

INTRODUCCION

LAS GRANDES TRANSFORMACIONES MUNDIALES Y NACIONALES

El orden internacional surgido al término de la segunda Guerra Mundial se ha desmoronado. Lejos estamos del mundo bipolar donde la contención -o expansión- del comunismo, y las consideraciones militares y estratégicas dominaban las relaciones entre los países del mundo. Nuevos poderes han aparecido en el escenario internacional modificando la lógica de los dos bloques. Desde un punto de vista "estructural" la distribución de capacidades "será multipolar, pero los polos tendrán además distintas formas de poder: militar los soviéticos; económico y financiero Japón y Alemania; demográfico China y la India; militar y económico los Estados Unidos...".¹

Lo anterior nos enfrenta a un doble proceso: por un lado aumenta la cantidad de actores internacionales independientes, y por otro las relaciones entre ellos no se centran en el aspecto militar como antaño, sino que se dan en los más diversos temas. Por lo que hace a la multiplicación de los actores, no sólo ha pasado de una situación bipolar a una multipolar, sino que además ha habido una proliferación de actores no gubernamentales. Empresas multinacionales, organizaciones de derechos humanos, grupos ecologistas, iglesias etc., juegan un papel cada vez más destacado en las relaciones que se establecen entre países.

¹ Stanley Hoffmann. "A New World and Its Troubles", en Foreign Affairs Fall 1990, v. 69, no. 4, p. 121.

Paralela a la proliferación de actores, ha habido una diversificación de temas en la agenda de asuntos internacionales. Con el fin de la Guerra Fría, lo militar ha perdido importancia frente a otros problemas que han dominado las agendas de política exterior en los últimos años. Al disminuir la amenaza de un conflicto nuclear generalizado, otros temas han ganado terreno. En nuestro hemisferio por ejemplo, la política norteamericana de combate al narcotráfico, la regulación de los flujos de migración y la conservación ambiental se han convertido en piezas centrales de su relación con América Latina. En algún sentido, la invasión a Panamá en diciembre de 1989, o más claramente la guerra en el Golfo Pérsico son acciones armadas que no obedecen a las reglas de Guerra Fría sino a las reglas que imponen los nuevos temas.

Si a las transformaciones mundiales que hemos mencionado añadimos que México, debido al agotamiento de su modelo de desarrollo de sustitución de importaciones a fines de los años sesenta, ha debido asumir una estrategia de desarrollo orientada a la búsqueda de mercados en el exterior, cosa que naturalmente implica mayor contacto con la comunidad internacional, tendremos una dimensión real de la importancia que tiene para nuestro país repensar los términos de su relación con el exterior.

LA POLITICA EXTERIOR COMO HERRAMIENTA

En virtud de sus condiciones geopolíticas y de su historia, la política exterior siempre ha sido para México una herramienta vital para la defensa de sus intereses. Durante buena parte del siglo pasado, la política exterior se utilizó para defender la existencia de la recién creada República. Primero fueron los esfuerzos de España por recuperar su antigua colonia. Más tarde la incontenible expansión norteamericana ya presente desde la época colonial y que culminó en la campaña de 1845-1848. El éxito norteamericano fue seguramente un factor que decidió a Napoleón III a poner un límite al expansionismo de la ex-colonia británica, cediendo a las peticiones de los conservadores de nuestro país, para hacer de México un imperio dependiente de Francia. Todavía en la década de los años setenta del siglo XIX, con la presidencia de Rutherford B. Hayes en los Estados Unidos y durante el primer cuatrienio de gobierno del general Díaz, se hablaba en el Congreso norteamericano de tomar un faja de territorio mexicano en el norte y de establecer el libre acceso de las tropas norteamericanas en el istmo de Tehuantepec. Fue gracias a la notable "diplomacia secreta" de los agentes de Porfirio Díaz que se logró disipar el fantasma de una nueva intervención.

