

## LOS PRÓXIMOS 25 AÑOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

OLGA PELLICER

AL REFLEXIONAR SOBRE los próximos 25 años de la política exterior de México, quiero referirme a tres temas. El primero de ellos es el de las tendencias dominantes en la política internacional de nuestros días y el grado en que alientan o disminuyen la capacidad de acción internacional de países como México; el segundo son las alternativas probables para la política exterior del país, tomando en cuenta esas tendencias; por último, los factores de orden interno que en mi opinión pueden influir para que se siga una u otra alternativa.

Las discusiones en este seminario durante el primer día de labores, en particular las intervenciones del embajador Víctor Flores Olea y los profesores Helio Jaguaribe y Porfirio Muñoz Ledo, expusieron con precisión las circunstancias por las que cabe referirnos al decenio de los ochenta como un periodo esencialmente hostil a la acción internacional de los países del Tercer Mundo. Nos encontramos con circunstancias desfavorables para influir sobre la opinión pública internacional, para ampliar el diálogo con los gobiernos que hoy detentan el poder en la mayoría de los países industrializados y, por lo tanto, para obtener respuesta positiva a las demandas que se han venido formulando desde hace años para un nuevo orden económico internacional; otro tanto puede decirse del avance hacia la distensión Este-Oeste o del respeto a la autodeterminación e igualdad jurídica de los países más débiles.

Cuando se creó el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, las circunstancias eran otras. En el decenio de los sesenta se estaban consolidando el movimiento de los No Alineados y el Grupo de los 77; asimismo, los países del Tercer Mundo demostraban gran capacidad para articular sus demandas y llevar a cabo movilizaciones a su favor. Por su parte, los países industrializados aceptaban su responsabilidad ante el problema del desarrollo y, aunque fuese solamente en el plano del discurso, expresaban la voluntad de participar en el diálogo y abrir cauces de negociación para problemas económicos y políticos que interesaban a los países de menor desarrollo. Fue en ese am-

biente favorable a las ideologías tercermundistas que tomaron forma algunos proyectos audaces de la política exterior mexicana en los últimos años, como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados o la Conferencia de Cancún que, en 1981, congregó a 22 jefes de Estado o gobierno para discutir problemas de la cooperación y el desarrollo.

Esta última reunión marcó el final de una etapa. Desde entonces, el ambiente internacional para las voces del Tercer Mundo se ha deteriorado; han perdido legitimidad los organismos multilaterales que servían como foro para la expresión de sus demandas, se han estrechado los márgenes de permisibilidad para la acción internacional independiente, y se ha entrado a un periodo de crisis económica que hace dudar seriamente sobre el futuro del ideal del desarrollo.

Trataré de ejemplificar: el XL aniversario de la Organización de las Naciones Unidas nos permitió advertir, en algunos escritos elaborados para esa ocasión y en la timidez de las resoluciones aprobadas en el XL periodo de la Asamblea General, la indiferencia o la franca animosidad que existe hoy día en los países industrializados hacia las funciones de esa organización. Las críticas que se le formulan son muy diversas e incluyen desde el burocratismo exagerado hasta el radicalismo de algunos países del Tercer Mundo. Sean cuales sean las críticas y el grado en que la falta de flexibilidad o imaginación del Grupo de los 77 haya podido contribuir a su justificación, el hecho inquietante es que, paralelamente a esas críticas, parecen haber perdido atractivo los grandes principios establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, que hasta ahora representan la concepción más avanzada de las relaciones internacionales.

Mientras vemos el debilitamiento de los organismos internacionales, la acción de los países del Tercer Mundo en los foros de las Naciones Unidas, que en otras épocas gozó de márgenes relativos de permisibilidad, está bajo el asedio de presiones. Los gobiernos de países poderosos están estableciendo una política que pretende condicionar cuestiones bilaterales en materia financiera o comercial a comportamientos subordinados en los organismos internacionales. Las propuestas en este sentido han sido dadas a conocer abiertamente. Podría yo dar como un ejemplo el capítulo titulado "Juguemos duro en las Naciones Unidas" del reciente libro de Thomas Franck, *Nation Against Nation*.

A las circunstancias desfavorables anteriores se aúna el problema de nuestra crisis económica. Inútil insistir sobre la dimensión de esa crisis; México y en general América Latina han perdido el rumbo del desarrollo que creíamos tan seguro en el decenio de los sesenta. Los pronós-

ticos para los próximos años, relativos al crecimiento y la posibilidad de avanzar, son pesimistas, y esto acentúa nuestra vulnerabilidad a la presión externa, complicando así nuestra acción internacional.

Ahora bien, en ese cuadro pesimista de las tendencias dominantes en el ámbito internacional encontramos también motivos de optimismo. El más importante es la concertación entre los países de América Latina, que se ha manifestado en los últimos años en acciones como las del Grupo de Contadora. Si volvemos los ojos hacia lo que ocurría en el ámbito interamericano en décadas pasadas, cuando se suscitó por ejemplo, el problema de Guatemala o tuvieron lugar las reuniones de consulta para discutir la revolución cubana, encontramos una tendencia a la subordinación casi automática a la línea propuesta por el país hegemónico. No se manifestaba una voluntad y capacidad latinoamericana para actuar concertadamente, articulando visiones propias de la seguridad o el mantenimiento de la paz en el hemisferio. Muchos resienten hoy en día las tendencias intervencionistas; recordemos, sin embargo, que éstas se ejercieron de una manera más intensa en épocas pasadas, porque no había capacidad de respuesta concertada latinoamericana.

El segundo tema al que quería referirme es el de las alternativas de la política exterior. Considero que éstas se fijarán en función de dos grandes enfoques. En un extremo se encuentra aquel que aboga por una presencia discreta en el ámbito internacional para evitar riesgos y buscar calladamente formas de entendimiento con Estados Unidos, el país con el que estamos indiscutiblemente más unidos por motivos geográficos y de intercambio económico. En el otro extremo está el que subraya las correlaciones entre las circunstancias internacionales y los problemas internos y, en consecuencia, se pronuncia por una política activa que trate de incidir en la conformación del orden internacional, de manera que éste responda mejor a los intereses del país. De nuevo trato de ejemplificar: no será posible salir de nuestra crisis económica sin un cambio en las condiciones internacionales que hoy rigen el pago de la deuda. Este cambio se propiciará en cuanto haya acción concertada de países deudores. En otro orden de cosas, el perfeccionamiento de nuestra democracia, al que aspiramos, ocurrirá en condiciones más favorables si mantenemos firme y activamente la vigencia del principio de no intervención en el ámbito regional e internacional. La política exterior activa se convierte, así, en un sustento de la política interior.

Dentro del tiempo limitado que se me asignó, pasaré a enumerar muy brevemente los factores que, en mi opinión, pueden incidir para que se opte por una u otra alternativa.

El primero de ellos es el grado en que la crisis económica afecta nuestra visión del exterior y en general nuestro interés en temas internacionales. Es posible que, angustiados por los problemas económicos internos descuidemos el entorno internacional y desvaloricemos la necesidad de mantener principios y acciones de política exterior. En este caso, puede ocurrir el debilitamiento de esa política y tácitamente se estará favoreciendo la alternativa de discreción y repliegue de la acción internacional de México.

