

---

# COLOMBIA Y MEXICO FRENTE AL CONFLICTO CENTROAMERICANO

---

Martha Ardila\*

---

## Presentación

A pesar de las continuas intervenciones norteamericanas durante el siglo XX, Centroamérica había carecido de interés para América Latina por considerarse un aliado seguro de Estados Unidos y una región sometida a dictaduras permanentes. A partir del proceso revolucionario nicaragüense se plantean otras alternativas reales de poder y se cuestiona la injerencia de Estados Unidos en el área. La aguda lucha de clases que se gesta en los países centroamericanos rebasa las fronteras y, a partir de ese momento, el resto del mundo comienza a interesarse por lo que acontece en el Istmo. La internacionalización del conflicto conduce a Colombia y México a la búsqueda de mecanismos bilaterales y multilaterales de negociación política para la crisis centroamericana.

En este artículo se examinan las relaciones de Colombia y México con América Central durante la primera mitad de los años ochentas. Se mostrará cómo, a pesar de la historia y ubicación geográfica de ambos países, su interés y su cooperación fueron el producto de un nuevo modelo de política exterior, a la vez que expresan el temor de estos dos países a la internacionalización del conflicto. Tanto México con José López Portillo, como Colombia durante el go-

bierno de Belisario Betancur, se distanciaron de Estados Unidos. Sus posiciones hacia Centroamérica también buscaron legitimar procesos políticos internos.

Modificaciones ocurridas en el sistema internacional, como el debilitamiento de la hegemonía norteamericana y con ello, el relativo desmantelamiento del esquema bipolar Este-Oeste y el surgimiento de potencias medias (1), condujeron a una nueva relación centro-periférica y sur-sur. Todo ello posibilitó la creación de grupos de cooperación en los que predominara el interés político por encima del económico. Junto con otros países, Colombia y México conforman el Grupo de Contadora, de Apoyo y de los Ocho, cuyo objetivo se centra en buscar soluciones políticas para Centroamérica y una nueva relación más autónoma frente a la potencia hegemónica norteamericana.

Colombia y México, a pesar de ser potencias regionales y de presentar rasgos estructurales

1. En América Latina se consideran potencias medias a Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México y Venezuela. Véase, Bruce Bagly, "Regional Powers in the Caribbean Basin: México, Colombia and Venezuela", Washington, Central American and Caribbean Program, Occasional Paper No. 2, SAIS, 1983; Gerard Drekonja, "Las potencias regionales en el Caribe: una comparación", en *Relaciones internacionales en la Cuenca del Caribe y la política de Colombia*, Bogotá, Biblioteca de la Cámara del Comercio de Bogotá, 1982; Rodrigo Pardo, "Colombia: potencia regional en crisis de endeudamiento", en *Ciencia Política*, No. 5, IV trimestre, 1986.

\* Politóloga, investigadora del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.

internos similares en relación con su política exterior, difieren en términos de autonomía y poder negociador debido a la dependencia respecto al petróleo en el caso mexicano y al café en el colombiano. Estos factores los hace susceptibles a presiones y oscilaciones externas. Su inserción en el mercado capitalista mundial difiere entre uno y otro. Por ser el petróleo un recurso natural no-renovable, llegó a alcanzar un precio de US\$35 el barril en el comercio internacional. El café, en cambio, ocupa un lugar secundario. No obstante es el interés político común lo que permite establecer una alianza entre Colombia y México. Es el cambio en su relación con los Estados Unidos y América Latina lo que los define como potencias medias de diversa jerarquía.

La política exterior mexicana ha tendido a ser más autónoma y estructural que la colombiana debido, entre otras razones, a sus relaciones diversificadas con Estados Unidos, con otros países latinoamericanos y con el campo socialista. Las amenazas y agresiones externas por parte de Estados Unidos y Francia contribuyeron a que México diversificara sus relaciones internacionales, a la vez que defendía postulados como la no-intervención y autodeterminación de los pueblos. Su ubicación geográfica determina el interés por Centroamérica. Si bien es cierto que la revolución democrática de 1910 dio al Estado mejicano rasgos distintivos y continuos, expresados a lo largo del siglo en el apoyo a gobierno liberales, es solo a raíz de la profundización del conflicto en América Central, cuando México plantea un giro en sus acciones multilaterales y de cooperación latinoamericana.

El modelo de alianza incondicional de Colombia con Estados Unidos que predomina durante el presente siglo, ha obstaculizado la apertura de nuestras relaciones internacionales. El temor a la internacionalización del conflicto centroamericano, fue el elemento catalizador para que nuestro país asumiera una posición diferente y de liderazgo regional. Sin embargo, en un comienzo lo hace continuando al lado de Estados Unidos y en contraposición a los regímenes de Cuba y Nicaragua, y desconociendo así la multipolaridad surgida en el sistema internacional. El fracaso del modelo de subordinación y la necesidad de darle credibilidad al proceso de paz interno, hacen que en Colombia

se materialice un nuevo esquema de política exterior basado en la autonomía nacional y en la integración tercermundista.

La asimetría de la política exterior de Colombia y México convergieron en el liderazgo en el Grupo de Contadora y en las iniciativas que éste propuso como solución al conflicto centroamericano. A pesar de carecer de una historia de relaciones económicas continuas y de tener una ubicación geográfica distante, ambos países unen esfuerzos para buscar la paz en la región. Justamente, su diversidad y liderazgo compartido nos llevaron a realizar este ensayo sobre la política de Colombia y México hacia América Central. Además de que, en Colombia, son escasos los análisis comparativos de política exterior, es poco lo que se conoce de los alcances de la política exterior mejicana, de sus desafíos y perspectivas.