Durante el interregnum porfiriano se vivió el afianzamiento de un verdadero Estado mexicano, con más control en lo interno, y que en términos generales había logrado conjurar la posibilidad de una intervención directa del extranjero. A cambio de esto, se vive la ascendencia de los intereses económicos norteamericanos que llegaron a preocupar al propio Porfirio Díaz, quien pretendió

contrarrestar la tendencia alentando la inversión europea. México se había enganchado al tren de la modernidad y en el proceso había logrado establecer su existencia como nación soberana frente al resto del mundo.

La Revolución Mexicana volvió a poner a la política exterior en el centro del debate. Entre 1910 y 1940 hubo que buscar un nuevo acomodo de los regímenes revolucionarios con la comunidad internacional, y en particular con Estados Unidos, que veía con preocupación a lo que consideraba su "traspatio" conmovido por una revolución social. La historia de estos años es fascinante y compleja: bástenos decir que se tuvo que hacer frente al problema del reconocimiento internacional del gobierno postrevolucionario, que a su vez nos remite a la deuda contraída en el esfuerzo bélico, y a las reclamaciones por daños a personas y bienes extranjeros durante la fase armada de la Revolución Mexicana. El otro problema serio en materia de relaciones con el exterior fue el status de las compañías petroleras extranjeras. Las secuelas son largas y sólo se solucionaron con la amenaza de una conflagración mundial.

La cooperación entre México y Estados Unidos forzada por la segunda Guerra Mundial abrió un nuevo capítulo en la historia diplomática de México. Puesto en rasgos generales, la estrategia mexicana de política exterior de posguerra y hasta fines de los años sesenta, fue la de buscar coincidencias de

intereses con Estados Unidos para concentrarse en el desarrollo económico.² Desde luego que hubo diferencias sustanciales entre los dos países, por ejemplo en torno al caso de Guatemala en 1954, y sobre todo con el caso de Cuba al finalizar aquel decenio. Pese a que México mostró su inconformidad con la política norteamericana, nunca llevó su enojo más allá de los límites que le marcaban a nuestro país sus intereses económicos. Sí, en cambio, se estrecharon las relaciones económicas con Estados Unidos. Entre 1952 y 1970 la inversión extranjera directa se cuadruplicó a pesar de las reticencias de industriales nacionales. De ese total, 80 por ciento fue de origen norteamericano. Un 90 por ciento de nuestro comercio llegó a concentrarse en el vecino del norte, y hubo un aumento en el endeudamiento externo del sector oficial mexicano, que en buena parte fue contratado con instituciones norteamericanas.³ La famosa "relación especial" con Estados Unidos, forjada durante la guerra, confirmada en el gobierno de Unidad Nacional de Manuel Avila Camacho, y puesta a prueba exitosamente por Adolfo Ruiz Cortines y su política hacia Cuba, era el principio que justificaba el acercamiento económico al vecino del norte pero que al mismo tiempo le daba a México espacio para una autonomía política relativa frente a Estados Unidos.

La puesta en entredicho de esta "relación especial" es, junto con la crisis económica internacional y la voluntad de acercarse a la izquierda mexicana, lo que da pie al nuevo activismo en política exterior en el sexenio de Luis Echeverría. El

² La posible excepción a esta descripción es el esfuerzo en tiempos de Adolfo López Mateos por diversificar los contactos tanto políticos como económicos con el exterior, y así matizar la cercanía geográfica de nuestro país con a Estados Unidos. Esta iniciativa no tuvo éxito.

³ Cifras tomadas de: Lorenzo Meyer. "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en México-Estados Unidos 1984. México: El Colegio de México, c1985. p. 26.