El segundo es la fragmentación de la cohesión interna en torno a un proyecto nacional, que descansa, entre otras cosas, en la defensa de la soberanía. La política exterior requiere del consenso y la legitimidad. En la medida en que la crisis económica y sus consecuencias sociales y políticas vulneran la legitimidad del Estado, los márgenes de acción para la política exterior y su eficiencia como arma de negociación disminuyen.

El tercer factor es el grado de conciencia que puede generarse respecto a los problemas externos, su impacto en la vida nacional y la importancia de la política exterior. Dos temas son centrales para generar esa conciencia: de una parte, los medios de comunicación masiva; en cuanto éstos reflejen intereses ajenos a las necesidades del país, la versión que ofrezcan de los asuntos internacionales será distorsionada y no contribuirá a un genuino entendimiento de lo que hacemos y de lo que ocurre en el ámbito internacional. De otra parte, está la formación de cuadros capaces de analizar, hacer el seguimiento, y formular propuestas de política internacional. El Centro de Estudios Internacionales siempre ha desempeñado un papel en esta tarea. Sus investigaciones, publicaciones y programas de enseñanza han sido, a lo largo de sus 25 años de existencia, un elemento muy positivo para nuestro entendimiento del quehacer internacional. En ocasión de este acto conmemorativo quiero expresar mi convicción de que seguirá siendo así.

# ALTERNATIVAS DE POLÍTICA EXTERIOR

CARMEN MORENO DE DEL CUETO

LAS TENDENCIAS DE LAS RELACIONES internacionales permiten señalar los temas principales en el futuro. A corto plazo, continuaremos debatiéndonos entre dos centros de poder: Estados Unidos y la Unión Soviética. Si los compromisos de Ginebra se mantienen, la división de esferas de influencia estará aunada al rearme espacial continuado y a la persistencia de conflictos localizados, cuya expresión de lucha armada se dará en los territorios del Tercer Mundo.

En América Latina enfrentaremos un creciente dominio estadounidense, más exigente y combativo, y una cada vez mayor indiferencia soviética. Las esferas de influencia se consolidarán con una mayor vinculación económica. Europa será un actor limitado. Jugará a la alianza con Estados Unidos y a penetrar el mercado soviético. Quizás podrá ser elemento de equilibrio en algunos excesos de los actores principales. Los países socialistas de Europa Oriental, excepción hecha de la RDA, no parecen tener, a corto plazo, intención o posibilidad de desvincular sus economías ni su acción política de las líneas generales soviéticas. China será un actor marginal. Su peso específico le permitirá estar presente en la toma de decisiones en casos seleccionados, y su valor estratégico podrá otorgarle un papel limitado. Japón profundizará su alianza política y estratégica con Estados Unidos y continuará hacia el dominio de su mercado. Incrementará su poderío económico y se insertará en las zonas de influencia estadounidense, con miras a una negociación estratégica posterior.

Los países del Tercer Mundo continuarán debatiéndose en la pobreza. Carecerán del poder real que les permita participar en el círculo estrecho que toma las decisiones mundiales. La falta de liderazgo y la agudización de problemas económicos los llevarán a mayores divisiones y conflictos, y a buscar soluciones individuales, caso por caso, sacrificando, a la coyuntura, sus perspectivas de largo plazo. África seguirá con graves carencias de alimentos y un rezago general que le impedirá cualquier rebeldía y le permitirá muy poca independencia. Se afianzarán las vinculaciones neocoloniales y se pagará la asistencia con lealtad

política. En Asia, los países de la ASEAN se vincularán cada vez más a Estados Unidos. India proseguirá su ruta, consolidando poco a poco su inserción limitada en el comercio mundial y utilizando su posición estratégica para planteamientos independientes. Los países petroleros continuarán debatiéndose en sus contradicciones internacionales. Entre el fundamentalismo y los precios, sus acuerdos serán limitados y frágiles. Habrán perdido su capacidad de liderazgo.

América Latina continuará polarizándose a pesar de una creciente retórica de unidad. Los países grandes se alejarán cada vez más de los pequeños. Las tendencias a la unidad ante Estados Unidos se enfrentarán a la absorción paulatina de sus economías en la esfera imperial. Centroamérica es ámbito de difícil predicción. Continuará, esencialmente, como lugar de conflictos. La lucha se complicará con el apoyo a los "contras". Si las señales norteamericanas se consolidan y se produce una intervención armada, la lucha será prolongada y sangrienta. El Caribe muestra también signos de conflicto que se acentuarán en función de la crisis económica y del valor estratégico de la zona.

En los foros multilaterales aumentarán las presiones para modificar los organismos internacionales, eliminando el principio democrático en el que están basados; se insistirá sobre el consenso como elemento de control y se eliminará la capacidad de iniciativa y operación de estos organismos en áreas que signifiquen posibilidades de mayor justicia y equidad. La cooperación internacional para el desarrollo se sacrificará en aras de la preservación del *statu quo*. El mundo desarrollado multiplicará sus propuestas de mecanismos de vigilancia y control, cuyo verdadero objetivo es paralizar la acción de los organismos. La reciente propuesta japonesa para establecer un grupo de eminentes en las Naciones Unidas, que se convirtió en grupo intergubernamental, es claro ejemplo de este ataque a las posibilidades de acción redistributiva de los organismos, bajo un disfraz de mayor eficiencia. Se ha perdido la concepción de un destino común.

Estados Unidos aumentará sus presiones sobre el mundo en desarrollo y, uno a uno, tema por tema, los países modificarán sus formas de votación, en sustancia o en procedimiento, y cambiarán su discurso político y sus acciones. Un análisis de las últimas votaciones en Naciones Unidas podría mostrar, desde ahora, los cambios en favor de los intereses estadounidenses en que han incurrido numerosos e importantes países en desarrollo, olvidando que abandonar las posiciones de principio en los foros multilaterales menoscaba su capacidad de negociación, y disminuye aún más su posibilidad de participar en la toma de decisiones en el futuro. Si se acepta, por ejemplo, que un país tiene derecho

a bombardear a otro porque persigue terroristas o porque está desarrollando una central nuclear que podría servir para la elaboración de bombas atómicas, o por cualquier otro pretexto, se tendrá que aceptar que cualquier país tiene derecho a bombardear a otro por cualquier causa, incluso porque desaprobe su política interna o externa. Se perdería entonces la posibilidad de defender de manera irrestricta el principio de no intervención. Las consideraciones coyunturales son adorno o distracción, no deben alejarnos de los conceptos básicos. Los principios deben mantenerse siempre, si se desea preservar un margen de manobra en el futuro.

En este escenario sombrío, al que habría que agregar las variables económicas para volverlo aún más oscuro, México continuará vacilando entre formar parte del mercado común norteamericano y una vieja aspiración de independencia, entre la democratización y el control político o la represión. Su capacidad de acción internacional se limitará en función de la apertura política interna. No se podrá hablar de derechos humanos si aumenta la represión, ni de orden internacional justo y equitativo en medio de una desigualdad creciente, una mayor pobreza y explotación. Tampoco podrá hablarse de desarme si se elevan desproporcionadamente los gastos en armamento.

México deberá definir su ámbito de independencia. Tendrá que establecer cómo desea continuar participando en la sociedad internacional. Tendrá que definir si su objetivo es una inserción irrestricta e incondicional en el mercado común norteamericano y, por tanto una política exterior que refleje cada vez más las iniciativas y prioridades del Norte, o si desea una inserción matizada en ese mercado, que le permita mantener fronteras políticas y cierta capacidad de decisión e independencia, o bien si se está dispuesto a luchar por el modelo que permita fortalecer el desarrollo con justicia social, mantener la capacidad de autodeterminación y escoger libremente a los socios económicos y aliados políticos.

