establecimiento del Mecanismo de Consulta, señalando que en caso de controversia ésta podrá ser llevada al GATT.

Con base en la agenda de acción inmediata también identificada en el Entendimiento, en diciembre del mismo año se formalizó la negociación de acuerdos sobre acero, textiles, cerveza, vino, licores destilados, semillas agrícolas y dulces de chocolate. Las cuotas norteamericanas para el acero de México se incrementaron en 12.4%, al tiempo que se eliminaban las cuotas mexicanas sobre cerveza, vino y licores destilados y se eliminaban los requisitos de licencia previa para otras importaciones mexicanas de interés para los productos norteamericanos. Se abrió unilateralmente, aunque de manera parcial, el mercado del vestido mexicano a una exportación potencial norteamericana de 240 millones de dólares. Se firmó también un nuevo Acuerdo sobre textiles que abarcaría el periodo 1988-1991.⁶⁷

⁶⁶ Bennett, p. 10.

⁶⁷ Bennett, p. 24.

La dirección que tomó hacia nuestro país la reforma comercial norteamericana al seguir adelante en los siguientes meses daba indicaciones del cambio que se había operado en las percepciones norteamericanas. En agosto de 1988 entró en vigor la Ley General sobre Comercio y Competitividad (Omnibus Trade and Competitiveness Act). A pesar del comercio superavitario con Estados Unidos y de ocupar uno de los primeros lugares entre sus socios comerciales, México no estuvo entre los países identificados como problemáticos de acuerdo con la Sección 301 de la misma, en la que se definen las bases para determinar si las prácticas comerciales de un país determinado con Estados Unidos son "desleales".⁶⁸

A pesar de estos avances en la relación intergubernamental sobre temas comerciales, se siguieron manteniendo algunos puntos de fricción aún en el plano económico. La insistencia norteamericana en vincular la temática comercial con otros temas de la agenda continuó complicando este espacio de la relación bilateral. En 1986, uno de los puntos de fricción más importantes en esta área derivó del proceso de revisión de la aplicación del Sistema General de Preferencias norteamericano, ordenada por la Ley de Comercio y Tarifas de 1984. Según ésta, los niveles de beneficio de acceso libre de impuestos otorgados por el sistema para los distintos países se definiría a partir de criterios tales como el grado de acceso al mercado, la protección de los derechos de propiedad intelectual, la política de inversiones y el respeto de los derechos laborales. En el caso de México, las dificultades se centraron en la Ley de Patentes y Marcas de 1976.

En septiembre de 1985 el presidente Reagan había colocado la protección de la propiedad intelectual entre las prioridades de la política económica internacional de su gobierno. Entre las preocupaciones norteamericanas se encontraba la falta de derecho de patentes en áreas como la farmacéutica, el periodo de protección acordado, etc. Los negociadores norteamericanos plantearon el problema de manera "persistente y hasta agresiva"⁶⁹ a sus contrapartes mexicanas, que en ese momento habían abierto la posibilidad de enmiendas a la Ley de 1976 para "mejorar el clima de inversión". Se llevaron a cabo, de hecho, discusiones con Estados Unidos sobre las enmiendas a la Ley de Patentes y Marcas aprobadas por el Congreso en diciembre de ese año.

⁶⁸ Los cambios introducidos en esa sección de la legislación comercial norteamericana precisan el procedimiento a través del cual se "gradúa" a determinados países en desarrollo con el fin de que no puedan hacer uso de las concesiones no-recíprocas incorporadas en la propia legislación. Potencial aplicación en el futuro, mantenimiento de la asimetría fundamental, reglas iguales entre socios desiguales.

⁶⁹ Bennett, p. 21.

Estas, sin embargo, posponían la protección de patentes a las industrias química y farmacéutica hasta enero de 1997. La reacción norteamericana fue inmediata. El 2 de enero de 1987 el propio presidente Reagan anunció su decisión de quitar a México a partir de julio de ese año el equivalente de 200 millones de dólares en beneficios de entrada libre de impuestos al mercado norteamericano bajo el Sistema General de Preferencias.