primer golpe a la pretendida "relación especial" vino de la llamada Operación Intercepción, que fue como un choque eléctrico para el gobierno mexicano. En septiembre de 1969 y con el propósito de inducir al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz a cooperar en materia de combate al narcotráfico -prioridad de la nueva administración Nixon-, la frontera de México con Estados Unidos quedó literalmente paralizada durante un mes a causa de las dilatadísimas inspecciones en los cruces. El segundo golpe provino de la negativa norteamericana para eximir a las importaciones mexicanas de una sobretasa del 10 por ciento decretada por aquel país en agosto de 1971. La conclusión parecía evidente: si no existía una "relación especial" con Estados Unidos, había que replantear la política hacia el exterior. En particular se pensó en proseguir el camino ya esbozado por Adolfo López Mateos: multiplicar los contactos políticos y económicos con el exterior. Ya no había que hacer coincidir a la fuerza nuestros intereses con los de la superpotencia en nombre de un falso supuesto, en vez de esto se colocó a México en lo que se pensó era su espacio propio, el de los países del Tercer Mundo. A diferencia de López Mateos, sin embargo el cambio de los setenta abarcaría no sólo política exterior sino comercio y economía en general.

A pesar de la militante retórica tercermundista y las espectaculares acciones como la visita de Echeverría al nuevo régimen de Salvador Allende en Chile en abril de 1972 (también realizada con la obvia intención de granjearse a la izquierda mexicana), la nueva política exterior nunca logró el éxito deseado, en parte porque se trataba de actos aislados y con un seguimiento meramente

retórico, y en parte por la fragilidad de la política económica echeverrista, que había roto con la ortodoxia del Desarrollo Estabilizador de las décadas previas.

Con todo, a pesar de la retórica antinorteamericana, se mantenía un claro pragmatismo en el hecho de que pese a la cercanía ideológica del régimen de Echeverría con las posturas del movimiento de los no alineados, México no buscó -y nunca fue confirmada- su adhesión a este grupo, ya que ello habría significado un enfrentamiento más directo con Estados Unidos. Algo similar ocurrió con el caso de la OPEP, pues aunque México se había convertido en un país exportador de petróleo que hacía causa común con los precios fijados por este organismo, nunca llegó a ingresar a él. Además, el fracaso económico del régimen fue tal que desapareció el sustento natural y necesario a la nueva política exterior. De hecho, en el sector que más se intentó alcanzar un alejamiento respecto de Estados Unidos -el comercio exterior- los resultados fueron incluso contraproducentes. La política de diversificación comercial no dio los frutos esperados. La concentración de nuestras exportaciones hacia Estados Unidos entre 1970 y 1975 bajó de 68.4 a 59.9 por ciento, pero esto parece más atribuible a una contracción de la demanda norteamericana que a la apertura de otros mercados. En cambio, para el mismo periodo la proporción de las importaciones de bienes procedentes de aquel país aumentó ligeramente de 61 a 62 por ciento. Ni hablar del creciente endeudamiento con los bancos del vecino del norte.⁴

⁴ Cifras tomadas de Mario Ojeda. Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México, c1976. p. 189.

El gobierno de José López Portillo mantuvo la línea de política exterior iniciada por su predecesor de identificarse con las posiciones del Tercer Mundo, sobre todo en lo que a diversificación comercial se refería. Sólo que el descubrimiento de vastos pozos petroleros y la posibilidad de explotarlos en vista de los altos precios del energético en el mercado mundial, mejoró la posición negociadora de México, especialmente a partir de 1979. Se llegó a pensar que las buenas perspectivas en el mercado petrolero harían de México una potencia intermedia y, en general, independiente de Estados Unidos. Como diría Peter Smith, se pretendía proseguir el desarrollo pero sin "relación especial".⁵ Esta voluntad por mostrar una independencia respecto a Estados Unidos y la continuidad de la política del echeverrismo se nota en el pretendido diálogo Norte-Sur que tuvo exiguos resultados concretos. Pero quizá fue en el ámbito regional donde más se sintieron las nuevas capacidades de México en virtud de su petróleo. México brindó un abierto apoyo a Panamá para recuperar la soberanía del canal aun a costa de la molestia de ciertos grupos conservadores en el vecino del norte. Por lo mismo, se rechazó una propuesta para construir una vía rápida en el istmo de Tehuantepec, que hubiese redundado en grandes beneficios económicos para México, con el argumento de que se verían perjudicados los intereses de Panamá. La querrela con Estados Unidos se exacerbó mucho más con el apoyo de México a los movimientos revolucionarios en Nicaragua y El Salvador.

