

ENSAYOS

Política exterior: balance de un sexenio

Manuel Rodríguez Arriaga

Septiembre de 1988. Un México en transformación. Un entorno mundial de cambio que fuerza al cambio. Viejos y nuevos desafíos al pacto social, al Estado, a la nación. Momento propicio para la evaluación de conjunto: de lo realizado por gobierno y sociedad; de lo pendiente, deseable o necesario.

¿Qué México nos espera al final de la década y al final del siglo, en los decenios por venir? ¿Cuánto cambiará? ¿Cuánto lo cambiaremos nosotros? ¿Cómo habrá de vincularse el país a ese mundo político, económico y tecnológico cada vez más complejo e interdependiente, de distancias cada vez más cortas? ¿Cómo queremos y cuánto podemos influir en esa vinculación, que es oportunidad y riesgo?

Hace seis años, en el umbral de un nuevo empeño de gobierno, el que habría de presidir Miguel de la Madrid, el escenario internacional era adverso al desarrollo del país, adverso a la soberanía y a la seguridad de la nación.

Las insuficiencias de nuestro aparato productivo se veían drásticamente agravadas por factores externos. La denominada "crisis del sistema económico internacional" imponía costos y ajustes extraordinarios. A los desfavorables términos del intercambio comercial y de la transferencia de tecnología, se había sumado la drástica caída de los precios del petróleo y una elevación desproporcionada de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales. La repercusión de todo ello en las finanzas del país fue grave, la crisis de la deuda se transformó en crisis estructural, en crisis de la gestión económica y en desafío a la acción gubernamental toda, sucesivamente. Al mismo tiempo, la situación internacional acumulaba tensiones políticas y militares y una confrontación ideológica entre los bloques de poder. La seguridad mundial se ponía en entredicho; se alimentaban los conflictos regionales y la capacidad de maniobra de países como el nuestro se veía, por lo

mismo, reducida.

En septiembre de 1988 el horizonte mundial permite una expectativa que 1982 negó. Los tiempos recientes abren espacios al diálogo político y posiblemente al desarrollo. En el umbral de un nuevo sexenio, México pudiera encontrar un camino menos arduo, menos contradictorio que el recién recorrido; puede hacerlo sin abandonar una política exterior independiente, digna, que responde al interés nacional; una política de Estado.

Hoy, al escribirse el balance del periodo gubernamental, se cuenta con una retrospectiva vasta y más clara. Tal vez ella permita constatar que ha sido correcta y en el interés nacional la política dé impulso a la solución pacífica de los conflictos; la política de resistencia frente a quienes proponían una diplomacia multilateral distinta a la que ha suministrado a México prestigio e influencia y, por tanto, capacidad de defensa y negociación. Tal vez puede comprenderse la bondad que conlleva el impulso a mecanismos de concertación política, como pieza central de una estrategia que permita articular capacidades escasas y dispersas en favor de un desarrollo sostenido y la determinación independiente de nuestro destino. Tal vez puedan entenderse también los méritos de una diplomacia diversificada y plural, que sobre la base de afinidades políticas y capacidades de complementación, ha promovido la cooperación con países de distintos sistemas sociales, regiones y grados de desarrollo. Aprovechar el potencial que ofrece el mundo de nuestros días al progreso económico, científico-técnico, educativo y cultural de nuestro país, ha sido directriz permanente.

Acontecimientos recientes parecieran probar que aquello que ha preservado y construido en estos seis años la política exterior es sustento esencial para enfrentar el cambio interno; para vincular en mejores condiciones al país a la dinámica económica y tecnológica del mundo; para traducir

la atmósfera de distensión política internacional en oportunidad de desarrollo. Es posible que tengamos hoy, asimismo, mayor capacidad para considerar insuficiencias, requerimientos y hasta propuestas para revisar y adaptar.

Las negociaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética y, de manera especial, la suscripción del Tratado para la eliminación de las armas nucleares de corto y mediano alcance, han abierto un camino viable al desarme nuclear y a la solución de los problemas que amenazan la seguridad mundial. Han coincidido, al propio tiempo, con acciones diplomáticas que persiguen resolver en forma pacífica los conflictos regionales. La firma del Acuerdo de Ginebra entre los gobiernos de Afganistán y Pakistán; el cese de hostilidades entre Irak e Irán; los entendimientos entre Angola, Cuba, Sudáfrica y Estados Unidos; el inicio del retiro de las tropas vietnamitas de Kampuchea, son, entre otros, hechos que pavimentan el sendero hacia un mundo de concordias y cooperación. No podría haber ingenuidad en la percepción, la distancia aún es larga. Tampoco debieran menospreciarse logros, tendencias, expectativas. En efecto, el mundo pudiera ser mejor...