Otro de los campos en los que se planteó una relación de lo comercial con otros temas de la agenda económica bilateral fue el de la inversión extranjera directa. Las fricciones aquí, sin embargo, se moderaron por el hecho de que la administración De la Madrid abandonó definitivamente la política de tono y corte defensivos para adoptar un comportamiento de "promoción selectiva". En febrero de 1984 la Comisión Nacional de Inversión Extranjera publicó una serie de "Lineamientos para la Inversión Extranjera y Objetivos para su Promoción", en los que —después de señalar que los cambios en el marco legal son innecesarios dada la flexibilidad de éste— se enfatiza la decisión de darle la bienvenida al inversionista. Se simplificó en proceso de decisión y se identifica una lista de 42 industrias en las que se promoverá la inversión extranjera directa por razones de avance tecnológico y balanza de pagos.⁷⁰

Bajo la restructuración de la deuda de agosto de 1985, por otra parte, se estableció un programa de intercambio de deuda por inversión directa dirigido a reducir el monto total del endeudamiento, que llevó a un incremento en el flujo de la inversión durante los siguientes dos años. El objetivo fundamental era la captura del descuento sobre la deuda mexicana existente en los mercados secundarios. El mecanismo elegido, el intercambio de deuda restructurada por nuevos bonos. El Gobierno mexicano compraría bonos "cupón cero" del Tesoro norteamericano los cuales serían empleados como colateral en la operación implementada a través de una subasta que estaría a cargo del Morgan Guaranty Trust, institución también encargada de guardar los bonos "cupón cero" en una cuenta especial con el Federal Reserve Bank de Nueva York. El resultado que se obtuvo fue bastante limitado: un ahorro de 2 645 millones de dólares —1 108 de principal y 1 537 de intereses— en el curso de los veinte años contemplados en la operación.⁷¹

⁷⁰ Entre estos se cuentan actividades complejas tales como la construcción de aviones y barcos, equipo para la fabricación de calzado y textiles, equipo para la industria petroquímica, etc; actividades con que una tecnología dinámica, tales como biotecnología, productos finales electrónicos y actividades orientadas a la exportación tales como los componentes electrónicos, las maquiladoras, equipo para hoteles y resinas sintéticas y plásticos.

⁷¹ *Deuda Pública Externa...*, pp. 264-265.

A pesar de que en los últimos años del sexenio se introdujeron nuevas medidas para atraer a la inversión extranjera directa, inversiones que contribuyesen al nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones, la política de promoción tuvo un impacto muy limitado sobre los flujos reales de inversión. Como había sido el caso en otros momentos, éstos respondieron más a las condiciones económicas generales del país. El resultado final fue que de representar prácticamente la tercera parte de la inversión extranjera recibida por América Latina entre 1980 y 1982, para 1983-1985, esta participación había disminuido hasta el 12.2%.⁷²

También en otras esferas de la relación bilateral se dieron desarrollos que mostraban tanto los avances obtenidos como las potencialidades de conflicto futuro. De acuerdo con la *Omnibus Drug Enforcement, Education and Control Act*, aprobada por el Congreso norteamericano en 1986, por ejemplo, a menos que el Presidente norteamericano "certifique" que el país en cuestión ha cooperado adecuadamente con los norteamericanos en este campo y tomado medidas "adecuadas" en contra del tráfico de drogas, se le suspenden varios tipos de ayuda económica norteamericana. La legislación también considera la posibilidad de que la "certificación" se de por "consideraciones de seguridad nacional" aun cuando el comportamiento en el campo específico del narcotráfico se considere insuficiente. En ambos casos, el Congreso puede rechazar la sugerencia presidencial.