Considerando que las decisiones nos permitirán, en el futuro, capacidad de acción política independiente, y que ciertas iniciativas de política exterior pueden reforzar nuestra capacidad de acción y autodeterminación, señalaremos algunas áreas en que se plantean ámbitos de participación futura. Tanto en lo bilateral como en lo multilateral, el objetivo seguirá siendo contribuir a la independencia y al desarrollo nacional. Las acciones deberán coadyuvar al diseño y organización de una sociedad internacional más justa y equitativa, a definir vías y a encontrar soluciones a conflictos concretos. Son numerosas las áreas en que nuestra acción internacional podría desarrollarse; entre ellas mencio-

naríamos la necesidad de determinar las reglas para el uso del espacio exterior. Satélites y naves, materiales y uso de desechos, derechos de paso, son cuestiones que habrá que reglamentar de manera precisa. La desmilitarización del espacio exterior, vieja aspiración, podrá ser objeto de nuevas iniciativas, sobre todo a la luz de la guerra de las galaxias.

Tampoco ha concluido el establecimiento de reglas para regir las relaciones económicas internacionales. Habremos de hacerlo. Los flujos transfronterizos de datos parecen ser un tema en el que es urgente empezar. Una política nacional de informática resultaría indispensable para proceder. Otros conceptos de la negociación internacional deberán definirse, además de reglamentarse. El ejemplo más claro es el área de servicios. No existe una definición internacional acordada y, añadiría, ni siquiera una definición nacional clara, de lo que se incluye en la palabra servicios. Iniciaremos la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales que incorporará el área de servicios y debremos aclarar si entendemos que incluye banca, seguros, informática o también el trabajo y la mano de obra.

El desarme continuará siendo tema central en la negociación internacional, sobre todo a medida que el armamentismo siga siendo eje de la política de Estados Unidos. Todas las iniciativas serán insuficientes hasta que se logre un avance concreto en el objetivo básico del desarme general y completo. En este ámbito y en cualquier esquema multilateral, dentro o fuera de los mecanismos establecidos, las opciones de acción política parecen inagotables. Retomar las iniciativas de desarme convencional, aunque sólo sea en lo que se refiere a las armas crueles o de efectos indiscriminados, y elaborar nuevos protocolos a la convención de la que muy pocos somos parte, es ámbito de amplias posibilidades. El desarrollo del derecho internacional humanitario tiene numerosos renglones por desarrollar. La competencia por el uso de los recursos entre desarrollo y armamento es tema que, para un país como México, sugiere numerosas acciones internacionales. La transferencia de recursos para aliviar el déficit estadounidense vinculado al rearme, no sólo debe ser tema de estudio académico sino materia de consideración política.

En el ámbito de los derechos humanos deberá procederse continuamente en el futuro. Habría que consolidar las tendencias hacia mecanismos para garantizar internacionalmente su aplicación. Un área estrechamente vinculada a estos asuntos es la lucha contra el *apartheid*. Todas las iniciativas para eliminar esa forma moderna de esclavitud deberán emprenderse y apoyarse. El papel de México en el Consejo de Namibia deberá fortalecerse. Nuevas iniciativas y enfoques habrán de permitir obtener la independencia de Namibia. El tiempo para ejercer

presión es propicio y no debe retrocederse ante sugerencia alguna.

En el ámbito latinoamericano, hay temas que podríamos calificar de permanentes. Están y continuarán en el escenario. La integración merece que pasemos del discurso a la acción. Requiere decisiones políticas hacia el futuro. Con Brasil y Argentina las posibilidades son inmediatas. No sólo habría que fortalecer las oportunidades de comercio y la solidaridad, sino agregar las compras gubernamentales y desviar de esta manera el comercio, además de propiciar mecanismos que lo alienen, equivalgan a la apertura hacia el Norte y nos permitan contrarrestar la creciente disparidad en las condiciones en que se realiza el comercio interlatinoamericano. Habría que proseguir ejercicios como LATINE-QUIP o MULTIFERT, o reconsiderar esfuerzos por ahora abandonados, como NAMUCAR, y profundizar en todas aquellas áreas de concertación que nos permitan mejorar de manera conjunta nuestro nivel de desarrollo.

El gran tema a corto plazo será la solución política al problema de la deuda. La concertación y la presión internacional pueden llevar a distintos escenarios en sus tratamientos. Habría que proseguir en su consideración internacional en los distintos foros. En el comercio, nuestra relación bilateral con Estados Unidos, el ingreso al GATT y la vinculación con América Latina obligarán a nuevos replanteamientos. En materia de energía habrá que definir una nueva estrategia. No se podrá continuar con remedios parciales y acuerdos frágiles y limitados.

También se deberían revisar los mecanismos de concertación con una óptica novedosa: qué hacer en todos y cada uno de los organismos sectoriales como UNESCO, OMS, OIT, OIEA, UPU, UIT, que se dedican a aspectos específicos en la relación internacional, y cómo abrir una gama de nuevas acciones que contribuyan a promover nuestro interés primordial; qué hacer con los nuevos tipos de relaciones internacionales, como aquellos que se derivan de los contactos entre las organizaciones privadas, las estatales o las transnacionales. Estas y otras preguntas ocuparán nuestra atención y energía en los próximos años. Habrá que definir la agenda, escoger los elementos, decidir si queremos ser más activos y contribuir al desarrollo del sistema, y ampliar nuestras perspectivas y capacidad de negociación como instrumento de desarrollo.

# UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

JORGE ALBERTO LOZOYA

COMO PROFESIONALES, LOS INTERNACIONALISTAS deben preocuparse del perfeccionamiento de los instrumentos técnicos y administrativos esenciales al ejercicio de la política exterior. El ajuste de los propósitos de la vida diplomática a los mecanismos para su ejecución es tarea compleja que cada día exige más altos niveles de profesionalización. En la mayoría de los países se puede detectar una insuficiente relación entre los instrumentos de política exterior y la creciente complejidad de la acción emprendida por las cancillerías. Esta brecha de eficacia frena frecuentemente la evolución de las relaciones internacionales.

En el ámbito multilateral, la crisis del sistema de las Naciones Unidas involucra la necesidad de un *aggiornamento* estructural. Se habla de duplicación de funciones, burocratización y hasta de dispendio de recursos. Sin embargo, detrás de esta crítica debe anotarse el reconocimiento al aceleradísimo crecimiento y diversificación de las funciones de la Organización, hecho frente al cual la reflexión sistemática respecto a la operatividad institucional va a la zaga.

En el plano de las relaciones bilaterales es factible identificar un fenómeno similar. Nadie pone en duda el espectacular crecimiento de la vida diplomática contemporánea. Las finanzas y el comercio, la cooperación en los ámbitos científico-tecnológico, educativo-cultural y económico, la evolución del derecho internacional, la multiplicación de las acciones consulares, la protección de ciudadanos en el extranjero, los derechos humanos, el patrimonio común de la humanidad, la protección del medio ambiente natural, el desarme, la no proliferación de las armas nucleares, la utilización pacífica del espacio extraterrestre, son algunos, que no todos, de los campos de acción de la diplomacia contemporánea. Puede afirmarse que no existe cancillería en el mundo que pueda vanagloriarse de haber respondido cabalmente al reto de adecuar su estructura administrativo-funcional a este extraordinario fenómeno de expansión cuantitativa y cualitativa.