### Conflicto centroamericano

En los últimos años, y a partir de la agudización del conflicto, la región centroamericana ha sido objeto de estudio por parte de académicos y políticos de diversas partes del mundo con enfoques y conclusiones que reflejan percepciones e intereses específicos. Sobresalen por una parte, análisis que apeyan el neoconservadurismo reaganiano. Se limita el conflicto a un enfrentamiento Este-Oeste, lo que equivale a señalar la expansión soviética como causa de la desestabilización en la región. Dentro de este marco, el centro del conflicto es la Nicaragua sandinista. No obstante, estudios realizados en su mayoría por los mismos centroamericanos, indican que la crisis se debe principalmente a contradicciones internas que se manifiestan tanto a nivel económico como político y social (2). Son muchos los factores que agudizaron el conflicto en América Central, pero aquí enfatizamos los políticos sin desconocer que los elementos militares, económicos y culturales también inciden en su profundización.

Con base en ambos enfoques, pensamos que la agudización y prolongación del conflicto cen-

2. La población partidaria del cambio que demanda justicia y libertad, mejor distribución del ingreso y autonomía frente a los Estados Unidos es la llamada "nuevo sujeto histórico centroamericano". Véase, "Centroamérica 1979-1985", en *Envío*, Managua, No. 55-56, Año 5, enero-febrero de 1986.

troamericano se debe a contradicciones endógenas y exógenas en un doble sentido:

- Por un lado, a la polarización entre aquellas fuerzas sociales partidarias de la estructura imperante, que aceptan la subordinación a Estados Unidos, y otras fuerzas sociopolíticas que buscan el poder en aras de la reorganización social y de una nueva inserción en el mercado internacional.
- Por otra parte, a la contradicción entre las fuerzas sociales del “sujeto histórico centroamericano” y el intento de recuperación hegemónica de Estados Unidos.

Estas contradicciones se originan en los tipos de estructuras políticas y económicas dominantes a lo largo del presente siglo, que condujeron a la articulación del Estado con las fuerzas armadas y la burguesía, y a un modelo de desarrollo inadecuado que tiende a acentuar la desigualdad en la distribución del ingreso. Tanto el sistema político cerrado como la situación económica desigual propiciaron el surgimiento de una mayoría de la población marginada y excluida de la sociedad. Indígenas, campesinos y obreros fueron ignorados en los planes de desarrollo gubernamental y sus condiciones de vida tendieron a pauperizarse en vez de mejorar. Son ellos quienes, junto con los intelectuales y otros sectores progresistas, conforman la base social del movimiento guerrillero centroamericano.

Sin embargo, América Central vivió, desde el fin de la segunda guerra mundial hasta comienzos de los setentas, un proceso acelerado de crecimiento económico y de modernización, asociados a los principales productos de exportación: algodón, café y azúcar. Tal expansión estuvo acompañada de una gran desigualdad en la distribución del ingreso y favoreció el proceso de acumulación de capital a través de grupos económicos familiares locales y del capital extranjero. A pesar de los vínculos del Estado con la burguesía, sectores dirigentes centroamericanos demostraron incapacidad para resolver los problemas sociopolíticos que ocasiona el crecimiento económico, perdiendo control y poder frente a las masas y respondiendo con dictaduras militares, terror y violencia. El Estado trató de superar su crisis de hegemonía por medio de acciones contrarrevolucionarias y alianzas con el ejército.

Sistemas políticos cerrados y desigualdades económicas como las que caracterizan el Istmo centroamericano, condujeron a la polarización de diversos sectores sociales que, con una “conciencia de lo intolerable”, crearon proyectos políticos y soluciones propias superando las desigualdades fomentadas por Estados Unidos. En este contexto, el conflicto centroamericano refleja el intento de transformar antiguas estructuras de dominación en busca de nuevas formas de inserción en el mercado mundial, a la vez que indica los efectos de la crisis internacional en países de bajos niveles de desarrollo, altas deudas externas y limitadas divisas de exportación.

Debido tanto a las características estructurales de la región, como también a la dependencia de América Central respecto a Estados Unidos, sus gobiernos evolucionaron sin base real, siendo la “ausencia” de un Estado Nacional y la dominación extranjera elementos propicios que contribuyeron al surgimiento y fortalecimiento no solo de movimientos populares legales sino además extrainstitucionales. Se desarrollaron proyectos revolucionarios que incluyen la vía armada para derrotar al “Estado burgués” y, a la vez, modificar el modelo de subordinación impuesto desde el siglo pasado. Esta búsqueda de ruptura histórica se manifiesta en los esfuerzos de unificación de las fuerzas partidarias del cambio como la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN).

#### **Resistencia norteamericana a la pérdida de su hegemonía**

El triunfo de la revolución sandinista y la presencia de Reagan en la presidencia de Estados Unidos son dos hechos que, con diversa magnitud y dirección, agudizan y prolongan el conflicto centroamericano. Aunque el interés geopolítico y estratégico norteamericano en el Istmo había sido permanente como lo demuestran las continuas intervenciones y el deseo de construir un canal interoceánico, la ideología neo-conservadora reaganiana desconoce transformaciones acontecidas en el sistema internacional, rechaza la pérdida de hegemonía y busca su recuperación a cualquier costo. Según la potencia norteamericana, la región de América

Central, y en particular Nicaragua, sería el lugar de prueba de esa recuperación donde se estaría jugando la credibilidad y "excepcionalismo" de su hegemonía mundial.

En las relaciones con América Latina y en la opinión pública estadounidense se manifiesta un debilitamiento lento y gradual que, desde comienzos de los setentas, ha venido aconteciendo en el dominio y credibilidad de la política exterior norteamericana. Estados Unidos no es hoy el imperio hegemónico posterior a la segunda guerra mundial y, aunque ha habido indicios de recuperación en Asia y Africa, el descenso continúa en América Latina y la recomposición "a la fuerza" no ha sido una modalidad efectiva. La posición asumida contra Argentina en el conflicto de las Malvinas y la invasión a una isla tan pequeña como Granada en 1983 fueron hechos condenados por todos los países latinoamericanos, que expresaron su descontento y discrepancia con Estados Unidos. Asimismo, dineros enviados a los gobiernos salvadoreño y guatemalteco y muy especialmente su apoyo a los rebeldes nicaragüenses despertaron temor y rechazo de la opinión pública, ya no solo en América Latina, sino en Europa y Estados Unidos hasta el punto que el Congreso estadounidense negara la ayuda a la "contra" nicaragüense a comienzos del presente año.

