

## ENSAYOS

### Comentarios al capítulo de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo

**Blanca Torres**

**T**odo plan, toda planeación, supone un esfuerzo y una intención: el de llevar las cosas colectivas en forma ordenada y, de ser posible, hacerlas previsibles. Responde a una necesidad muy humana de hacer certeza la incertidumbre.

La experiencia demuestra que la planificación, como la conocemos hoy, es necesaria para la conducción de la cosa pública en un país, pero que, desafortunadamente, ni puede cubrir todos los aspectos ni tener bajo control todas las variables.

Por esencia, un plan se fundamenta en lo mensurable: los cañones y la mantequilla, las peras y las manzanas, el número de escolares o de camas de hospitales. En este sentido, la planeación tiene mayores posibilidades de ser amplia y eficaz en materia económica y social.

En fin, el argumento del presente trabajo es que cuando se tratan materias como la de política exterior, que involucra cuestiones tan complejas como las de seguridad e interés nacionales, lo que se hace es diseñar una política con toda una generalidad de planteamientos para que esté abierta a la posibilidad de las contingencias. Eso sí, los objetivos deben quedar lo más claro posible: objetivos algunos difíciles o casi imposibles de medir, cualitativos podríamos llamarlos, y otros mensurables.

Lo que se busca, pues, es la definición de objetivos y el señalamiento de algunos instrumentos que tengan como base principios que no se ha pretendido ni debe pretenderse en el futuro que sean camisa de fuerza, pero sí guía cuya utilidad se hace aún más obvia en momentos en que la situación internacional experimenta una fluidez mayor que la ordinaria, o al menos, que la que había tenido en décadas anteriores. En este sentido, creo que el capítulo de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo que comentamos, cumple con amplitud sus objetivos.

En el mismo se busca establecer congruencia entre los objetivos últimos de la política interna y de la exterior: la transformación del Estado y la sociedad para que enfrente los retos del siglo XXI con su soberanía fortalecida, una economía capaz de proporcionar un mayor bienestar para toda la población y una sociedad enriquecida por el disfrute de una vida política democrática.

No se desconocen en el mencionado capítulo los grandes obstáculos, los difíciles retos para obtener esos objetivos que nos presenta el escenario mundial de hoy, inclusive aquellos fenómenos que desde ciertos ángulos podrían considerarse ventajas para la humanidad, entrañan riesgos y generan problemas graves para los países que, como el nuestro, buscan alcanzar el desarrollo.

En los últimos años se han experimentado profundos cambios en el conocimiento y en la tecnología que, sin duda, tienen muchos aspectos positivos, pero cuyo vertiginoso ritmo, mayor que posiblemente el de cualquiera otra época, no sólo amenaza con hacer de la brecha tecnológica, entre países, un abismo infranqueable, sino también con acabar con las ventajas comparativas que los países subdesarrollados han gozado.

Asimismo, en el Plan se menciona la emergencia de nuevos centros financieros y comerciales que podrían ofrecer alternativas para aquellos países que buscaran la diversificación. Sin embargo, añadiría yo, esta emergencia ha ido acompañada de la declinación relativa de la hegemonía estadounidense y de la posición de la Unión Soviética, lo cual no ha sido aceptado con resignación por estas naciones. La URSS se transforma para mantener su posición. Amenazada su hegemonía en lo económico y en lo tecnológico por Japón y la Comunidad Económica Europea, Estados Unidos

está luchando si no por la recuperación de la hegemonía, tal como la había ejercido, sí por una reconstitución de ésta. Las medidas tomadas por Estados Unidos en su competencia contra Japón y la Comunidad Económica Europea han golpeado, más de una vez sin intención, las economías de países como México.<sup>1</sup>