La revolución informática y la telecomunicación inciden de una ma-

nera aún no muy claramente comprendida sobre la nueva diplomacia. Se sabe y se critica el que los canales tradicionales de información de las cancillerías se saturan. Para utilizar la jerga de la informática: el "ruido" (confusión de los mensajes) se multiplica. La relación de la cancillería con sus misiones en el extranjero ha dejado muy atrás la era del telégrafo. Jefes de Estado y de gobierno, ministros de todas las ramas de la administración, parlamentarios, partidos políticos, industriales, comerciantes, clérigos, artistas, jóvenes y deportistas acuden a la escena internacional y en un momento inevitable inciden en las cancillerías, embajadas y consulados con sus exigencias y necesidades. En buena medida, el fenómeno es producto de la intensificación de los procesos democráticos a escala mundial. Mientras tanto, el funcionamiento de las cancillerías conserva muchos de los más tradicionales rasgos de la diplomacia decimonónica.

Reitero que en ningún lugar del mundo existe una respuesta funcional a la altura del reto planteado. De ahí que la labor de los internacionalistas en este ámbito revista especial significación. A ellos corresponde la tarea de reflexionar, diseñar, crear y ejecutar nuevas estructuras que canalicen estas corrientes irreversibles hacia un objetivo político de preservación de la paz mundial y fortalecimiento de la cooperación internacional. Si los médicos y los ingenieros, por ejemplo, no dudan en afirmar que el conocimiento profundo de la administración de los mecanismos institucionales para el buen cumplimiento de su tarea profesional es indispensable, no es aceptable que los internacionalistas pasen a la ligera sobre esta cuestión fundamental, en el caso de sus tareas que revisten tan significativa trascendencia política y social.

Con razón, México se enorgullece de la nobleza de sus principios en política exterior y de los sólidos fundamentos jurídicos en los que sustenta su brillante desempeño en la comunidad internacional. Nuestra diplomacia es heredera también de una honrosa tradición en cuanto a una dignidad diplomática guardada y engrandecida de generación en generación por los mejores diplomáticos mexicanos. No se trata de cuestionar esta rica herencia. Por el contrario, el cumplimiento pleno de la tradición que lega nos obliga a cuidar el importante asunto de la adecuación de los mecanismos de acción a una realidad siempre cambiante y de complejidad creciente.

Las necesidades son vastísimas, tanto como el propósito. Existen tensiones dinámicas y contradicciones naturales que deben ser percibidas en forma creativa para el pronóstico y la acción. Qué duda cabe que nuestra diplomacia necesita, de manera urgente, expertos cada vez más calificados. Precisamente por la dimensión de la crisis, nacional y

mundial, tenemos que aspirar a niveles de excelencia en cuanto a la preparación de nuestros diplomáticos. Necesitamos una juventud comprometida plenamente con el conocimiento privilegiado del derecho internacional, la economía y la administración pública, entre otras ramas del saber. También es indispensable formar "generalistas" que atiendan la dinámica global de la vida internacional. Robert Muller, desde la atalaya de su gran experiencia en las Naciones Unidas, afirma con razón que se necesita gran arrojo e inteligencia para ser diplomático generalista en este punto crítico de la evolución de la comunidad de naciones. (Véase, Robert Muller, *Most of All, They Taught Me Happiness*, Garden City, Nueva York, Doubleday, 1978.) Por lo tanto, necesitamos fortalecer el servicio exterior de carrera, pero también habrá que encontrar nuevas formas para atraer al servicio de la política exterior a talentos provenientes de otros ámbitos de la vida nacional, sea ésta la política, la de la acción comunitaria o la de las múltiples profesiones que necesita el desarrollo nacional. Éste es otro reto de la diplomacia del futuro, o más bien del presente. Es fundamental desterrar para siempre la falsa dicotomía entre los funcionarios de carrera y los funcionarios políticos. No es éste el criterio para distinguir a los funcionarios, sino su compromiso con los propósitos e ideales de la política exterior de México.

El óptimo ejercicio de la política exterior necesita una dotación sustancial de recursos financieros. Éste es un hecho concreto de la realidad administrativa y gubernamental. Si otras profesiones argumentan eficazmente que su desempeño social obliga a contar con partidas presupuestarias de dimensión apropiada a la función, la política exterior no puede ser excepción. El nivel de desarrollo nacional de México debe permitir que sus acciones de política exterior, sobre las cuales existe consenso popular de apoyo en cuanto a su significación en la defensa del interés nacional, cuenten con una infraestructura de servicios más apropiada a la magnitud del empeño. Nadie puede negar las dificultades financieras del país, pero también es cierto que los momentos críticos obligan a un claro enunciado de los objetivos y los medios para alcanzarlos. Queda dicho que la nueva diplomacia centuplica las acciones tradicionales de las cancillerías de antaño. Desde una perspectiva estrictamente profesional y programática, es necesario dar el siguiente paso lógico y asumir la revisión de la dotación de recursos para el ejercicio diplomático.

La adecuada planeación de las acciones de política exterior obliga a establecer una infraestructura de información y documentación, cuyo costo debe entenderse como de alta prioridad. La información reviste

también importancia trascendental en lo que se refiere a la comunicación entre la cancillería y las misiones en el exterior. La enérgica y muy activa diplomacia de nuestro país seguramente necesitará nuevos recursos que se dediquen a propiciar una más expedita y eficaz circulación de la información, sea ésta estrictamente referida a los asuntos propiamente diplomáticos como a los de la cooperación económica, educativo-cultural y científico-tecnológica. Especialmente las acciones de cooperación internacional deben ser dotadas de recursos financieros *ad hoc*, para que los compromisos que la cancillería adquiere en nombre de México se pongan en práctica a partir de una coordinación eficiente de la contribución aportada por las diversas dependencias y entidades gubernamentales. Todo ello redundará en beneficio del país. En suma, para que la crítica respecto a la ineficiencia sea efectiva, debe ir acompañada de una aceptación por parte de los profesionales de la acción diplomática de que la política exterior se encuentra ante un reto nuevo de gran envergadura. El tipificar dicho reto, conocer las variadas experiencias de otros países, realizar el diagnóstico preciso del *statu quo* y proceder al diseño y ejecución de nuevos mecanismos a la altura de la responsabilidad, es obligación irrenunciable de quienes hemos materializado nuestra vocación de servicio social en el ejercicio profesional y responsable de las relaciones internacionales.

## EL VALOR DEL MULTILATERALISMO

JORGE CHEN

UNA DE LAS VENTAJAS de hacer uso de la palabra al final de una reunión es la de utilizar tesis ya desarrolladas por otros ponentes. De las que se han mencionado en estas reuniones, desearía retomar dos. La primera es que la situación internacional es desfavorable a México y a los países en desarrollo; la segunda, que dadas las condiciones internas y externas la única opción es una política exterior más activa.