La pérdida de consenso es una de las constantes de la política exterior norteamericana después de los setentas. Coincide tanto con un estilo pragmático con rasgos mesiánicos y liberales wilsonianos característicos del presidente Carter, como con la difusión de la doctrina contra insurgente. Desde entonces, diversas corrientes están continuamente alimentadas tanto por intelectuales críticos, resultado del "síndrome del Vietnam", como por sectores de religiosos católicos que acogen refugiados centroamericanos y que conforman el Movimiento Santuario, y por diversos grupos minoritarios de hispanos y negros. Todos ellos se oponen al neoconservadurismo reaganiano en América Central.

El Informe del Comité de Santa Fe, elaborado en 1980, a la vez que fue enfático en recomendar que la política exterior debería retomar los elementos intervencionistas de la Doctrina Monroe, de la Doctrina Truman y de la Alianza para el Progreso, enfatizó también la necesi-

dad de retornar a una política de contención y enfrentamiento con la Unión Soviética. El análisis que este informe hace sobre la región del Caribe y Centroamérica se basa en el esquema bipolar Este-Oeste que predomina a lo largo de la administración Reagan. En este contexto, la política hacia Centroamérica contempla diversas opciones que van desde la búsqueda de apoyo de aliados internos hasta la estrategia de regionalización del conflicto. La Guerra de Baja Intensidad (3) enfatiza, como política contrainsurgente y antiterrorista, el desgaste de las fuerzas políticas opositoras y de los actores involucrados en el conflicto. El costo político y económico de esta estrategia ha sido tan alto que la única alternativa continúa siendo la negociación. Estados Unidos ha demostrado carencia de voluntad política para lograr una solución negociada y un reconocimiento del pluralismo ideológico en la región. A pesar de ignorar y restar legitimidad al Grupo de Contadora y demás propuestas de paz, informes paralelos como el del Interamerican Dialogue, del Carnegie Endowment, del Atlantic Council y del Miami Report, sostienen que las acciones norteamericanas en el Istmo perjudican las relaciones con los demás países de América Latina. Todos ellos, junto con el Informe Kissinger, reconocen la necesidad de introducir reformas sustanciales en Centroamérica.

La negativa del Congreso de Estados Unidos a continuar financiando la "contra" nicaragüense indica carencia de consenso y apoyo a las acciones adelantadas en América Central. El subsidio a las economías y al fortalecimiento del ejército en la región ha representado un costo tal que al presidente Reagan le ha sido difícil justificarlo dentro del contexto de debilitamiento económico y de crisis en la banca mundial. Estos hechos en período pre-electoral indican, sin ánimo de hacer predicciones, que Estados Unidos debe modificar su política exterior y apoyar iniciativas de solución negociada al conflicto, y que Centroamérica debe buscar el fortalecimiento de un proyecto regional basado en la integración, no solo política como la proponen Contadora y Esquipulas, sino eco-

3. Véase, Lilia Bermúdez, *La guerra de baja intensidad*, México, Siglo XXI, 1987; Luis Herrera-Lasso, "La crisis centroamericana: dinámica e interacción de actores y niveles de conflicto", en *América Latina y Europa en el debate estratégico mundial*, Buenos Aires, EURAL, 1987.

nómica, que cuente con el respaldo y apoyo internacional.

La participación de Colombia y México en planes de paz para Centroamérica y de manera especial en el Grupo de Contadora durante los gobiernos de Belisario Betancur y de Miguel De la Madrid, indican no solo voluntad y esfuerzos de integración política sino además confrontación y rechazo a las acciones norteamericanas en América Central. Estos dos países, México y Colombia, han sido los principales propiciadores del diálogo guerrilla-gobierno, Estados Unidos-gobierno, rebeldes-sandinistas y Estados Unidos-sandinistas. Sin embargo, la rechazación actual de ambos países, y con ello la agonía de Contadora, dio lugar al surgimiento de iniciativas como la del Parlamento Centroamericano, con la vieja idea de integrar estados y regiones, y la del Plan de Paz de Esquipulas, que tuvo mayor éxito. Colombia y México continúan apoyando esfuerzos pacificadores en la región, pero sin el empeño de años atrás. Sus acciones actuales, las realizan ambos países de manera conjunta con el Grupo de Acapulco. Tanto la política del presidente De la Madrid como la de Barco presentan orientaciones más bien económicas que políticas. Pero ha sido precisamente la agudización y prolongación del conflicto lo que ha conducido a iniciativas propias de paz para el Istmo centroamericano.

### **Colombia. De un esquema de subordinación y dependencia a un nuevo modelo de política exterior**

La política exterior colombiana a lo largo del siglo XX fue calificada como de Bajo Perfil (4) hasta la década de los setentas, cuando el presidente López Michelsen planteó el "Respice Similia". Sin embargo, la pasividad y el aislamiento no han sido continuos y se han presentado momentos de gran participación del país en la escena internacional aunque la mayoría de las veces la actitud colombiana indique apoyo a las políticas norteamericanas.

Los gobiernos de Marco Fidel Suárez (1918-1922), Enrique Olaya Herrera (1930-1934), Eduardo Santos (1938-1942), Alberto Lleras Camargo (1958-1962) y Julio César Turbay Ayala (1978-1982), aunque de mayor participación internacional, fueron de gran subordinación hacia los Estados Unidos. Al contrario, la segunda administración de López Pumarejo (1942-1945), el gobierno de López Michelsen (1974-1978) y el de Belisario Betancur (1982-1986) se caracterizaron por su autonomía y poder negociador frente a la potencia hegemónica.

