

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: OBJETIVOS, PRINCIPIOS E INSTRUMENTOS

Mario Ojeda

Introducción

Para la ejecución de una política exterior cualquiera se requiere, primero de la voluntad o el interés para seguirla y, segundo y más importante, del poder o la capacidad para realizarla. Por ello, los objetivos de la política exterior, de cualquier país deben ser conmensurables con el grado de poder internacional que puede ejercer por sí mismo o en conjunción con otros países. De otra suerte se estará cayendo necesariamente en una acción de voluntarismo político o de aventurerismo internacional que puede conducir más bien a perjudicar que a beneficiar.

México ha seguido a lo largo de su historia una política exterior, basada en grado importante en criterios propios, que se ha calificado de mayor independencia relativa, comparada con el resto de América Latina en su conjunto. Esto no significa, necesariamente, que lo haya hecho en forma gratuita. Resulta simplista y hasta ingenuo suponer que México ha ejercido esta política basándose en una idea romántica de la soberanía nacional que busca a toda costa oponerse a los Estados Unidos con el único objeto de ofrecer una imagen de autonomía. Por el contrario, el análisis de la política mexicana tiende a sugerir que se ha tratado de seguir una línea fundada en el razonamiento de que, como país débil, México debe conjugar pragmáticamente sus intereses nacionales con la realidad de la política internacional y la vecindad con los Estados Unidos. Una política exterior independiente *per se* carecería de realismo, al menos para los países pobres y débiles, en una época dictada por los problemas que plantea la superación del subdesarrollo económico; la necesidad de dar satisfacción a las crecientes aspiraciones sociales de los pueblos; las realidades del mercado internacional; y una política internacional basada en el poder económico y militar. Tal vez la única forma de que

un país en desarrollo pueda conservarse soberanamente intacto, hoy día, es cerrando sus puertas a toda relación con el exterior. Pero aun esto no queda a su entera elección y además, como bien demuestra el caso de algunos países, el precio de ello puede ser el subdesarrollo pleno.

La política exterior de los estados tiene otro límite objetivo: aquel que le marca la política exterior de los otros estados. En esta forma resulta obvio que no es posible insistir demasiado en la consecución de ciertos objetivos so pena de invitar la represalia de otros estados en forma de no cooperación o aun de sanciones. Estas sanciones pueden ser un precio que se esté o no dispuesto a pagar, dependiendo del valor que por otra parte se otorgue al objetivo original.

Por su parte, México se mueve dentro de una realidad política concreta que le da el hecho de ser vecino directo de los Estados Unidos y de ser altamente dependiente de este país. En consecuencia, el dilema siempre presente de la política exterior de México es el de escoger —o conciliar— entre sus dos objetivos principales: mantener su línea antiintervencionista y no contravenir demasiado a los Estados Unidos.

Síntesis histórica

La política exterior de México, como la de cualquier país débil que obtuvo su emancipación de una gran metrópoli, fue diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales internos. Se entiende, en consecuencia, que el fin último de esta política ha sido siempre, en principio, la preservación y afirmación de la soberanía nacional, aunque históricamente, con los cambios operados a nivel interno e internacional, el concepto de soberanía haya cobrado en la práctica distintas interpretaciones.

En los primeros años de vida autónoma, ante la actitud de España de no resignarse a perder para siempre su antigua colonia, la preocupación primordial del país fue la de sobrevivir como Estado independiente. Por tanto, en la práctica, soberanía significó supervivencia. Más tarde, cuando el país se vio directamente amenazado por el expansionismo territorial norteamericano, resultando a la postre víctima de éste en dos ocasiones, la preocupación primordial en la práctica fue la de preservar intacto el territorio nacional. De aquí que soberanía viniera a identificarse con integridad territorial; aunque la preocupación por la independencia nunca dejó de ser un temor real, como más tarde vino a demostrarlo la intervención francesa de 1862.

Años más tarde, cuando las regiones deshabitadas del país se fueron poblando y las grandes potencias pasaron de un expansionismo territorial a otro de tipo económico, la preocupación principal, en materia externa, fue evitar que lo económico se convirtiera en pretexto para ejercer la intromisión política. Así, la soberanía vino a ser en la práctica sinónimo de autodeterminación y de no intervención.