Si se acepta el hecho de que está aumentando la interdependencia de México y Estados Unidos, cuyo carácter asimétrico se acentúa en forma progresiva, y que ésta puede limitar severamente nuestra capacidad para negociar problemas bilaterales, se hace evidente la necesidad de encontrar alternativas que permitan ampliar los espacios políticos para alcanzar nuestras metas y asegurar la mejor defensa de los intereses nacionales. Una posibilidad clara sería el fortalecimiento de la actividad de México en los foros multilaterales, que podría desempeñar un papel de contrapeso y ofrecer alternativas en ciertas cuestiones.

Como ya se ha mencionado en esta reunión, las Naciones Unidas y su sistema están siendo objeto de ataques que forman parte de nuevos enfoques hegemónicos. No obstante, estos foros son todavía escenarios viables para que se presenten y desarrollen iniciativas sobre algunas cuestiones que avanzan lentamente o que no pueden tratarse en la agenda bilateral. Por supuesto, no existe una correspondencia absoluta entre los temas que se manejan con Estados Unidos y aquellos que se tratan en los organismos multilaterales. Pero se puede pensar en un buen número de problemas — que varían desde la inversión extranjera y la transferencia tecnológica hasta el tratamiento de cuestiones políticas y sociales como el problema migratorio— en los que, si se obtuvieran resultados tangibles en las Naciones Unidas, se facilitaría su examen en un plano bilateral. Sería por lo tanto necesaria la multiplicación de nuevas propuestas en las Naciones Unidas por parte de nuestro país. Para México, la defensa y la promoción de los foros multilaterales es una alta prioridad nacional, y debe continuar rechazando los ataques que se lanzan en contra de ellos.

Como parte del embate contra el multilateralismo, que ha tenido lugar en los últimos cuatro años, se encuentra el propósito de obtener cambios de votaciones como resultado de presiones directas, las cuales incluyen desde la advertencia de que votar de cierta manera tendrá repercusiones para las relaciones bilaterales, hasta la interrupción de programas de asistencia económica. Se crean así tensiones si no hay reconsideración en los votos. Sin embargo, en muchas ocasiones estas tensiones son considerablemente menores que las que existirían si se pretendiera adoptar el mismo enfoque en términos bilaterales. Es irónico que el país que se ha autoadjudicado la calidad de promotor de la democracia sea el que la ahoga en los foros multilaterales.

Si se acepta que una alternativa viable para la política exterior es reforzar la actividad multilateral, entonces se requiere una actuación en consonancia, aceptando los riesgos que ello implica. Es importante señalar que las tensiones en los foros multilaterales entre México y Estados Unidos tienen su origen en cambios del enfoque hegemónico y no en alteraciones de la posición de nuestro país. Ahora son fuente de fricción cuestiones que antes eran motivo de negociaciones.

La participación de México debería hacerse en dos niveles igualmente importantes; por un lado procurar la defensa de intereses particulares, y por otro, contribuir a que la evolución de la sociedad internacional nos sea lo más favorable posible, para que así podamos alcanzar nuestros objetivos particulares. Para actuar en estos dos campos, se requiere una gran capacidad de negociación, ya que no existe la posibilidad de ejercer poder militar o económico. Esta capacidad está directamente relacionada con el grado de apoyo y de solidaridad que se reciben de la comunidad internacional, mismos que están condicionados por las posiciones que adoptemos y por la percepción que tengan de ellas la mayoría de los países. Igualmente importantes son el nivel de participación y el activismo que se muestran en cuestiones que conciernen directamente a otras regiones.

Mantener una política exterior multilateral fácilmente predecible por su apego a principios, se convierte en un elemento imprescindible para lograr el apoyo a iniciativas propias. Por el contrario, variaciones o cambios sin una justificación sustantiva derivada de una transformación del problema, producen incertidumbre y recelo con respecto al país involucrado. México no puede variar su política activa y solidaria si desea presentar nuevas propuestas en el futuro, que le permitan transferir cuestiones que puedan generar fricciones bilaterales a un foro más amplio. Igualmente, una política cercana a los países en desarrollo y no alineados proporciona un mayor margen de maniobra, al ser México partíci-

pe de decisiones de un número considerable de países. Al respecto, sería conveniente volver a plantear la posibilidad de que México forme parte, como miembro pleno, del movimiento de países no alineados, lo que alentaría nuestras relaciones de solidaridad, ampliaría vínculos con países del Tercer Mundo y coadyuvaría a reforzar posiciones ante deseos de dominación mundial.

En el seno de las Naciones Unidas puede existir la tentación de no adoptar una postura clara ante conflictos en los que no hay una relación política o geográfica explícita, para evitar desacuerdos o tensiones de tipo bilateral. Esto afecta negativamente las posibilidades para negociar problemas similares en los que sí pueden existir intereses directos y en los que las diferencias con otros países importantes o vecinos son inevitables. Mantener una posición uniforme puede disminuir las tensiones. En ocasiones, es más conveniente que un enfrentamiento inevitable entre dos países tenga lugar en un foro internacional, especialmente cuando hay una relación asimétrica entre ambos.

La aplicación de una política exterior multilateral coherente y permanente le ha aportado capacidad negociadora a México. El fortalecimiento de la misma podría implicar dificultades, en el corto plazo, para las relaciones bilaterales, pero ampliaría sus posibilidades para actuar y aun para superar presiones directas que busquen cambiar posiciones adoptadas o que afecten legítimos intereses. Esta coherencia en las posiciones deberá mantenerse aun en aquellas situaciones en que existan amenazas de consecuencias negativas de tipo bilateral.

La política exterior multilateral que ha mantenido México ha sido activa y apegada a principios. En el futuro cercano, conviene reforzarla con la plena conciencia de que puede ser empleada con un carácter sustitutivo, aunque sea parcial, en áreas que se irán limitando en el orden bilateral. Esto implicará tensiones, pero éstas probablemente serán menores que las producidas por enfrentamientos directos en una situación de interdependencia asimétrica. En cambio, restringir la actuación multilateral para no causar malestar a intereses hegemónicos sólo limitaría la capacidad de decisión autónoma.

# MÉXICO, EL MEDIO ORIENTE Y LA OPEP

SANTIAGO QUINTANA PALI

EL MEDIO ORIENTE es una región muy distante en el horizonte de los intereses estratégicos de México desde la óptica del corto plazo. México le ha dado históricamente una prioridad bastante baja, y nunca le ha imprimido un contenido concreto y práctico a su política exterior hacia esta región. La atención mexicana hacia el Medio Oriente nunca ha sido sostenida, meditada y concertada, sino que más bien se ha desarrollado en una serie de instancias coyunturales, en una miopía reactiva de crisis. Aparte de ciertos intercambios muy específicos —la venta de petróleo y compras de equipo militar a Israel, la exportación incipiente de servicios, materias primas, algunas manufacturas y bienes de capital a los países árabes— las relaciones de México con la región se han dado en el eje de una política “correcta”, si bien formalista, de “principios” en los foros multilaterales en torno a cuestiones como el problema palestino, el conflicto árabe-israelí, la guerra del Golfo, la endémica crisis libanesa, tangencialmente la intervención en Afganistán y las intervenciones en el Chad, el conflicto saharahuí, recientemente la llamada “guerra contra el terrorismo internacional”, la carrera armamentista y la proliferación nuclear en la región, la lucha por espacios y poder en diversos foros internacionales, etc. Esta política multilateral se verá en el futuro progresivamente atacada, cercada, erosionada, desgastada y encapsulada por la rigidez maniquea de la creciente bipolarización mundial, que tornará a estas cuestiones en elementos importantes de la agenda bilateral *vis-à-vis* Estados Unidos.