Para los internacionalistas, la dependencia y subordinación a Estados Unidos van paralelas e impiden la participación externa del país. Por ello, Colombia fue calificada de Bajo Perfil hasta los años setentas, época en que comienza a ponerse en práctica un nuevo modelo de política exterior. En este giro se ubica nuestra participación en el Grupo de Contadora a favor de la negociación política en Centroamérica. Colombia como potencia media regional presenta grandes posibilidades de cooperación e integración latinoamericana, aunque como actor regional haya definido sus intereses según contextos y coyunturas específicas lo cual indica hasta cierto punto, indefinición de nuestra política exterior pero más que todo, apoyo de los sectores dirigentes colombianos a las acciones norteamericanas. A pesar de ello, el país ha mostrado tener la voluntad política de ampliar los márgenes de participación internacional activa, diferenciada y autónoma, así como también a favor de la negociación política como solución de conflictos existentes.

El interés de Colombia por el área centroamericana no respondió de manera casual y coyuntural a los deseos personales de protagonismo del presidente Betancur, sino que se enmarca en un contexto caracterizado desde años atrás por el interés de modernización y ampliación de nuestras relaciones internacionales como también de la búsqueda de autonomía e independencia frente a Estados Unidos. Esta política de los años setentas se debió a los cambios producidos en la situación económica del país y en la correlación de fuerzas externas que condujo a la interdependencia económica y multipolaridad política. Sin embargo, y a pesar de planteamientos como el "Respice Similia" del presidente López Michelsen, nuestro interés

4. El Alto o Bajo Perfil se define por el nivel de participación en el sistema internacional y por sus relaciones bilaterales y multilaterales. No se marca exclusivamente dentro de las relaciones con Estados Unidos, sino que dependerá de su articulación con el Estado, con otras fuerzas políticas y sociales y con sujetos internacionales.

concreto por Centroamérica y el Caribe se inicia con los gobiernos de Julio César Turbay y de Belisario Betancur, ambos caracterizados por una política de Alto Perfil pero con sentido diferente. Entre ambas administraciones se presentaron contradicciones, divergencias y cambios en los postulados de política exterior.

En términos generales, sin desconocer que la Cancillería de Diego Uribe Vargas fue más autónoma y latinoamericanista que la de Carlos Lemos Simmonds, el presidente Turbay aplicó un esquema basado en la Seguridad Nacional en términos de defensa del territorio, reprimiendo cualquier tipo de manifestación que afectara el orden público. Al plantear soluciones represivas a los problemas nacionales daba muestras de temor a la internacionalización del conflicto centroamericano, al que aplicó la misma percepción de Estados Unidos, definiéndolo como un enfrentamiento Este-Oeste. Su interés en el área del Caribe se debió a la búsqueda de nuevos mercados y a la necesidad de reactivar y fortalecer la alianza con Estados Unidos, en aras a contrarrestar las acciones sandinistas y la ayuda de Cuba al M-19. Diversas actitudes indican que durante el gobierno del presidente Turbay, el país abandonó la autonomía y las posibilidades de integración latinoamericanas, elementos que fueron luego retomados por el presidente Betancur. Varios hechos marcaron el acercamiento a Estados Unidos:

- La oposición de Colombia a que Cuba fuese postulado al Consejo de Seguridad de la ONU en 1979;
- El ataque del canciller Lemos Simmonds al expansionismo soviético en Centroamérica (1981-1982);
- La suspensión de relaciones diplomáticas con Cuba argumentando el apoyo de ese país al M-19;
- El apoyo de Colombia a Inglaterra en el conflicto de las Malvinas; y
- El rechazo al comunicado francomexicano emitido durante el gobierno de François Mitterrand y López Portillo.

El fracaso del modelo represivo de Turbay tanto en lo interno como en lo externo condujo a que el presidente Betancur empleara un nuevo esquema de apertura política democrática. Buscaba a la vez, la legitimación de la clase dominante y del régimen político. De este

modo impediría la internacionalización del conflicto interno que se había profundizado durante la administración anterior. El proyecto político del nuevo presidente se caracterizaba por:

- El intento de reincorporación de la guerrilla a la vida política legal y la ampliación de la libertad de opinión;
- El planteamiento de un conjunto de reformas políticas.

Junto a estas características, los asuntos internacionales ocupaban un lugar destacado, y las acciones hacia Centroamérica contaron con el consenso ampliado de la sociedad civil. Tanto el bipartidismo como la izquierda y demás fuerzas independientes apoyaron las iniciativas del presidente que tuvieron un carácter político y económico. Ningún gobierno anterior había contado con el respaldo y apoyo masivo de la sociedad para el desarrollo de políticas externas innovadoras. Se percibieron entonces con simpatía opciones diferentes a las tradicionales, basadas en el modelo de sumisión y dependencia. La búsqueda de autonomía y poder negociador al lado de los países latinoamericanos creó y fortaleció valores nacionalistas en la población. Dentro de este contexto se originó un nuevo modelo de política exterior colombiana.

A pesar de las percepciones que sobre la paz tenían diversos sectores sociales, el gobierno trató de darle credibilidad al proceso de paz interno dentro de una lógica de vinculación interna-externa, principalmente mediante la política de paz en Centroamérica y también con el acercamiento hacia otros países latinoamericanos y el Tercer Mundo en general. Aquí se ubica la participación de Colombia en el Movimiento de los No-Alineados (NOAL) y en el Grupo de Contadora. Hasta entonces el interés de nuestro país por Centroamérica se había limitado a Panamá y el Archipiélago de San Andrés y Providencia. En este sentido la integración de Colombia al Grupo de Contadora busca impedir la internacionalización del conflicto centroamericano a la vez que legitimar el proceso belisarista de paz interna. Por primera vez se trata de aplicar un modelo político de independencia y autonomía frente a la potencia norteamericana.

La creación del Grupo de Contadora (5) se

5. Luis Méndez Asensio, *Contadora*, México, Plaza y Janes, 1987.

enmarca dentro de diversos intentos de solución y negociación del conflicto en América Central propuestos desde la década de los setentas, por ejemplo por el Grupo Nassau integrado por Canadá, México, Venezuela, pero también por Estados Unidos. Aunque ausente de Nassau, Colombia propició una reunión en la isla de San Andrés, mientras que México y Francia lo intentaron dentro de la Organización de Naciones Unidas (ONU). Costa Rica también buscó una solución pacífica para el área, pero al igual que las demás naciones, sin resultados inmediatos. Tan solo Esquipulas vino a crear esperanzas reales de paz para la región.

