

Consideraciones generales sobre la política exterior en el Planade

Ricardo Méndez Silva

Son numerosos los comentarios y el espacio de reflexión que exige el análisis del Plan Nacional de Desarrollo. Aquí intentaré hacer algunos señalamientos generales y otros concretos al respecto. En primer lugar, resulta extraordinariamente positivo que la política exterior reciba un tratamiento tan amplio en un documento de esta naturaleza. Son diversas las hojas que se le dedican, pero más que el mero sentido cuantitativo, el plan comprende el análisis, los objetivos, los principios y las estrategias relativas a la actuación de México en el exterior.

No obstante ser México un país de vocación internacionalista, normalmente en los documentos públicos del gobierno son reducidas las menciones o alusiones relacionadas con el tema que nos ocupa, y si no veámoslo simplemente con la Constitución Política de 1917, que habiendo sido un instrumento de avanzada en lo relativo a los derechos políticos y sociales, no incluye ningún capítulo particular sobre política exterior. No fue sino hasta el año pasado, esto es, 1988, cuando se hizo una adición al artículo 89 de la Constitución para enmarcar los principios de la política exterior. Parecería entonces que siendo un país de manifiesta vocación internacionalista, en el momento en que se redactan los instrumentos, los planes y los documentos constitutivos, los partidos políticos internos no le dan toda la atención requerida a esta importante materia. Así, el documento propiamente dicho tiene importancia, pero la reviste también en otras direcciones, en el sentido de que los analistas han estado hablando en los últimos años de un proceso de atomización de la política exterior dentro del gobierno.

Ello porque el surgimiento de una temática compleja y diversa hace que requieran atención distintos temas en materia presupuestaria, de comercio o turismo, por ejemplo, y enton-

ces la política exterior tiende a “feudalizarse”, a compartimentarse en función de distintas dependencias públicas, lo que hace que en momentos pierda cohesión e incluso se produzca el caso de que las diversas secretarías de Estado mantengan posiciones distintas —o por lo menos relativamente distintas— entre sí, en el plano internacional y ante los foros internacionales.

Lo mismo ocurre también con respecto a los estados de la República, no obstante saber que en una Federación es ésta la que maneja los asuntos exteriores y que las entidades federativas no tienen una capacidad de trato directo hacia el plano internacional. Esto —según lo denuncian los especialistas— afecta a los estados de la frontera norte, donde la dinámica misma de la interacción que existe en un área de trato tan intenso hace que se vayan definiendo posiciones particulares por los estados de la República o por los municipios. Entonces, el gran ejercicio de retomar la visión de la política exterior dentro de un plan y responsabilizar al gobierno de ser el garante fundamental de la continuidad de los principios de ésta, es particularmente importante y digno de beneplácito por parte de los analistas.

A la anterior circunstancia deberá también agregarse no sólo el cambio de actitud dentro del gobierno en el tratamiento de la política exterior, a través de distintas secretarías de Estado que ahora tratan de cohesionarse en un plan en esta dirección, sino también la aparición, en lo que se comprende como la sociedad civil, de lo que llamaría la *multisubjetividad* en la política exterior, que ya no es algo particularmente reservado al Estado, sino que los diversos partidos políticos desarrollan su propia política exterior en función de sus intereses electorales, lo que podrá parecernos bien o mal, pero que resulta inevitable en la realidad. Ejemplos concretos son los contactos del Par-

tido Acción Nacional (PAN) con los grupos derechistas en Estados Unidos de América, o como podría ser el caso del Frente Democrático Nacional que, por su lado, buscó apoyo en los grupos mexicoamericanos en ese país. No es mi objetivo, insisto, dictaminar la bondad o maldad de estas acciones, pero sí debe recalcar el hecho de que están siendo cada vez más inevitables.