Por fortuna y por desgracia, el contenido más concreto y práctico que México le podrá dar en el mediano plazo a su política hacia el Medio Oriente se relaciona con el petróleo y el acercamiento mayor hacia la OPEP. Idealmente, la economía mexicana pretendería buscar una diversificación de sus exportaciones y una reducción progresiva de su dependencia respecto al sector petrolero; pero dadas las condiciones imperantes, este ideal parece lejano y casi impracticable. Resulta polémico dilucidar si en el caso de México se trata o no llanamente de una “economía petrolera” en todo el sentido del concepto. Si tomamos en

cuenta la baja participación del petróleo en el PIB y en el empleo, podríamos pensar que México no es estrictamente una economía petrolera: sólo el 3.9% del PIB petrolero forma parte del PIB total; tenemos 13.1% de PIB petrolero como proporción del PIB industrial; el empleo de PEMEX es 0.7% del empleo total y 4.8% del empleo industrial.

Pero, por otra parte, el petróleo tiene una gran participación en el sector externo, las finanzas públicas y la producción total de energía: las exportaciones de PEMEX son 79% del total y representan 54% del total de ingresos de cuenta corriente; los impuestos de PEMEX y a la gasolina constituyen 36.8% de los ingresos totales del gobierno federal; y la participación de los hidrocarburos en la producción total de energía primaria es 95.8 por ciento.

Esto nos lleva a asumir, con bastante pesimismo, que la dependencia petrolera de México es ineludible en el mediano plazo, pero que aun siendo así podríamos al menos promover concertadamente sus elementos favorables, incluso necesarios, y reducir los negativos. Concretamente se trata de cómo disminuir una tendencia imperante en la que México está malbaratando, desgastando y agotando lo que sería, para fines prácticos, su único recurso estratégico, por el peso oneroso de una situación crítica que empaña toda lucidez estratégica hacia el futuro.

Las características eminentemente cíclicas del mercado petrolero se ven generalmente opacadas o disimuladas por la baja elasticidad *a corto plazo* de la demanda y de la oferta del petróleo respecto a cambios de precio. Siempre resulta muy útil plantear una perspectiva histórica, de largo alcance, del papel que ha desempeñado la OPEP en el mercado petrolero internacional. Por lo general, el vasto acervo de literatura existente sobre fenómenos del mercado petrolero tiende a obcecarse en el análisis coyuntural. La visión de corto plazo opaca cualquier lucidez estratégica que se pueda tener sobre los fenómenos petroleros como parte de procesos cíclicos.

Por otra parte, los análisis predictivos de tendencias del mercado petrolero generalmente adolecen de presupuestos ideologizados en la teorización del fenómeno: por posiciones partidarias en el conflicto Norte-Sur, es muy raro encontrar predicciones y estudios de perspectiva que no impliquen una ideologización teórica de los análisis de tendencias del mercado. En cualquier consideración a futuro deben salvarse ambos escollos: el de la limitación coyuntural y el de la prospectiva ideologizante.

El carácter finito y no renovable del petróleo como recurso energético también nos centra en la visión estratégica de largo alcance que asevera, a futuro, un repunte del mercado petrolero hacia mediados del

próximo decenio, si tenemos en cuenta que se observa una desaceleración de las actividades de sustitución cuando la diversificación energética se vuelve cada vez menos rentable a corto y mediano plazo, y el consumo energético de los países en desarrollo tiene un crecimiento exponencial; además, se prevé que los costos de producción de muchos de los nuevos exportadores los marginarán progresivamente, o incluso los retirarán tarde o temprano del mercado competitivo. Mientras menor sea la porción del mercado que el Medio Oriente tenga en este decenio, mayor lo será hacia fines del siglo, cuando una parte considerable de las reservas mundiales de petróleo se haya agotado. Por ejemplo, si la extracción sigue a su ritmo actual, las reservas de Estados Unidos durarían nueve años; por otra parte, las de Arabia Saudita durarían 100 años.

Una caída demasiado dramática del precio del petróleo, digamos por debajo de los 20 dólares por barril, implicaría un repunte importante de la demanda entre 1990 y 1995, en un contexto en el que habrían descendido considerablemente los niveles de inversión en nuevas fuentes de suministro energético, tanto petroleras como no petroleras, y en el que, por otra parte, las estructuras financieras y comerciales internacionales habrían resentido el efecto caótico de esta baja de precios. Los precios bajos prácticamente congelarían las políticas de conservación de los países consumidores y más aún las de los países exportadores con altos costos de producción. La transición hacia un horizonte energético cualitativamente distinto se postergaría indefinidamente.

Cabría preguntarse entonces hasta qué punto la política "compensatoria" que ha seguido Arabia Saudita en los últimos años no lleva la inteligencia implícita de preparar las condiciones objetivas y allanar el terreno para un retorno al mercado de la próxima década con una capacidad incrementada y más determinante para influir el mercado. Arabia Saudita es tal vez el único productor capacitado para permitirse el lujo de una percepción estratégica de tan largo alcance en la situación actual.

Tal vez por una deformación profesional, voy a insistir en aspectos políticos que podrían ser determinantes en un repunte, a mediano o largo plazo, del mercado petrolero. Se ha teorizado mucho sobre el fracaso del uso político del "arma petrolera", sin hacer justicia a sus pequeños logros. En las condiciones actuales, la posibilidad de "politización" del mercado petrolero se relaciona casi siempre con los conflictos y la inestabilidad política en el Medio Oriente. Se plantea la posibilidad de crisis agudas que corten de una manera radical los suministros de petróleo provenientes de la región, con los consecuentes efectos encadenados so-

bre la estructura de precios. Esta posibilidad se ha visto muy atenuada o disminuida por una tendencia progresiva hacia una mayor regionalización del mercado petrolero (disminuye, específicamente, la importancia relativa del Medio Oriente en el contexto global), por una parte, y por el poco efecto que el *Thermidor* de la revolución iraní y la guerra del Golfo entre Irán e Irak ha tenido sobre el mercado (a no ser el de elevar las primas de seguros, que siempre se equilibran con descuentos compensatorios en las ventas petroleras). Estas observaciones, no obstante, no dejan de ser parciales y derivadas de una concatenación de hechos discretos, en la que no se prevé la serie de efectos encadenados y colaterales que tienen los conflictos en el Medio Oriente. La politización del fenómeno petrolero no radica simplemente en el posible cierre del estrecho de Hormuz, sino principalmente en el efecto demostración de una oleada de revoluciones islámicas que alteraría radicalmente el mapa político de los principales productores de la región que, a fin de cuentas, no dejan de tener un peso determinante en el contexto general del mercado petrolero. En este sentido, un cambio de régimen político en un país como Arabia Saudita sí tendría un efecto significativo sobre la estructura del mercado internacional, a pesar de sus tendencias hacia la regionalización.

Ante una posible desintegración por la indisciplina de sus miembros más vulnerables económicamente, cabría preguntar hasta qué punto la OPEP llegó en realidad a determinar la estructura de precios del mercado petrolero: cuando deja de administrar los precios, ¿hasta qué punto es capaz de preservarlos?