Si bien es cierto que el Grupo de Contadora obtuvo grandes logros, tales como divulgar la naturaleza del conflicto, crear conciencia en la comunidad internacional acerca del costo que implicaría una intervención directa de Estados Unidos y propiciar acciones para el mejoramiento de las relaciones bilaterales entre los países centroamericanos, sus limitaciones y obstáculos se originaron principalmente en la política fomentada por Estados Unidos. Es claro que esta potencia no simpatizó con el Grupo de Contadora debido a la diferente concepción que ambas partes tienen del conflicto centroamericano. Contadora entorpeció la aplicación de la política norteamericana en el área y produjo impacto en la opinión pública mundial. En varias ocasiones Estados Unidos indicó que su posición variaría si Contadora aceptara incluir en su agenda la cuestión de la reconciliación nacional y la democratización en Nicaragua, y reconociera a los rebeldes como protagonistas legítimos de esta reconciliación nacional. Sin embargo, a pesar de las modificaciones que en el Acta de Esquipulas II se introdujeron, y pese a la nueva actitud nicaragüense, Estados Unidos continúa invariable en su posición hacia América Central.

No puede dejarse de lado la necesidad de consenso y solidaridad que Centroamérica y Contadora tienen en torno a la solución pacífica en la región. Sus objetivos y acciones indican la importancia de Estados Unidos y Cuba para la solución del conflicto. El presidente Reagan trató de ignorar el significado de Contadora mientras que Fidel Castro manifestó pleno apoyo y recomendó negociaciones internas de la guerrilla con las fuerzas en el poder. Una solución negociada dependerá en mayor medida de Estados Unidos y también de Cuba.

A pesar de la importancia que el presidente Betancur le dio a las relaciones internacionales, y al Grupo de Contadora en especial, su política fue ambigua y contradictoria. Su activismo, caracterizado por una retórica tercermundista, condujo a crear demasiadas expectativas en la sociedad colombiana. Al terminar su administración, se revelaron incongruencias entre el discurso político y las acciones realizadas. En el campo económico, las negociaciones con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la banca privada internacional, en 1985, indican un viraje que conduce a la pérdida de apoyo de la sociedad civil. Y en lo político, temas de divergencia y conflicto al comienzo de su administración, como la vinculación de la guerrilla con el narcotráfico y la "teoría del dominó", pasan a ser concebidos en términos similares por Colombia y los Estados Unidos. El último año de la administración Betancur marcó un giro tanto en la política interna como externa.

En este sentido, la relación de nuestro país con Nicaragua entró en un período de presión por parte de aquellos sectores opuestos a la política del presidente Betancur hacia Centroamérica y en especial hacia Nicaragua. A raíz del rumor del suministro de armas sandinistas al M-19, varios cancilleres de gobiernos anteriores abogaron por el rompimiento de relaciones diplomáticas con Nicaragua. A pesar de que esta situación tendió a calmarse gracias a los nuevos planes de paz, en lo sucesivo nuestro país tendrá un protagonismo moderado en la negociación política para el área centroamericana.

### **México: Continuidad y cambio en su política exterior**

La política exterior mejicana ha sido una de las más autónomas en América Latina, aunque, a raíz de la crisis económica, en los últimos años se ha distanciado de los intereses latinoamericanos. Hasta comienzos de la década de los ochentas, el gobierno mejicano apoya procesos de cambio en la región centroamericana, mientras que, con el presidente Miguel De la Madrid y con la profundización del conflicto en Guatemala, se disminuyó el apoyo a movimientos insurgentes. Fue durante la administración de José López Portillo cuando México tuvo una política de apertura hacia Centroamérica, aunque siempre hubiese existido un interés de

diversos sectores de la sociedad mejicana hacia el área.

Son muchos los mitos que existen en torno a la política exterior mejicana, aunque a lo largo del presente siglo ha habido consistencia con sus necesidades históricas y coyunturales. Su posición responde a la búsqueda permanente de estabilidad del sistema y a la creciente necesidad de legitimar la política interna frente a la crítica de sectores de izquierda.

La dependencia y vecindad con Estados Unidos también han incidido en los rasgos de su política exterior. Precisamente por ello trata de distanciar lo económico de las decisiones políticas. Sin embargo, la magnitud de la crisis económica actual viene modificando las relaciones internacionales durante la presente administración del presidente De la Madrid. El mencionado carácter dependiente ha conducido a México a posiciones muchas veces ambiguas que indican temor frente a la posibilidad de represalias norteamericanas. A pesar de ello, se ha opuesto de manera enfática y radical al intervencionismo de Estados Unidos en Guatemala (1954), República Dominicana (1965), Chile (1978), Nicaragua y El Salvador. Asimismo rechazó el rompimiento de las relaciones de Estados Unidos con Cuba en 1962. La política exterior mejicana, utilizada como medio de legitimación interna, tiene sus bases político-ideológicas en el nacionalismo y corporativismo de Estado que garantiza la estabilidad y permanencia del mismo partido en el poder. Este rasgo permite una mayor autonomía y continuidad en sus relaciones internacionales.

Por ser la participación internacional de México una de las más antiguas y activas del continente, sus relaciones son más amplias que las de la mayoría de los países y, por supuesto, que las de Colombia. Dentro de esta diversidad, ocupan un lugar destacado las relaciones con Estados Unidos que buscan una mayor autonomía frente a problemas constantes en la agenda de ambos países, como son la población indocumentada, el narcotráfico, aspectos de desarrollo nacional fronterizo, la deuda externa, y en los últimos años, el conflicto centroamericano. Casi todos ellos son comunes también con Colombia, pero han recibido diferente tratamiento por parte de nuestros gobernantes debido al modelo predominante de subordinación y dependencia de nuestro país. El gobier-

no norteamericano presiona a México con represalias económicas y con el desprestigio de su sistema político y de sus gobernantes. La vulnerabilidad actual ha sido favorable a los intereses de Estados Unidos. Ante esta situación, el país azteca ha tratado de diversificar sus relaciones, no solo hacia América Latina sino también hacia Europa y Asia, con el objetivo de buscar nuevos aliados proveedores de bienes de capital y una menor dependencia con relación a Estados Unidos, siendo ésta una política que favorece aún más sus intereses nacionales.