La política exterior mexicana se valió sucesivamente de distintas tácticas para enfrentarse a estos problemas que la práctica planteaba. En los inicios de su vida independiente, el joven Estado buscó el reconocimiento y el acercamiento con Gran Bretaña y los Estados Unidos con el fin de “disuadir” a España de una aventura de reconquista. Posteriormente intentó crear un equilibrio con los Estados Unidos y en éste el contrapeso con relación a Francia, para más tarde invertir otra vez los papeles por temor a la gran potencia del norte. No se puede decir que se haya tenido pleno éxito en estos objetivos, por razones que obviamente quedaban fuera de la decisión y el poder del país, ya que en aquella época las amenazas externas eran más fáciles de identificarse, por lo que la política exterior tenía posibilidades de encauzarse con mayor claridad para servir a los intereses nacionales.

Con la Revolución se inició una nueva etapa de la diplomacia mexicana. Durante este período, la política exterior se convirtió en la línea de defensa externa de las reformas que produjo dicho movimiento. Aunque no siempre el gobierno de México tuvo éxito y en ocasiones el rumbo se extravió o fue cambiado deliberadamente, la mayor parte de los fracasos deben imputarse a la intensidad de las

presiones de la gran potencia. Poco después, sin embargo, la inminencia de la segunda guerra mundial, que amenazaba al *statu quo* internacional imperante, forzó a los Estados Unidos a aflojar los instrumentos de presión en América Latina en busca de colaboración. Así, la guerra constituyó la coyuntura externa que se supo aprovechar en favor de la afirmación nacional. La Revolución Mexicana fue reconocida como un hecho consumado por el gobierno de los Estados Unidos, y el gobierno mexicano pudo llevar adelante varias reformas —diferidas hasta entonces— sin el temor anterior a represalias de gran magnitud. La expropiación de las compañías petroleras extranjeras constituye el principal ejemplo de esta nueva situación.

Al finalizar la segunda guerra mundial, el país inició otra etapa más en su política exterior. Debido al nuevo espíritu de cooperación que vino a caracterizar las relaciones con los Estados Unidos a partir de la guerra, cesó el temor por la intervención norteamericana abierta y directa. La principal preocupación de carácter externo vino a ser, en un principio, la de no dejarse arrastrar por los Estados Unidos a aventuras de la guerra fría y la de que éstos no convirtieran los acuerdos interamericanos en un instrumento de su propia política exterior. Sin embargo, esta preocupación no podía ser urgente en la medida en que la guerra fría fuera un fenómeno lejano, limitado a otros continentes. Mientras esto sucediera, el país podía concentrarse libremente en proseguir el esfuerzo interno de crecimiento económico acrecentado durante el período de la guerra. La política exterior debía cumplir el papel de promotora externa del crecimiento económico del país, ya fuera proyectando en el exterior la nueva imagen de estabilidad y progreso de México, a efecto de atraer un mayor volumen de turismo e inversión y de crear confianza entre las fuentes internacionales de crédito, o actuando como “palanca” de negociación para un mejor tratamiento a los productos de exportación y para la apertura de nuevos mercados para éstos.

La Revolución cubana, que insertó a la región dentro del mapa de la guerra fría, vino a alterar transitoriamente las prioridades de la política exterior mexicana. Durante el período crítico de las relaciones entre Cuba y los Estados Unidos, la política exterior mexicana se puso a la defensiva a efecto de no importar al país dicho conflicto y a efecto de que las conquistas políticas alcanzadas por América Latina frente a los Estados Unidos

—particularmente el reconocimiento al derecho de los Estados a autodeterminarse y a no ser intervenidos— no fueran a ser sacrificadas en aras de una lucha colectiva en contra de la subversión interna.

Sin embargo, superada la crisis, la política exterior mexicana nuevamente pasó a desempeñar como primera función, el más cómodo papel de gestora externa del crecimiento económico del país. Esta función, nada despreciable, se hubiese podido justificar plenamente como primordial si mientras tanto no se hubiese venido socavando la soberanía nacional por medio de una estrategia de desarrollo económico que ha propiciado nuevamente —y en mayor escala que en el pasado— la dependencia externa.

En efecto, hoy día está más claro que nunca, para el país soberanía equivale en la práctica actual a desarrollo económico autónomo; desarrollo con cooperación del exterior, pero en grado que no signifique hipotecar en el futuro el patrimonio económico y la soberanía política del país. Mas esta ecuación no parece haber sido recogida por la política exterior de los últimos años.

La política exterior en la actualidad

A pesar de haber estado basada en alto grado en criterios propios y a pesar de su mayor independencia relativa, la política exterior de México puede ser caracterizada hasta fecha reciente como defensiva, aislamentista y jurídicista. La causa que principalmente explica este fenómeno es la experiencia histórica sufrida por México en materia de intervenciones extranjeras. Esta experiencia, que dio pie al surgimiento de la autodeterminación y la no intervención como principios básicos de la política exterior, llevó a confundir en la práctica a la no intervención con el aislamiento y el no involucramiento político, pensándose tal vez, que la mejor forma de evitar intervenciones del exterior era reducir al mínimo la necesidad de verse mezclado en asuntos extranjeros. Esta actitud ha cambiado en fecha reciente y una política exterior más dinámica y participativa se expresa en cada vez mayor número de foros internacionales. Ejemplo típico de esta nueva política se da con relación a la región de Centroamérica. En consecuencia es importante analizarla como estudio de caso para poder entender las razones y el alcance de los cambios operados.