Cabría poner en tela de juicio la cuestión de los alcances y límites reales de la OPEP en la determinación de las condiciones del mercado. De hecho, la OPEP meramente se limitó a manipular o, si se quiere, a “administrar” condiciones o tendencias implícitas de la dinámica del mercado, guiando y capitalizando aquellas que imperaban o estaban por surgir. Es únicamente en los últimos cuatro años, cuando la Organización hace intentos *a posteriori* de rectificar, contrarrestar o equilibrar las tendencias “naturales” del mercado, que puede verse la acción de la OPEP como una política con conciencia estratégica de determinar el mercado. Además, en este sentido, la estrategia de la OPEP es reactiva, más que activa. La debilidad del mercado es la que verdaderamente pone de relieve la capacidad, o incapacidad, para influir decisivamente sobre la estructura de éste. Salta incluso la pregunta de si, históricamente, fue real o supuesto el papel de la Organización en determinar condiciones del mercado. Los límites y el desmoronamiento de estrategias de administración de precios “oficiales” y de contracción

de oferta petrolera ilustran bien esta cuestión en lo que toca a los últimos años, más aún si tomamos en cuenta el peso determinante de un solo país, Arabia Saudita, en estas estrategias.

Según la mayoría de los analistas del mercado hacia el futuro, a mediados de la próxima década la OPEP estará en condiciones de recuperar su porción del mercado, si bien para entonces varios de sus miembros habrán perdido su capacidad exportadora (Argelia, Ecuador, Gabón y Qatar) y otros la verán muy menguada (Indonesia, Libia, Nigeria y Venezuela). De tal manera, el poder de la OPEP quedará reducido y concentrado fundamentalmente en cinco países del Golfo: Arabia Saudita, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Irak e Irán, con una posible capacidad de producción calculada en alrededor de 24 millones de b/d. Así, estos países son los más interesados en una política racionalizada de estabilización del mercado para alargar lo más posible la vida de sus reservas y preservar el papel dominante del petróleo en el consumo mundial de energéticos y el de la OPEP en el mercado petrolero mundial. Los poderosos de la OPEP se ven más y más interesados en lograr la cooperación de los productores independientes, principalmente México, el Reino Unido y Noruega y eventualmente la URSS. México sería el productor independiente más idóneo para este tipo de cooperación, y una relación más estrecha ciertamente fortalecería mucho a la OPEP. Sin embargo, ésta es una opción muy difícil para México por su aversión a perder relativa soberanía en sus decisiones de política petrolera, por querer preferiblemente utilizar el "carro" de la OPEP según su conveniencia en cuestión de precios, por su llamada "relación especial" con Estados Unidos y para vender lo más posible de su producción. México sería un país clave en cualquier acuerdo de estabilización que emprendiera la OPEP como parte de su estrategia de preservación del mercado.

En el contexto de los productores independientes más fuertes, si bien México ha sido un colaborador cercano a las políticas de la OPEP, siempre resurge la pregunta ya muy trillada, mas nunca bien respondida, de la posibilidad concreta de su ingreso en la Organización. En vez de viajar gratuitamente en el "carro histórico" de la OPEP, ¿por qué no fortalecerlo institucionalmente como miembro pleno de la Organización? Tarde o temprano, el factor de los diferenciales de costos de producción entre los países exportadores de petróleo determinará la utilidad indiscutible de la OPEP en la última instancia. Resulta importante la diferencia de costos de producción, y por ende, de márgenes de ganancia, entre los productores más fuertes de la OPEP (sobre todo los del Medio Oriente) y los principales productores independientes. Este factor se ate-

miaría considerablemente en el marco de una estrategia compacta de acción colectiva desde el interior de la Organización, permitiendo a la larga volver al régimen, llamado a veces "artificial" de administración de precios. México deberá comprender que se ha terminado la época en que se podía ganar en el mercado internacional a costa de los demás sin hacer ningún tipo de sacrificio estratégico.

El llamado de Arabia Saudita a la disciplina interna en la OPEP y a la cooperación de los productores independientes, se ancla en una lúcida visión estratégica de la rentabilidad a largo plazo que implican estas condiciones. El problema consiste en cómo darle importancia y realidad a esta percepción estratégica ante la urgencia apremiante de divisas de muchos productores, tanto de la OPEP como independientes, que subyace el desencadenamiento de una "guerra de precios". En este sentido, México debería abocarse a una campaña concertada y sistemática de acercamiento a la OPEP, con el fin de promover mecanismos pragmáticos que articulen las necesidades apremiantes de divisas con los intereses a más largo plazo que se relacionan con la estabilidad y recuperación del mercado. Así, se debería apoyar la idea de crear un fondo financiero de la OPEP para atender las necesidades mínimas de ingreso de sus miembros y de otros países exportadores "asociados", impidiendo así que se lancen volúmenes excesivos de crudo en el mercado, o se acuda a prácticas comerciales irregulares.

El papel toral, determinante incluso, de Arabia Saudita en cualquier estrategia de la OPEP para reducir la pérdida de un supuesto control sobre el mercado, plantea la interrogante de cómo funcionaría la Organización sin un productor de la magnitud y con las características específicas de Arabia Saudita. En este sentido y en la situación actual, ¿hasta qué punto Arabia Saudita no es la misma Organización? Los sauditas, y sus "socios menores" del Golfo son los únicos con una capacidad real de poder dictar políticas más o menos efectivas en el seno de la OPEP. De tal forma, sería muy importante determinar los posibles alcances de las llamadas de atención que en los últimos meses han lanzado el jeque Yamani, así como los *trial-balloons* en las declaraciones del jeque al-Otaiba de los Emiratos Árabes Unidos, con su sondeo como apoderado informal de la posición saudita.

En el futuro de la OPEP desempeñará un papel determinante Arabia Saudita, que tiene la mayor capacidad de exportación y las reservas más grandes del mundo. Los sauditas buscarán sistemáticamente una política de moderación de precios tendiente a incrementos graduales del precio real del petróleo, para mantener lo más posible la importancia del petróleo como energético, de la OPEP en el mercado petrolero y de Ara-

bia Saudita en la OPEP. Para ello, los sauditas han hecho los sacrificios necesarios en la reducción del gasto público y de sus programas de desarrollo. La cuestión aquí es hasta cuándo va a darse esta disponibilidad de cargar con todo el peso de políticas compensatorias en un ambiente de creciente inestabilidad política tanto interna como regional. La estrategia saudita puede tener algún impacto sobre la pérdida de legitimidad del régimen, que se hace cada vez más patente.

## LOS PROYECTOS HEGEMÓNICOS Y LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

ADOLFO AGUILAR

CREO QUE LAS INTERPRETACIONES alternativas sobre el sistema bipolar y los arreglos multipolares del mundo actual, de las que se habló ayer, no constituyen necesariamente una contradicción; es decir que lo bipolar y lo multipolar de las relaciones internacionales se entrelazan e incluso se complementan. Esta combinación se da a partir de los nuevos proyectos hegemónicos, sobre todo, fuera de la esfera del socialismo real y gracias, llamémosle así, a la “modernización” de los esquemas hegemónicos de alineamiento, a la profundización de la lucha ideológica y a la depuración de las doctrinas de seguridad nacional de Estados Unidos.