Ante esta multisubjetividad en la política exterior es importante que el gobierno redefina con toda claridad su entorno y capacidad de acción. En este sentido, es muy importante el señalamiento tan amplio que se hace a este respecto en el Plan Nacional de Desarrollo. De la misma manera lo es el diagnóstico de un mundo interdependiente, de un mundo cambiante, de una globalización de realidades "mundializantes" en la escena planetaria y, ligado a ello, la afirmación que se hace en una parte del Plan Nacional de Desarrollo, en donde se establece que en esta realidad México deberá adoptar una política exterior diferente. Para los académicos, un enunciado de esta naturaleza despierta preocupaciones. No sabemos exactamente qué quiere decir el hecho de que se adoptará una política exterior diferente, porque el plan no lo especifica, aun cuando se hace una afirmación reiterada de que el país y el gobierno —porque es el plan del gobierno— se apegarán a los principios tradicionales que México sustenta en materia externa. Sobre esto no hay duda ninguna, existe una reiteración muy clara y, en este sentido, nuestra preocupación debiera disminuir. Sin embargo, la mención es motivo de inquietud en el terreno académico y esperamos que la conducción de la política exterior vaya zanjando dudas en cuanto a que la referencia a una nueva postura en lo exterior no atiende a la sustancia, a los aspectos esenciales o a los principios que son decisión política fundamental del país, y cuya interpretación no compete exclusivamente al gobierno, sino que en todo caso está reservada a los aspectos estratégicos y tácticos de la conducción de lo que es una plataforma general definida por el país en su conjunto.

Por otro lado, sería muy provechoso para el país que esta mención aludiera a una implementación más activa en otros terrenos, como son el fortalecimiento de consulados y el acercamiento con diversos países en distintas

áreas, y no necesariamente a un cambio sustancial en nuestra postura internacional. No obstante, es interesante el señalamiento, y queda como objeto de atención.

Dentro del diagnóstico internacional y de la actuación de México en el exterior, hay una parte que es necesario rescatar: la relativa al desequilibrio entre países ricos y países pobres. Este es también el tema de la lucha por un Nuevo Orden Económico Internacional, por el diálogo Norte-Sur y por una cooperación económica internacional más justa y equitativa. Tal planteamiento ha ocupado la atención de los últimos gobiernos a partir del inicio de la década de los años setenta, cuando se suscita paralelamente a una amplia discusión al respecto en el seno de los foros internacionales. Sin embargo, en los últimos tiempos el tratamiento de la cooperación económica internacional no parece que haya sido particularmente favorable por distintas razones. Quizás se debió, por una parte, a una oposición insalvable en distintos puntos entre los países ricos y los países pobres, que llegó a esterilizar los espacios de discusión. (Se llegó a hablar entonces del juego de los monólogos y no de un diálogo real.) Pero por otra parte, pudo originarse en la posición radical contra el multilateralismo y, contra estos temas en general, que asumió el gobierno de Ronald Reagan durante el tiempo que estuvo en el poder en Estados Unidos. Así, la discusión y las negociaciones en este terreno estuvieron desplazadas en el plano mundial a cuestiones de seguridad política y de tensión y distensión en el plano internacional.

Una vez que Reagan abandonó la Casa Blanca, con nuevos gobiernos en otros países, condiciones más propicias de comunicación por los giros democratizadores en la Unión Soviética y un interés renovado en los foros internacionales, quizás sea oportuno el resurgimiento del gran debate en materia económica y de cooperación en el mundo entre países ricos y pobres. Cuando en su calidad de académico, uno asiste a los congresos internacionales, en donde fundamentalmente están representados académicos de los países anglosajones o europeos, es sorprendente ver que lo que menos importa y lo que menos aparece en las agendas son los temas del Nuevo

Orden Económico Internacional o los problemas de la pobreza extrema. El mundo desarrollado parece estar concentrado excesivamente en todo lo relativo a la desmilitarización, la desnuclearización, los tratados SALT, etc., pero no a lo que para el mundo en desarrollo son condiciones de verdadera supervivencia. En este contexto, cabe esperar que el planteamiento que se hace en el Plan Nacional de Desarrollo pueda tener mejores cauces de despliegue, toda vez que en la actualidad las condiciones son más favorables. En fecha próxima, en Caracas, Venezuela, tendrá lugar una reunión especial del Grupo de los 77 (formado actualmente por 127 países) para conmemorar el XXV aniversario del surgimiento de este Grupo en el seno de la UNCTAD en 1964; México estará representado por el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, lo que parece ser un síntoma del interés de reavivar esta discusión, no como una cuestión intelectual ni protocolaria o diplomática, sino como uno de los grandes temas, una de las grandes categorías de reflexión del mundo para la salvación del género humano. A este respecto, son diversas las menciones que se hacen en el Plan Nacional de Desarrollo sobre la participación de México en los foros internacionales.