La nueva política de México hacia Centroamérica

La prioridad política otorgada por México a sus vecinos de Centroamérica y el Caribe es algo reciente, como lo son también su más amplia presencia internacional y su más activa política exterior. En efecto, hoy día México mantiene en la región de Centroamérica y el Caribe una política más activa y comprometida, en el sentido de haber dejado atrás el aislamiento pasivo y el jurídicismo evasivo. Tres razones parecen haberse conjugado para este cambio: primero, la crisis política de Centroamérica, que constituyó la llamada de atención que hizo cobrar conciencia de la importancia político-estratégica que la región tiene para México; segundo, la nueva riqueza petrolera mexicana, que elevó la importancia de México en el mundo, ampliando su margen de acción internacional y que le permitió los recursos materiales para una presencia real en la región a través de programas de cooperación; y tercero, la voluntad política expresada por el gobierno de José López Portillo para activar la política exterior. Con posterioridad vino a sumarse una cuarta razón: la agresividad de la política de seguridad nacional seguida por Washington con el advenimiento al poder de Ronald Reagan que, contradictoriamente, tendió a incrementar el clima de inseguridad prevaleciente en la región.

Este nuevo dinamismo de la política exterior mexicana en la cuenca del Caribe, ha sido motivo de muchas especulaciones de parte de los observadores políticos, particularmente norteamericanos, ya que los puntos de vista de México han tendido a disentir de los de Washington. Para unos, México está haciendo ingenuamente el juego a Cuba y a la Unión Soviética, puesto que el último y verdadero objetivo de la estrategia comunista en la región es precisamente México. Para otros, por el contrario, México está tratando de comprar la neutralidad comunista en los asuntos mexicanos internos, a través de una política de apaciguamiento. Un tercer grupo sostiene la interpretación de que el gobierno mexicano desea simplemente aplacar a los grupos nacionales de izquierda. Una cuarta interpretación aduce el deseo de México de obtener pleno reconocimiento de su nueva estatura de potencia regional derivada de su riqueza petrolera. Una quinta tesis concluye que en el fondo México desea substituir la influencia de los Estados Unidos en la región, por la suya propia. Finalmente, existen los que piensan implícitamente que la polí-

tica de México es, en parte, simplemente el resultado de una especie de "nostalgia revolucionaria".

Esta breve revisión de las distintas interpretaciones que se han dado en los Estados Unidos acerca de las razones de la activa participación de México en los asuntos políticos de la región tiende a demostrar, a más de lo contradictorio de las suposiciones, el interés y aun la sorpresa que ello ha despertado. Esto no parece sino natural, si atendemos al hecho de que, por ejemplo, contrariamente a Venezuela, que ha estado activamente involucrada en la política de la cuenca desde hace muchos años, México, como se ha visto con anterioridad, es en realidad un recién llegado. Esto, naturalmente, tiende a provocar especulaciones acerca de los verdaderos motivos de México. Sin embargo, la política mexicana parece derivarse de una razón muy simple y sencilla: la necesidad de eliminar un foco de tensión que pueda derivar en un conflicto internacional próximo a sus propias fronteras, que tarde o temprano lo lleve a involucrarse en él más directamente y, por otra parte, a alterar la prioridad de su hasta ahora poco significativa política de defensa nacional.

En consecuencia, el objetivo estratégico de México en la región a corto y largo plazos es la estabilidad política. Pero según la óptica mexicana la estabilización de la cuenca a largo plazo requiere de cambios políticos y sociales de profundidad, así como de una mayor viabilidad de las precarias economías de la región. De aquí que México no nada más esté dispuesto a aceptar estos cambios, sino aun a propiciarlos y hacer posible que éstos sean viables a largo plazo con el fin de que sean perdurables; pero para ello es necesaria, ante todo, la estabilización a corto plazo y esto requiere, a su vez, de desescalar la confrontación política y el conflicto bélico. En consecuencia, los objetivos tácticos de México a corto plazo son varios: primero, moderar a los sectores revolucionarios en cuanto a sus acciones y objetivos con el fin de viabilizar los cambios, al evitar el riesgo de la intervención de los Estados Unidos; segundo, atemperar la actitud de los Estados Unidos, con el fin de evitar la radicalización de las acciones de los sectores revolucionarios y, en consecuencia, la intervención abierta de Washington y la conflagración general e internacionalizada; tercero, propiciar el diálogo entre todas las partes en conflicto, al interior de los países y al interior de la región, con el fin de desescalar la confrontación, evitando que ésta desemboque en una guerra generalizada y generando, en cambio, un clima de distensión,