La tendencia hacia la distensión política internacional responde a factores muy diversos. Algunos pertenecen al orden interno de las grandes potencias o de países involucrados en los conflictos. Otros se vinculan directamente con la percepción del orden mundial; espacios políticos, intereses, correlaciones de fuerza valores. En todo caso, no podría ignorarse la aportación que han hecho a tal proceso los países denominados "potencias intermedias". Con una diplomacia activa e independiente, han ejercido en el último lustro una influencia constante para que avance y se observe el derecho internacional y fluya un diálogo entre Estados que diluya la atmósfera de guerra fría, que frene el armamentismo nuclear, que induzca la solución de las controversias y de la crisis económica que agobia a los pueblos en desarrollo.

Destacan, en este sentido, iniciativas como la del Grupo de Contadora, la del Mecanismo de Concertación Política, la del Consenso de Cartagena y la de Paz y Desarme. Todas ellas forman parte de un esfuerzo necesario para llenar vacíos de negociación en la vida regional e internacional. Ejemplifican bien el alcance de la concertación política que México ha impulsado en los años recientes. Los acontecimientos hoy le conceden razón.

Abundemos...

Nadie sensato y objetivo podría hoy negar que los planteamientos del Grupo de Contadora, a partir de 1983, han sido esencialmente válidos. Que su acción, siempre a contrapelo, permitió abrir un espacio a la negociación entre los centroamericanos. Que se frenó, en forma importante, la intervención foránea. Que se puso un dique a la solución de fuerza. Que, en síntesis, se detuvo el desbordamiento de las acciones bélicas y una guerra regional que se anunció varias veces desde 1933; guerra que hubiere sido desastrosa para los centroamericanos, para el desarrollo de Latinoamérica, para el conjunto de las relaciones entre ésta y Estados Unidos, para México en lo particular: no cabe duda.

Cómo ignorar las consecuencias que una guerra hubiera tenido para la seguridad nacional, para nuestro desarrollo, para la vida política interna del país. Cómo no imaginar, en este sentido, su impacto en los estados de la República que tocan nuestra frontera sur; en el insuficiente presupuesto público del país, ante la necesidad de invertir en seguridad; en nuestras comunicaciones y vínculos económicos, culturales y sociales con aquellos pueblos hermanos; en las relaciones políticas con los gobiernos del área, ante el previsible avance de la militarización; en los nexos de México con Estados Unidos.

¿Y qué repercusiones hubiera tenido una guerra centroamericana en el ámbito internacional? ¿Cuáles en las relaciones Este-Oeste? ¿Hubiera sido posible el actual proceso de distensión política en el mundo en tal supuesto?

Si los gobiernos de América Latina, Europa Occidental, los del Movimiento de Países No Alineados, Canadá y los nórdicos, entre otros muchos, tomaron partido al lado de Contadora, ello fue por las implicaciones negativas del uso de la fuerza en la región y porque una guerra hubiera deteriorado, aún más, las relaciones políticas internacionales.

La política de fuerza no ha solucionado uno sólo de los problemas de América Central; los ha agudizado. Más aún, ha propiciado mayores desajustes económicos y sociales, ha puesto en riesgo los precarios avances en la democracia, ha amenazado la estabilidad de los gobiernos del área y ha frenado la evolución de las sociedades civiles. La política de fuerza ha robustecido las posiciones militaristas y, en ocasiones, a grupos que son refractarios al avance político y a los cambios eco-

nómicos y sociales que requieren esos países, si han de superar rezagos e inestabilidad prolongada.

No obstante ello, la situación es hoy menos amenazante que en 1983; menos precaria. Hay diálogo y un cauce, aunque desaprovechado, para la negociación. Hay expectativas de paz. Los centroamericanos se han comprometido ante sus pueblos y el mundo; sus sociedades han crecido en conciencia y en propósito. En Estados Unidos el debate sobre el conflicto se ha profundizado, se ha pluralizado, y hay la posibilidad de una aportación constructiva a la paz y al desarrollo regionales. Los postulados centrales de Contadora siguen vigentes y apuntan hacia una solución que comprenda los legítimos intereses de seguridad de todas las partes. En síntesis, 1989 podría testimoniar un nuevo capítulo, tal vez generoso, de la vida centroamericana.

Sobre el Mecanismo de Concertación Política debiera abundarse también...

Reconocemos que un signo de nuestro tiempo es la interdependencia, reconocemos también que esa interdependencia tiene a menudo perfiles negativos por las asimetrías de poder y que encuentra expresión en la crisis del sistema económico internacional: Reorientar o cambiar ese sistema exige un proceso gradual, pero sostenido, de negociación con los países más avanzados. Y no puede haber negociación efectiva si las naciones en desarrollo no son capaces de concertar posiciones y conjugar capacidades diplomáticas y políticas. Tampoco puede haberla si no se ensancha la cooperación económica y técnica en el mundo del Sur; si no se explotan las vetas de complementación e intercambio que ahí existen. Es imperativo reducir dependencias e insuficiencias. Sólo una América Latina fortalecida será considerada, seriamente, por el Norte industrializado.