Para apoyar este argumento recordemos que a pesar de un discurso en el que se proclama la libertad comercial, hemos visto elevaciones considerables en las barreras proteccionistas de los países desarrollados, mientras que la lucha por los mercados nuevos es sin cuartel. De igual forma hemos visto la proliferación de acuerdos internacionales discriminatorios y la imposición de "restricciones voluntarias a las exportaciones". También se ha pretendido la reciprocidad que algunos estudiosos califican de "específica", esto es, la demanda de un Estado a otro de concesiones particulares a cambio de ciertos beneficios. Este tipo de reciprocidad, que contrasta con la denominada "reciprocidad difusa" del GATT, es por lo general negativa para los países más débiles. Estos últimos tampoco reciben beneficios indirectos en este caso, como se obtienen con frecuencia de las "reciprocidades difusas" que se negocian entre bloques y países grandes.<sup>2</sup>

En los campos político, estratégico y militar se observa con esperanza el fenómeno de la distensión, que abre posibilidades para la eliminación de uno de los riesgos más graves que han existido para la humanidad; una catástrofe nuclear. Podría también dar paso a la posibilidad de que las enormes sumas que se han dedicado a la creación de esos terribles arsenales se orienten hacia fines más humanos. Puede también abrir caminos para la cooperación política en la solución de conflictos regionales. Sin embargo, estas ilusiones muy válidas, por lo que tienen de afán de sobrevivencia, impiden reconocer abiertamente que la distensión puede también entrañar una reducción de la ya

de por sí escasa capacidad de negociación de los países más débiles. Y con riesgo de parecer egoísta, me atrevo a decir que puede redundar en una mayor competencia para países como el nuestro en lo que se refiere a atracción de capitales y en mercados.

Éstos son sólo algunos de los cambios y rasgos del sistema internacional de hoy en día que desde hace casi dos décadas entró en una época de reordenamiento que no acaba de cuajar. Muchas veces estos reordenamientos han llevado tantos años como los de la estabilidad relativa que han proporcionado después.

En estos intentos de reordenamiento se percibe, como se consigna en el documento que analizamos, la tendencia hacia la creación "de bloques que responden más a razones económicas y de geografía que a alianzas políticas". En la delimitación de estos bloques encontramos una gama un tanto variada; desde aquella que parece poco probable al prever en un futuro más o menos cercano sólo dos grandes bloques (uno que tendría las dos Europas y Estados Unidos como miembros y otro que tendría como tales a Japón y a China), o aquella otra, con mayor evidencia, de una Comunidad Económica Europea, con fuertes lazos con Europa socialista, y con la cual África mantendría vínculos de subordinación más que propiamente de integración. Otros prevén un bloque asiático entre Japón y China, o bien entre el primero y el sudeste asiático, hacia donde ha vuelto los ojos la potencia de oriente en busca de mano de obra barata. Otro bloque que muchos perciben en el horizonte es el de América del Norte, en el cual algunos verían el espacio natural de México. Para unos estos bloques serían muy cerrados, para otros no. Se deja, por lo general, a América Latina y algunos países asiáticos fuera de estos bloques, mientras se señalan los altos costos potenciales de permanecer al margen de aquel proceso. Al mismo tiempo se subraya la vulnerabilidad de estos países, acrecentada por una cada vez mayor diferenciación económica que, unida a las graves crisis económicas internas que enfrentan, hace muy difícil una actuación política coordinada. Por otro lado, hay algunas señales que nos indican la posibilidad de un cambio en las agendas internacionales de los países desarrollados, derivado de la distensión política: al desarme nuclear se añadirían cuestiones globales como los derechos humanos, el mejora-

<sup>1</sup> Robert Gilpin, *The Political Economy of International Relations*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1987, capítulo 9.

<sup>2</sup> Robert O. Keohane, "Reciprocity in international relations", en *International Organization*, núm. 40, Massachusetts Institute of Technology and the World Peace Foundation, 1986; ver también del mismo autor: "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", 1989 (mimeo).

miento del ambiente, la deuda, el tráfico de drogas, etcétera.

Hay quienes inclusive ven la posibilidad de que algunos de estos asuntos se "cuelen" en la agenda de seguridad nacional de Estados Unidos, sobre todo en lo que se refiere a su relación con América Latina. En los años de la guerra fría, afirman, fue más fácil determinar lo que ese país consideraba amenaza a su seguridad. Hoy la agenda parece ser más amplia: inmigración, drogas, pobreza, trinomio democracia-autoritarismo-represión.<sup>3</sup> Esto podría llevar, una vez más, a prioridades claramente distintas entre el Norte y el Sur.