La política exterior de México hacia el área centroamericana (6) no ha sido global ni homogénea, sino que ha presentado particularidades según el país y los intereses del momento. Aquí nos referiremos a Nicaragua y El Salvador, sin desconocer su papel hacia Guatemala por ser este país limítrofe y haber provocado acciones e incursiones del ejército al sur de México a raíz del conflicto con los refugiados. Es claro que para México la apertura y los postulados de su política exterior hacia Centroamérica comienzan en El Salvador y Nicaragua. Su historia común con Guatemala (7) y sus conflictos territoriales (8) por el estado de Chiapas condujeron a que México tomara distancia y, en apariencia, se apartara de conflictos internos que afectarían su estabilidad y hasta sus relaciones con Estados Unidos. Desde su independencia, el interés de México por la región ha sido más político que económico.

A lo largo del siglo XIX e incluso después de 1910, la política de México hacia Centroamérica se limitó al apoyo de gobiernos liberales en la región. La defensa de su territorio nacional y las intervenciones directas norteamericanas ocasionaron acciones defensivas y limitaron el interés por lo que acontecía fuera de sus fronteras. México perdió zonas de alta producción petrolera y el 55% de su territorio. Lo que actualmente son los estados de New México, California y Texas, se convirtió en propiedad de Estados Unidos. Desde entonces, y debido

6. Jorge G. Castañeda, *México: el futuro en juego*, México, Editorial Planeta, 1987.
7. La capitania de Guatemala incluía las intendencias de Honduras, Nicaragua, El Salvador, Costa Rica y El Soconusco que hoy pertenece al estado de Chiapas.
8. En 1882 fueron reconocidos los derechos de México sobre Chiapas, fijando sus límites con Guatemala en 1895.

también a la crisis económica de los países centroamericanos, sectores dirigentes buscaron aliarse con el Norte que propiciaba una política de expansión y construcción de un canal interoceánico en Tehuantepec o Nicaragua. Finalmente el canal se construye en Panamá.

Después de la revolución mejicana en 1910, la política exterior pretendió defender reformas impulsadas por el movimiento revolucionario que legitimaran procesos políticos internos, pero sin entrar en contradicción con Washington. Este rasgo ha sido constante a lo largo del siglo XX y ha marcado el perfil de la política exterior de dicho país. La dependencia económica y el temor han estado presentes en las relaciones internacionales de México principalmente con Estados Unidos. Es tan solo durante periodos de bonanza económica cuando el país azteca tiende a una mayor autonomía y acrecienta su poder negociador.

La presencia norteamericana como potencia hegemónica marca un hito y divide lo que ha sido la política exterior mejicana antes y después de 1945. Hasta la segunda guerra mundial a México le interesó consolidar su régimen revolucionario con base en el apoyo interno. Los años de conflicto con Estados Unidos explican la pasividad de México en la situación nicaragüense de 1925 a pesar del respaldo indirecto del presidente de entonces, Plutarco Elías Calles, con el envío de armas. El triunfo conservador en Nicaragua condujo a que México se limitara a defender la no-intervención en las conferencias interamericanas. Su política hacia el resto de países centroamericanos se caracterizó por la pasividad y el bajo perfil pero sin caer en la sumisión hacia Estados Unidos; las acusaciones de sectores dominantes centroamericanos acerca de las pretensiones expansionistas de México en el Istmo contribuyeron a su aislamiento y pasividad.

Desde finales de la segunda guerra mundial y hasta mediados de la década de los años setentas, la política exterior de México hacia Centroamérica estuvo caracterizada por continuidad en su perfil moderado. Aunque no ha habido una ruptura, se tiende a una posición más autónoma y activa respecto al proceso de cambio que se gesta en la región. Sin embargo, fuerzas de presión interna y externa cada vez más evidentes han incidido en que la actual política

mejicana sea más moderada y cautelosa. Además se ha caído en el chantaje de gobiernos centroamericanos (Guatemala, Honduras y El Salvador) partidarios de la hegemonía norteamericana en su "patio trasero". Esta área representa para México como potencia regional todo un desafío por el papel que puede desempeñar en la solución del conflicto.

El proceso político mejicano hace parte del surgimiento de potencias medias (9) durante la década de los setentas. Como potencia media sui generis, a pesar de no estar al nivel de Canadá, Francia o Inglaterra, México ha mostrado a lo largo del presente siglo una voluntad política autónoma e independiente en términos de sus relaciones internacionales y poder negociador-mediador entre Estados Unidos y los grupos armados centroamericanos. A diferencia de otras potencias medias, México no ha fortalecido su aparato militar ni le ha dado mayor importancia a la carrera armamentista, lo cual se explica por su vecindad con el polo hegemónico capitalista y la naturaleza de su sistema político ya que al conservar la amistad con gobiernos revolucionarios como Cuba y Nicaragua, le ha impedido que en su interior evolucionen movimientos armados.

Desde finales de la década de los años setentas, durante el gobierno de José López Portillo, México se interesa en América Central por razones netamente políticas y entra a asumir un papel activo debido a factores como la crisis regional, la nueva riqueza petrolera y la agresividad de la política norteamericana. De ahí que se produjera la ruptura de las relaciones con Somoza en mayo de 1979 y la expedición del comunicado franco-mexicano de reconocimiento al FMLN. Asimismo México planteó negociaciones entre Estados Unidos y Centroamérica sustentando que no se debería atacar ni agredir a Nicaragua, proponiendo programas de efectivos militares en el área. El Plan de 1982 incluyó el diálogo Cuba-Estados Unidos y la paz negociada en El Salvador. Con el Pacto de San José (10), suministró petróleo a Nicara-

9. Véase, Guadalupe González, "Incertidumbre de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en *La política exterior de México: desafío de los 80*, México, Ensayos CIDE, 1983.