Desde diciembre de 1986 —cuando se fundó— y notoriamente desde noviembre de 1987 —cuando recibió un destacado impulso de sus jefes de Estado mediante el Compromiso de Acapulco— el Mecanismo de Concertación Política ha avanzado en sus propósitos. Así se constatará en Punta del Este en octubre de este año, en la segunda reunión de presidentes. Se han precisado prioridades, han crecido la infraestructura conceptual y la metodología para impulsar, con realismo, la cooperación económica, técnica, educativa y cultural. El proceso es acumulativo; ni todo de una vez, ni dispersiones contraproducentes; tampoco diferimien-

tos innecesarios y costosos.

Una prueba de la viabilidad del Mecanismo es el reconocimiento que ha logrado como interlocutor internacional. A fines de septiembre, en forma paralela a la Asamblea General de las Naciones Unidas, los cancilleres del grupo sostuvieron reuniones con sus homólogos de la Comunidad Europea, de Canadá, de Japón, de los países nórdicos y de aquellos que forman la Organización de la Unidad Africana.

El Mecanismo de Concertación Política traduce un avance incuestionable en las relaciones latinoamericanas; abre vías y genera impulsos que hace seis años eran impensables. En el futuro próximo podrían influir en la reactivación del diálogo Norte-Sur, estancado desde 1980. En Punta del Este podrían aportarse ideas concretas a este propósito; los contactos con otros países y grupos de países podrían respaldarlas. Es evidente que la gran mayoría de los países del mundo demanda una concertación para el desarrollo; que la crisis reclama una respuesta de racionalidad por parte de la comunidad internacional; que el proceso de distensión la favorece.

Conviene anotar que la política exterior de México está lejos de agotarse en la concertación y la cooperación con América Latina. Mira, como lo prueban los hechos, a todas las regiones. Camina más, es cierto, en aquellos terrenos donde hay prioridad: Norteamérica; Cuenca del Pacífico; países de Europa y África con los que hay mayor afinidad y posibilidades de intercambio y colaboración.

El énfasis que se ha puesto en líneas anteriores en los esfuerzos de nuestra diplomacia hacia Latinoamérica tiene, sin embargo, un sentido. Tales esfuerzos reflejan decisiones fundamentales sobre la orientación de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid; sobre su interpretación del mundo y de la realidad nacional. No se optó por un capítulo en detrimento de otro u otros, sino por una forma de acción internacional que correspondiera al concepto de Estado que legó la Revolución mexicana; por una definición de soberanía y desarrollo que correspondiera, asimismo, a los retos del ahora.

El rumbo de nuestra política exterior ha de surgir de la definición misma del interés nacional. Tomar como referencia la relación con América Latina, en función de ese interés nacional, es una vía en el análisis, no la única vía. Lleva, en cualquier caso, a las demás partes del todo.

Cabe hoy preguntar si somos capaces o no, si queremos o no, tomar la opción del desarrollo autónomo. Uno que, lejos del aislamiento, se apoya en el concepto y la práctica de la integración regional y en la cooperación con "potencias intermedias". Uno que considere también asociaciones con ciertos países industrializados, en ramas de la actividad económica y tecnológica en las que nuestra estrategia nacional demanda complemento.

Somos país frontera. Vecindad con el Norte más industrializado; convivencia entre iguales con el Sur en desarrollo. No podríamos ignorar ni lo uno ni lo otro. A ambos estamos atados. La interrogante es cómo construir y articular eslabones en un proceso que apuntale estabilidad e identidad; destino propio, seguro y digno.

Lo importante es reconocer, como indicamos antes, que el momento es propicio para una política exterior que fortalezca su contribución al desarrollo del país. El proceso de distensión internacional así lo indica. El avance de la concertación y la cooperación latinoamericana lo estimula. El fortalecimiento de Japón y de la Comunidad Europea en los asuntos mundiales lo facilita. La *perestroika* soviética y su impacto en la vida de la comunidad de naciones también. El cambio político en Estados Unidos abrirá un nuevo espectro que es necesario aprovechar; también allá se reclama un renovado diálogo interamericano.

Los gobiernos de México y de Estados Unidos

habrán de cambiar en un mismo tiempo político. Dentro de un marco internacional propenso a la negociación, las posibilidades de disminuir incompreensión y tensiones serán mayores. Habrá la oportunidad de dejar atrás prejuicios y errores de apreciación y decisión; de avanzar con espíritu constructivo.

La política exterior en México es política de Estado; compromiso de justicia y democracia hacia adentro, pero también hacia el exterior. El desafío de los próximos años se resume en la necesidad de mantener esa política enhiesta, sin fracturas ni desviaciones. Se resume, también, en el imperativo de una acción diplomática mejor apoyada en la previsión y la planeación, en una mayor capacidad de gestión y negociación. Es impostergable reforzar la articulación entre política exterior-política y política económica exterior: reto de eficiencia. Es inaplazable, asimismo, fortalecer la vinculación entre política internacional y política interna: reto de eficacia.

Ni los prejuicios, ni los intereses creados, ni los temores cultivados, debieran debilitar nuestra visión del porvenir, que es visión histórica.

México es país de historia y, a un tiempo, país de cambio. Nuestra acción diplomática mantendrá rumbo, pero tendrá que ser como corresponde al momento de México y del mundo: realidad en transformación y para la transformación.