⁵ Peter Smith. Mexico, The Quest for a U.S. Policy. Nueva York: Foreign Policy Asociation, 1980. p. 32.

La baja en los precios del petróleo y el enorme endeudamiento acumulado durante los 12 años anteriores volvió a poner de manifiesto la vulnerabilidad de una posición agresiva en materia petrolera, sobre todo cuando la economía nacional evidenciaba una crisis cada vez más profunda, así como una creciente distancia respecto a lo que ocurría en otros países en materia industrial. En este contexto, la crisis de la deuda y el deterioro en los precios del petróleo evidenciaron la debilidad de una postura exterior sin sustento en un desempeño económico sólido. Con la crisis económica se debilitó la postura mexicana, lo que llevó al gobierno de Miguel de la Madrid a matizar sus política centroamericana. En el fondo, los altibajos en política exterior entre 1970 y 1988 demostraron que sólo un país económicamente sano puede tener una política exterior respetable y respetada en el ámbito internacional.

HACIA UNA NUEVA POLITICA EXTERIOR

Es claro que las nuevas condiciones en el escenario internacional, por un lado, y la nueva estrategia de desarrollo de nuestro país por el otro, nos han enfrentado a la necesidad de adecuar la política exterior a nuevas exigencias. Los gobiernos ya no son los únicos actores internacionales; hay que establecer contactos con las más diversas organizaciones desde compañías multinacionales hasta grupos ecologistas y de derechos humanos. Los temas naturalmente se han diversificado e implican políticas que chocan muchas veces unas con otras. Hay que establecer claramente nuestros intereses y jerarquizar conforme a ellos. Nuestra estrategia para el desarrollo económico implica mayor contacto con el

exterior, y mayor voluntad para negociar concediendo algunas ventajas para obtener otras. Todo esto nos obliga a repensar el papel de nuestra política exterior para que responda a las nuevas necesidades del país.

Vivimos actualmente en un mundo en el que la integración económica, social e incluso cultural entre los países aumenta, especialmente entre aquellos países que conforman un bloque regional. Este es por supuesto el caso de la integración aparentemente inexorable (algunos la llaman silenciosa) entre México y Estados Unidos. Al menos durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, la política fue la de oponerse a esta integración, bajo la premisa de que en estas circunstancias existen mayores posibilidades de que los gobiernos más poderosos presionen por múltiples vías a los más débiles sin tener que recurrir a las armas. En retrospectiva, esa oposición llevó a un aceleramiento de la integración y no a una mayor independencia relativa.

Mayor interdependencia implica mayor vulnerabilidad para ambos, pero en particular para la parte débil.

Este libro se propone analizar la política exterior del país frente a las nuevas circunstancias internacionales y proponer un esquema de alternativas funcionales que permiten avanzar los intereses nacionales dentro de un contexto de estrechos vínculos con la comunidad internacional.

Mayor interdependencia implica una diversificación de los riesgos a la vez que se incursiona en nuevos ámbitos que antes no eran sujetos a la negociación internacional. Ante la imposibilidad de la independencia absoluta, las más diversas naciones han acabado haciendo explícita la interdependencia, procurando obtener el mayor provecho posible. De ahí que, en esta etapa del desarrollo del país, nuestra política exterior deba ser muy realista y concreta; debe negociar y estar dispuesta a ceder para avanzar en nuestros intereses, aquello que es negociable y que puede cederse, pero debe mantenerse muy firme e independiente en lo que no puede ser negociable. Es en este contexto que recobran importancia crítica los principios históricos de la política exterior, incorporados al artículo 89 de la Constitución mexicana en 1987: la no intervención, la autodeterminación, el arreglo pacífico de controversias, el rechazo al uso de la fuerza o a la amenaza de emplearla, la igualdad jurídica de los Estados, y la cooperación para el desarrollo. Estos principios no deben verse sólo como fórmulas para defendernos de la comunidad internacional, sino como verdaderas guías que orienten nuestra conducta hacia el exterior.