10. El Acuerdo de San José buscó satisfacer las necesidades petroleras de los países centroamericanos, Haití, Santo Domingo, Jamaica y Granada, por lo que México y Vene-

gua de manera generosa y desinteresada. La simpatía de México por los movimientos revolucionarios centroamericanos no es reciente como tampoco homogénea, y demuestra un mayor apoyo a Nicaragua y El Salvador. Hacia Guatemala la política exterior ha sido más moderada debido a la agudización de su conflicto interno, a la paranoia reaganiana en torno a la expansión soviética, y a los giros de la actual política exterior mejicana que se ha limitado a demostrar que no auspicia ni fomenta santuarios para la guerrilla.

Con el presidente Miguel De la Madrid, se produce un giro de la política exterior de México hacia Centroamérica caracterizado por el cambio de su papel en el área: de apoyar procesos revolucionarios pasa a mediar en sus negociaciones con Estados Unidos y a variar el peso que le otorgaba a cada uno de los protagonistas. Los nicaragüenses y la insurgencia salvadoreña no tardaron en sentir el cambio. La ayuda económica a Nicaragua disminuyó considerablemente y los envíos de petróleo estuvieron sujetos a restricciones económicas. En lo sucesivo, dirigentes sandinistas viajarán con menor frecuencia a México. Asimismo, y aunque insurgentes salvadoreños continúan reuniéndose con delegaciones extranjeras en Ciudad de México, no gozan del apoyo de altos funcionarios y encuentran restricciones a sus actividades.

El mandatario mejicano ha tenido muchas presiones norteamericanas para que modifique su política exterior, como el incremento en las tasas de interés de la deuda, la Ley Simpson-Rodino, la muerte de representantes de la DEA por el narcotráfico, el desprestigio, los escándalos y la disminución del turismo y de las exportaciones. De igual manera, a raíz de la disminución de los precios del petróleo, reaparece la susceptibilidad de México ante Estados Unidos. Grupos de presión y la opinión interna hacen constante alusión a las débiles condiciones económicas del país para apoyar a Centroa-

mérica. En lo sucesivo, la política exterior tenderá a reflejar la situación interna de México.

A pesar del giro de su política exterior, México ha contribuido a solucionar el conflicto centroamericano al tratar de fomentar un modelo de política exterior multipolar e interdependiente que disminuya las pretensiones norteamericanas en el área a la vez que modifique la percepción bipolar del conflicto en el Istmo. Asimismo propicia una política social que logre satisfacer obstáculos de salud, vivienda, educación y empleo. De esta manera, México propone una tercera opción ante Estados Unidos caracterizada tanto por el pluralismo ideológico como por el distanciamiento de los bloques de poder. Sin embargo, no deja de ser consciente de la necesidad de ciertos cambios en la estructura centroamericana.

#### Desafíos y perspectivas

Diversos fueron los motivos de Colombia y México para participar de manera activa en el área centroamericana. Ambos países integraron el Grupo de Contadora pero la historia de su política exterior difiere, así como también los intereses en ella involucrados. Tanto la política de México como la de Colombia trataron de dar solución a la crisis de legitimidad de los regímenes políticos en ambos países, aunque en el caso mejicano tendiera a ser más compleja y a retroalimentarse con el creciente déficit económico.

La presencia de México en Centroamérica buscó consolidar una esfera de influencia en un área conflictiva con la que existen nexos culturales, políticos y económicos. Desde años atrás, las élites de Centroamérica se desplazaban a las universidades mejicanas, a la vez que revolucionarios y reformadores como José Martí, Jacobo Arbenz y Fidel Castro se dirigieron a México.

Además se consideraba que el país azteca tenía una mayor solidez económica debido a su base industrial y a su riqueza petrolera. En este sentido y además de afinidades obvias como el idioma, su historia y dependencia tanto de Centroamérica como de México con el polo hegemónico, el país azteca tenía posibilidades reales de proyección en el Istmo.

zuela se comprometieron a suministrar por partes iguales hasta 160 mil barriles diarios de petróleo. El 70% de las ventas se haría según el mercado internacional y el 30% con créditos a cinco años con tasas de interés del 4% prorrogables a 20 años con 2% de interés siempre y cuando se buscara el desarrollo económico de estos países. Este Acuerdo pretendía atenuar divergencias entre México y Venezuela por sus posiciones hacia El Salvador.

Colombia también anhelaba tener una posición de liderazgo regional, aunque esa ambición no motivó su política hacia Centroamérica. El interés principal durante la administración Betancur giró en torno a la necesidad de fortalecer la credibilidad del proceso interno de paz dentro de un esquema articulador de la política interna con la externa. Por primera vez, Colombia se interesa por lo que acontece fuera de sus fronteras, amplía sus relaciones diplomáticas y comerciales y se aleja del modelo de subordinación con Estados Unidos. Esta posición es la que los analistas han llamado de Alto Perfil y tiene su más clara manifestación en el Grupo de Contadora.

La presencia conjunta de Colombia y México en el área centroamericana se inició a finales de la década de los setentas y a raíz de la profundización del conflicto en la región. Para ambos países sus acciones concretas en el Istmo representaban un desafío. Les interesaba impedir una intervención norteamericana directa en países como Nicaragua, El Salvador y Guatemala a la vez que evitar la regionalización del conflicto y una mayor confrontación Este-Oeste que tendría graves implicaciones para México, no solo por su posición política sino además por su ubicación geográfica. A Colombia tampoco le convendría la internacionalización y/o la solución militar al conflicto: ello le restaría credibilidad a la pacificación y negociación política que el gobierno buscaba realizar dentro del país.