**E**n el difícil panorama anteriormente descrito he ido un poco más al detalle en algunos de los puntos que se analizan en el capítulo de política exterior del Plan Nacional de Desarrollo, subrayando deliberadamente las tendencias negativas. Pero el documento en cuestión reconoce explícitamente la dimensión de las nuevas amenazas a la soberanía de los países débiles que se derivan de una multitud de fenómenos, entre los cuales podemos citar los profundos avances en las comunicaciones, la globalización de la economía, una mayor interacción entre los países, la proliferación de actores no gubernamentales, etc. Aun los teóricos de la interdependencia que insisten en la necesidad de incluir estas características en el análisis de las relaciones internacionales no creen que ese complejo de interacciones sea benigno ni que implique costos y beneficios similares para naciones fuertes y débiles.<sup>4</sup>

Frente a este panorama poco alentador el Plan propone una política exterior que se basa en la concertación de sectores. Este punto es importante. Hay especialistas de las relaciones internacionales que aseguran que es posible que los países más débiles, al relacionarse con los fuertes, mejoren su capacidad de negociación y obtengan mayores beneficios a través de una acción congruente, unificada, frente a la incongruencia y diversidad de intereses que prevalecen en algunos países desarrollados y, en particular, en Estados Unidos. Si bien lograr

esta congruencia no es fácil para el país más débil, por los vínculos entre actores no gubernamentales que traspasan fronteras, tampoco es imposible. La concertación puede ser un medio apropiado.

Del Plan también se deriva la necesidad de seguir los acontecimientos mundiales con especial cuidado, dada la fluidez del escenario internacional. No es fácil que un país de las dimensiones del nuestro pueda influir en gran medida en ese escenario, pero sí puede, mediante la anticipación, intentar aminorar los efectos de los cambios bruscos en el mismo, y tratar de prevenir que las amenazas se traduzcan en daños. El margen de manobra es necesariamente más amplio cuando se anticipa, como señala el Plan, que cuando simplemente se responde a una acción o hecho dado.

La firmeza en la negociación que se señala puede también ser de gran utilidad. Más de una vez el fuerte impone porque no percibe siquiera la resistencia del débil.

Del Plan también se deriva, a mi juicio, la necesidad de definir, de tener siempre muy claro el interés o los intereses nacionales, de evitar que intereses inmediatos oscurezcan y hagan que se releguen o descuiden los de largo plazo.

Cabe agregar que a este Plan, indicativo como es, le sigue el análisis continuo, permanente, de las estrategias y tácticas a adoptar en las negociaciones internacionales. Para mencionar sólo un aspecto, señalaría la alternativa de acuerdos bilaterales formales, específicos *vis à vis* un comportamiento tácito, acuerdos informales o comportamientos unilaterales. Si creemos a los estudiosos de la realidad Internacional con orientación neorrealista, los primeros atan a la parte más débil y mucho menos al fuerte cuando la relación es muy dispareja, lo que a su juicio anula la ventaja de cierta estabilidad que ofrecen, ventaja subrayada por los teóricos interdependentistas. Si los acuerdos son muy amplios pueden, nos dicen los neorrealistas, producir alteraciones en las estructuras sociales y estatales de los países menos fuertes.<sup>5</sup> Profundizar en este terreno, tal vez analizar caso por caso, sería, para concluir estos comentarios, la recomendación de una académica desde la relativa tranquilidad de su escritorio.

<sup>3</sup> Richard R. Fagen, "After Central America: U.S. Security Perspectives in the 1990's", 1989 (mimeo).

<sup>4</sup> Robert O. Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, 2a. ed., Glenview Illinois, Scott Foresman and Co., 1989. *Cfr.* Prefacio y Keohane, "El concepto de interdependencia".

<sup>5</sup> Stephen Krasner, "Asimetría del poder y relaciones entre México y Estados Unidos", 1989 (mimeo).