A partir de 1987, el proceso de certificación se convirtió en un irritante adicional de la relación en el campo del narcotráfico. Tanto en ese año como en 1988, el Presidente norteamericano "certificó" las acciones mexicanas en este campo, pero los Comités del Congreso encargados del tema plantearon abiertamente su escepticismo y en un caso, el Comité del Senado votó en contra de la certificación presidencial. Al menos en parte el escepticismo de los legisladores se basó en el hecho de que las evaluaciones gubernamentales en la que se basó la decisión presidencial fueron bastante ambiguas. El argumento de seguridad nacional, por ejemplo, se empleó en el caso de 1988.

Una nueva vuelta de tuerca

La política exterior mexicana durante el sexenio de Miguel de la Madrid al mismo tiempo mantiene vigentes algunas de las más importantes in-

⁷² Casar, *op. cit.*, p. 15.

novaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano desde principios de los setenta y recupera una parte significativa de la herencia previa. La presencia activa en algunos de los desarrollos regionales y globales del periodo subrayaba la distancia recorrida desde la posguerra. La crisis de los principales espacios formales de acción multilateral durante el periodo va a contribuir durante el sexenio, por otra parte, a llevar el énfasis en los mecanismos informales de concertación política hasta el plano global. Sin embargo, es en el caso específico de la política centroamericana donde esta búsqueda de aliados se convierte en el principal elemento de continuidad con las innovaciones introducidas en el comportamiento internacional mexicano en el pasado inmediato. La defensa de principios sin buscar apoyo real en otros países parecía así realmente, al final del sexenio de Miguel de la Madrid, una cosa del pasado.

Es, sin embargo precisamente en relación con los principios rectores de la política exterior que se plantean algunos de los ejemplos más notables de recuperación de tradiciones. El comportamiento internacional será en el curso de estos seis años más cuidadoso de las implicaciones de sus acciones para el derecho internacional. La relevancia que se asigna a esta dimensión de la diplomacia nacional se resume en uno de los últimos actos del periodo en esta esfera, la elevación a rango constitucional, mediante la reforma del Artículo 89 de la Constitución Política, de los principios fundamentales de la política exterior mexicana: no intervención, autodeterminación de los pueblos, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica entre los Estados, cooperación para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales. La unanimidad de votos que esta propuesta recibe por parte de los legisladores nacionales refleja la relevancia todavía para ese momento de los principales componentes del consenso interno respecto a las orientaciones fundamentales del comportamiento internacional del Estado mexicano.

Se plantean también otras diferencias interesantes en relación a los dos periodos gubernamentales previos. Se dará, por ejemplo relación relativamente menor de la figura presidencial, en parte como reflejo del estilo personal del nuevo presidente. Será éste el único de los tres sexenios examinados en el presente volumen en el que no se den cambios en la conducción de la Cancillería mexicana. Un solo Secretario de Relaciones Exteriores, Bernardo Sepúlveda, dirigirá sus principales esfuerzos a lo largo de los seis años. La experiencia del sexenio demuestra también, por otra parte, que el solo prestigio no es garantía del éxito de una política de mayor presencia real en el campo internacional.



Bernardo Sepúlveda dirigió la cancillería durante los seis años del Gobierno de Miguel de la Madrid.

A lo largo de él se pierden varias candidaturas mexicanas importantes en el plano multilateral: ONUDI, SELA, Comisión Jurídica Interamericana, etcétera.

Los cambios son también significativos por lo que respecta al nuevo modelo de desarrollo económico que se instrumenta. Las exportaciones no-petroleras crecieron durante el sexenio de De la Madrid a una tasa anual del 20%; las de manufacturas, aún más rápidamente. Esto contribuyó a la generación de un importante superávit en balanza comercial y resumió un proceso por el que la economía mexicana dejaba atrás las tendencias monoexportadoras del pasado inmediato. Sin embargo un punto de primera importancia se mantiene también en el periodo 1982-1988: la concentración de los intercambios en el mercado norteamericano. Como Sísifo, la diplomacia mexicana veía regresar la piedra de la diversificación a su punto de partida.