Las acciones de Colombia y México no han sido las mismas hacia los diversos países centroamericanos. Nicaragua ocupa un lugar especial debido a su proceso político, a los ataques reaganianos y al apoyo más real que diplomático por parte de diversos países latinoamericanos que abogan por la vía tercerista y de pluralismo ideológico en la región. México ayudó económicamente a Nicaragua, suministrándole petróleo, impidió las acciones de la Fuerza Interoamericana de Paz en 1979 y disuadió a Estados Unidos de una intervención directa. Colombia también apoyó el proceso revolucionario nicaragüense pero con menor intensidad debido a las mismas características de su política exterior. La actitud nicaragüense hacia nuestro país por el Archipiélago de San Andrés y Providencia, a la vez que distanció a Colombia de los sandinistas la reubicó al amparo de Estados

Unidos. Más adelante, sucesos como el del Palacio de Justicia hicieron sospechar al gobierno y a sectores dirigentes colombianos del suministro de armas por parte de los nicaragüenses al M-19, llegándose a proponer el rompimiento de relaciones entre ambos países.

Con la presencia de Reagan y la crisis económica mejicana, la solidaridad con El Salvador y Guatemala se fue obstaculizando debido a que la situación de estos dos países centroamericanos difiere de la nicaragüense y los insurrectos no constituyen un frente pluriclasista tan claro. Sin embargo, propicia la negociación política con El Salvador por medio del comunicado franco-mexicano que Colombia rechaza enérgicamente. Respecto a Guatemala, México ha desconocido por razones geopolíticas el conflicto por el que atraviesa y trata de evitar cualquier posición que le comprometa. Las relaciones de Colombia con El Salvador y Guatemala han estado limitadas al plano de la diplomacia multilateral dentro del Grupo de Contadora, siendo muy pocos los convenios económicos bilaterales con países centroamericanos.

Pero, ¿cuál ha sido la actitud de los países centroamericanos respecto a Nicaragua? La posición de Costa Rica ha sido la más importante y sus giros los más notables de toda la región, respondiendo a presiones e intereses de Estados Unidos. Durante el gobierno de Luis Alberto Monge (1982-1986) caracterizado por una retórica de neutralidad, el país comenzaba una aguda crisis económica, razón por la cual aceptaron gustosos las condiciones de ayuda del presidente Reagan. Costa Rica ocupa un lugar estratégico en Centroamérica por la presencia de "contras" y la posibilidad de instalar contingentes antisandinistas. La política del presidente Oscar Arias con su exitoso plan de paz para Centroamérica, a la vez que busca la disminución de la guerra regional pretende que la propuesta sirva al desarrollo económico interno y a mejorar su imagen en el exterior.

En los últimos siete años, la política de El Salvador ha variado permanentemente, observándose debilidad de la Democracia Cristiana y de su representante, José Napoleón Duarte. La magnitud del conflicto interno y la creciente dependencia económica frente a Estados Unidos condiciona y resta credibilidad a las iniciativas gubernamentales. Sin embargo ha habido

intentos, aunque fallidos, de negociación con diversos sectores del FMLN-FDR. El regreso al país de Guillermo Ungo y de Rubén Zamora reabre posibilidades de diálogo entre la guerrilla y el gobierno. La crisis del régimen político salvadoreño está constantemente alimentada por el tipo de relaciones y de alianzas que el presidente Duarte ha fomentado con los Estados Unidos. Los limitados días del presidente en el poder ensombrecen el futuro salvadoreño.

Las dictaduras guatemaltecas han sido de las más sangrientas y agresivas del área centroamericana. Los distintos estilos de gobierno han incluido prácticas mesiánicas y grandes escuelas de entrenamiento contrainsurgente que fortalecen la guerra sucia y obstaculizan las negociaciones del gobierno con los grupos alzados en armas. Desde 1984, Guatemala ha venido ganando espacios políticos regionales con el apoyo a la negociación política en la región. A comienzos de ese año, el entonces presidente Oscar Mejía Víctores decidió no participar en acciones contra Nicaragua y apoyar al Grupo de Contadora. Su sucesor, Vinicio Cerezo, se ha mostrado partidario de la búsqueda de soluciones pacíficas al conflicto y ha tratado de reincorporar grupos insurgentes a la vida civil. En 1986 propone constituir un parlamento centroamericano con un carácter más permanente que el de Contadora, y en lo sucesivo propicia que líderes centroamericanos y demás actores regionales e internacionales realicen negociaciones en territorio guatemalteco.

Aunque la política exterior nicaragüense ha venido variando, había carecido de éxito en el terreno de las negociaciones, y Estados Unidos, junto con sus aliados, obstaculizaron cualquier propuesta alternativa. En Esquipulas II Nicaragua llega a un acuerdo con los demás países centroamericanos sin dejar de tener contradicciones con Estados Unidos. Tan solo con la suspensión de la ayuda a los rebeldes y con su aparente derrota militar, se llega después de muchas conversaciones y deliberaciones al cese al fuego y a la "convivencia pacífica" entre sandinistas y contras. Aún es prematuro pensar que cese el conflicto en Nicaragua. Esto dependerá en gran medida de la actitud de Estados Unidos pero también de los demás países de la región.

A manera de conclusión, podemos afirmar que el área centroamericana representa un desafío para Colombia y México durante el período examinado y las administraciones de José López Portillo y Belisario Betancur. Las acciones de ambos países y la participación en programas de paz como en el Grupo de Contadora, significó en el caso mejicano un distanciamiento de Estados Unidos y en el colombiano, un giro del esquema de subordinación y dependencia a un nuevo modelo de política exterior.

La coyuntura actual es diferente y la participación y el énfasis de ambos países no presenta la misma orientación. A pesar de que México no apoya procesos revolucionarios con la misma intensidad sino que sirve de mediador en las negociaciones entre diferentes instancias, Miguel De la Madrid continúa interesándose en Centroamérica. Dentro de esta tendencia se ubicará la posición del nuevo presidente mejicano que asumirá el poder a finales del presente año. Colombia en cambio, durante el gobierno del presidente Barco abandona su protagonismo político en la región y se limita a conservar las relaciones comerciales. Tanto México como Colombia continúan participando en grupos de integración como el Acuerdo de Acapulco. Sin embargo, a pesar de todos los esfuerzos pacificadores, la solución al conflicto centroamericano, dependerá en gran medida del rumbo que tome la política exterior norteamericana durante la próxima administración y de la negociación entre los diversos actores involucrados.



Alameda 83.