En varios de los objetivos concretos que se persiguen existen menciones sobre la participación de México en los foros internacionales. Esto tiene gran relevancia, pero pienso que quizá debió haberse destacado más como un objetivo concreto, dentro del propio documento, el lograr el desequilibrio en cuanto al manejo de una política bilateral y una política multilateral. Porque para un país como el nuestro, el estar sometido a una bilateralidad asfixiante —como se ha dicho en tono metafórico—, con la incomodidad de dormir junto a un elefante y contados los problemas de dependencia, la salida natural, históricamente hablando ha sido el multilateralismo. En ese aspecto, México tiene una enorme tradición desde la Sociedad de las Naciones hasta la ONU, así como en la Organización de Estados Americanos, destacando su participación durante el particularmente difícil conflicto de Cuba, en donde el país realizó una gran aportación hacia la región y el mundo en defensa de su propia autodeterminación, actitud que no dejó de repercutir en el terreno de otras instancias internacionales.

Existe un riquísimo escenario plural de trabajo en el que, con una posición cohesionante de principios y una labor articuladora de la Secretaría de Relaciones Exteriores, México tiene un papel importantísimo que jugar, como siempre lo ha hecho. Más aún en nuestros días, cuando la época de una unilateralidad impuesta por parte de la administración Reagan parece quedar como un episodio superado por las tendencias históricas, y cuando existe un retorno a la multilateralidad de las grandes potencias y logros particulares como son los casos de la paz en Afganistán, los arreglos relativos al Medio Oriente y, en general, una serie de cuestiones que parecen retomar el interés verdadero, práctico, tangible y trascendente en el terreno de la acción multilateral.

En esta dirección será muy conveniente que México interprete sus signos favorables y concorra aportando su tradicional congruencia. Es sabido que cuando se han hecho encuestas en la Organización de las Naciones Unidas para analizar los votos y la compatibilidad de los mismos respecto a los principios, el país que siempre ocupa el primer lugar es México, lo que demuestra su vocación multilateral. Hay signos muy favorables en este sentido, y diversas son las menciones encomiosas de la labor de México en los foros internacionales. Por eso el autor de estas líneas, con otra metodología y con otra esquematización, le hubiera dado al aspecto multilateral todo el peso inicial por su trascendencia.

Sobre cuestiones concretas y en el terreno de las relaciones de vecindad, es digna de mención la referencia a Belice, país de reciente aparición en la escena mundial de Estados (independizado en 1981) y relativamente con poco tiempo de actuar como agente estatal en el plano mundial, aunque con diversos problemas. Por ello, reconocerle dentro del principio de la igualdad de los Estados en un plano semejante al de Estados Unidos y Guatemala, es un hecho que honra a México, pero además le permite reconocer el papel que puede significar un país con costas al Caribe, de habla inglesa, y que le proporciona una rica pluralidad en sus relaciones de vecindad.

Por otra parte, hay una cuestión subjetiva en el sentido de que México jugó siempre un papel muy digno respecto a Belice, desde que en

1958, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el representante mexicano, Luis Padilla Nervo, señaló que con respecto a ese país México defendería el principio de la autodeterminación y antepondría los intereses de este pequeño vecino frente a sus pretensiones territoriales; tal actitud se vio particularmente acentuada cuando a partir de 1977, ya dentro del proceso de descolonización, México votó reiteradamente a favor de la Independencia de Belice, hasta su consecución en 1981. Es en este sentido que se habla de una relación subjetiva muy importante, independientemente del

peso que para México puedan tener las relaciones con ese país, para que se le dé esta situación de relevancia.

Por último, una anotación más: aun cuando se menciona a Cuba dentro del esquema de las relaciones con América Latina, en el Caribe y dentro del principio de la pluralidad ideológica, a mi juicio hubiese sido más acertado verlo en calidad de vecino, por la contigüidad de nuestros mares patrimoniales, es decir, de la zona económica exclusiva, aunque de hecho no exista vecindad desde el punto de vista del territorio.