que eventualmente conduzca a negociaciones de fondo y a la solución pacífica de los conflictos; cuarto, fomentar la neutralización de los conflictos regionales respecto de la confrontación Este-Oeste con el fin de brindar seguridad a los Estados Unidos en cuanto al no involucramiento soviético y evitar, en consecuencia, su intervención. La búsqueda de la neutralización podría verse también como un intento para liberar el cambio social en la región, del conflicto ideológico capitalismo-socialismo y, en última instancia, como la búsqueda a más largo plazo de la emancipación regional de la influencia de las grandes potencias. Este último punto podría considerarse también como otro objetivo estratégico de México a largo plazo: la búsqueda pragmática de un modelo político distinto, no necesariamente el mexicano, sino una tercera vía propia de la región, que reconozca la realidad específica de cada país y que sea independiente de las grandes potencias.

En cuanto a los medios o instrumentos de los que México se ha valido para promover estos objetivos, cabe destacar la acción diplomática, tanto a nivel oficial como a través del partido en el poder. El uso del partido oficial para promover abiertamente los objetivos de la política exterior es también algo nuevo en México, aun cuando ya desde el gobierno de Luis Echeverría se empezó a advertir esta tendencia. La diplomacia de partido obviamente le da a México una mayor flexibilidad en su política exterior y podría explicarse como respuesta a la injerencia creciente en la región de partidos políticos internacionales de varios signos ideológicos. Sin embargo, para muchos observadores, aun dentro de los simpatizantes, esto le resta ortodoxia a la política exterior de México y en consecuencia legitimidad. Otro instrumento importante ha sido la asistencia económica y técnica, algo que también es reciente en cuanto a su monto y continuidad. La asistencia económica se ha otorgado a través de convenios regionales multilaterales, como es el caso del Acuerdo de San José para el abastecimiento de petróleo para toda la región, otorgado en parte en términos concesionales y conjuntamente auspiciado con Venezuela. Pero también se ha otorgado a través de programas bilaterales. Caso típico de esto último es la ayuda prestada a Nicaragua para la reconstrucción nacional.

Esta nueva diplomacia mexicana, que un observador ha caracterizado de "protectora", ha buscado persuadir a los Estados Unidos de atemperar sus afanes intervencionistas; a Cuba de moderar

su celo de solidaridad internacional revolucionaria; a Nicaragua de no radicalizar sus procesos de cambio; a las partes en conflicto en El Salvador, de desistir de soluciones militares y avenirse a la negociación política; y a los otros gobiernos del área, de coadyuvar en la tarea colectiva de estabilización regional. Por otra parte, la diplomacia mexicana ha buscado actuar como puente de comunicación con el fin de reducir las tensiones, fomentar el diálogo entre las partes y propiciar un clima favorable a la negociación a largo plazo.

Únicamente en el caso de Guatemala la política mexicana no ha sido tan explícita como en el resto de la región, tal vez debido a su contigüidad territorial que hace que los problemas sean cualitativamente distintos. Hasta ahora, las tácticas parecen haber sido dos principalmente: convencer a los militares en el poder de que México no auspicia santuarios para las guerrillas guatemaltecas; y disuadir a cualquiera de las partes en conflicto de una posible aventura de provocación, mediante el

nuevo poderío militar mexicano. El incremento del potencial militar mexicano es también algo reciente y consecuencia directa de la nueva riqueza petrolera y del clima de inseguridad creciente que hoy día vive la región. A estas dos acciones debe añadirse el asilo territorial otorgado a refugiados guatemaltecos cuyo número, al menos de los estacionados en los campos creados por el gobierno mexicano en la propia frontera, se calculaba en 30,000 a fines de 1982.

En cuanto a la asistencia económica, puede decirse que México ha buscado con ello ayudar a aliviar las economías de la región y a remover las causas inmediatas del malestar social y la inestabilidad política, mediante la reducción de cuellos de botella externos, como es el caso del abastecimiento de petróleo. En el caso de Nicaragua —revolución hecha gobierno—, además de lo anterior, México ha tratado de evitar que ésta se radicalice en sus relaciones externas, debido a presiones de estrangulamiento económico venidas del exterior.