El proyecto de hegemonía moderno incluye la articulación de países, zonas y regiones y la diferenciación de objetivos políticos, económicos y militares según la región y el país de que se trate. Esto supone incorporar una visión más compleja de lo que deben ser la modernización política, la democracia y el desarrollo económico de los países sujetos a la hegemonía. Además, incluye el objetivo de hacer a ciertos países partícipes, en forma dinámica, de los arreglos hegemónicos, y no simplemente someterlos, neutralizarlos o integrarlos a proyectos económicos y políticos anacrónicos, coloniales o neocoloniales. La nueva visión de la hegemonía exige que las entidades que forman el cuadro de esta hegemonía participen de manera activa —a partir de procesos políticos autogenerados— en la consecución de los grandes intereses estratégicos de la potencia hegemónica.

De esta manera, considero que la hegemonía se define ahora atendiendo a dos órdenes. Uno, las grandes visiones globalistas del conflicto Este-Oeste, y dos, las consideraciones específicas que tienen que ver tanto con el menú regional de lo que son en cada caso los intereses de seguridad, como la naturaleza de los arreglos de poder local y los procesos económicos en el espacio geopolítico concreto. No es lo mismo el ejercicio de la hegemonía en la región de África o en el Medio Oriente, que en América Latina o en Centroamérica.

A partir de esos conceptos telegráficamente anunciados, paso a una revisión igualmente sintética de la manera como México se vincula y se relaciona con este proyecto de hegemonía. En primer lugar, para México el escenario de la relación con Estados Unidos tiene condiciones que lo distinguen, si no de manera absoluta, sí muy hondamente del resto de América Latina. Washington ubica a México dentro de un contorno geopolítico históricamente definido y diferenciado de América del Sur: Centroamérica y el Caribe. En el espacio que va del río Bravo al Canal de Panamá, México tiene una clara demarcación y un papel determinado por su peso específico, su población, sus recursos y sus arreglos políticos internos. Su tamaño se mide no sólo en relación con el tamaño de Estados Unidos, sino con el de los otros componentes de ese escenario geopolítico respecto a los cuales México es, sin duda, un centro de poder e influencia potencial de gran monta.

De esta manera, la hegemonía estadounidense define, respecto a México, intereses regionales amplios, complejos y que suponen la expectativa cada día mayor de hacer coincidir la vida política, económica y social de nuestro país con la condición expresa de aliado estratégico de Estados Unidos en la zona. Se espera de México el cumplimiento de tareas asociadas al ejercicio de la hegemonía; no basta la neutralidad de nuestro país, se espera una participación activa de México en la configuración de determinados escenarios hegemónicos y se exigen transformaciones políticas internas en México que sean coincidentes con el conjunto de estas tareas. Por supuesto, se espera también el desarrollo de determinadas funciones económicas de integración, que podrían resultar trascendentales para mantener vigente el modelo económico de Estados Unidos.

La hegemonía se proyecta a México reconociendo a nuestro país como un elemento de poder y de fuerza. La agresividad de Estados Unidos hacia México no se origina en un intento de desarticular el poder de México, de debilitar al país o de disminuir su capacidad real y potencial de participar en asuntos internacionales; el objetivo de esa agresividad es que estas actividades y esta fuerza coincidan con los objetivos geopolíticos de la hegemonía. De esta manera, todavía hay muchos sectores políticos en Estados Unidos que consideran al Estado posrevolucionario, al sistema PRI-gobierno como el interlocutor de esta relación hegemónica. Sin embargo, se exige una transformación muy profunda de las dimensiones y fórmulas mediante las cuales el Estado ejerce su poder. En primer lugar, se intenta una modificación sustancial del carácter nacionalista del Estado y de la composición de las alianzas políticas y sociales en México. En segundo lugar, se intenta una redefinición

de los factores políticos y económicos que delimitan la jurisdicción y el poder del Estado respecto al capital privado. En tercer lugar, se intenta una modificación de los pesos relativos que diversos sectores sociales tengan en el proceso de toma de decisiones y de las fuentes de acceso al poder que faciliten a la clase media —que se considera pronorteamericana— mayor injerencia en los asuntos públicos.

A partir de ello, plantearía dos preguntas. ¿Es posible que la doctrina política tradicional de la soberanía del México posrevolucionario, la visión cardenista del proyecto nacional, haga frente y se coloque una vez más por encima del proyecto hegemónico? ¿Es posible mantener una política exterior dinámica orientada por intereses mexicanos, ajenos a la hegemonía estadounidense, sin tener fricciones e incluso conflictos con Estados Unidos? La primera pregunta se refiere, básicamente, al proyecto de desarrollo nacional. Al respecto, los grandes retos del desarrollo nacional tienen que ver fundamentalmente con la modernización y la democratización del país, y no es claro que puedan conseguirse a partir, simplemente, de la recuperación de las viejas fórmulas del nacionalismo hoy relegadas por el propio gobierno, sino que sería necesario revitalizar la defensa de la soberanía nacional adecuando esta lucha a las nuevas condiciones internas y a las circunstancias externas, con un modelo de desarrollo político y económico autónomo realmente democrático y genuinamente redistributivo que no ahogue el crecimiento ni encierre al país en sí mismo.

La segunda pregunta tiene que ver con el hecho de que el ejercicio y el mantenimiento del poder político de México están hoy más que nunca en función del escenario geopolítico, las luchas locales por la transformación política y la capacidad de Estados Unidos para hacer valer su proyecto hegemónico. Ello, a su vez, plantea la más seria encrucijada en la historia de la política exterior de México. Dado el carácter protagónico que Estados Unidos espera ver cumplir a México, el activismo de nuestro país en la región, con uno u otro signo, es ineludible. Potencialmente, México es un actor decisivo en las correlaciones de fuerza en la región centroamericana, y el desenlace de la guerra en Centroamérica podría estar ligado irremediablemente al papel que desempeña México en esta contienda. Lo que está en duda ya no es el dinamismo que debe tener la política de México en Centroamérica y el Caribe, sino el signo, el propósito de esta política.

Mientras nosotros discutimos aquí en Cocoyoc el futuro de la política exterior de México, y la Secretaría de Relaciones Exteriores, en Caracas, da respiración de boca a boca para mantener el aliento de la iniciativa pacificadora del Grupo Contadora, la política exterior de México

se hace cotidianamente, de otra manera y con otros objetivos, por ejemplo, en el Aeropuerto Benito Juárez. Ahí, las decisiones que toma la Secretaría de Gobernación respecto al ingreso de extranjeros centroamericanos a territorio nacional son, en ocasiones, más significativas para entender y fijar las simpatías y antipatías de México respecto a la lucha por el poder y la hegemonía en Centroamérica. La definición de quien ingresa al territorio nacional es decisiva para la política de México en Centroamérica y trascendental para definir las correlaciones de fuerza entre los diversos sectores y grupos que luchan en Centroamérica.

Lo que hemos llamado aquí, muy eufemísticamente, el conflicto en Centroamérica, es una guerra en toda forma, una guerra declarada respecto a la cual las acciones, las omisiones, las retracciones, "los realismos" y la cautela de México, son una manera decisiva de participar activamente en favor de uno u otro contendiente. Por tanto, me parece crucial la pregunta ¿es posible una política exterior de México sin un papel protagónico, en esta zona geopolítica? Cuál es el papel protagónico que México va a poder desarrollar? México cuenta aún con la oportunidad de escoger su camino conforme a un proyecto de desarrollo nacional propio, a un modelo, una modernización democrática y soberana, pero el tiempo se acorta y las opciones de México las construyen otros. En esta definición participan nuevos y viejos actores de política exterior, y la cancillería, por su tradicional aislamiento político interno, es la menos equipada para hacer valer sus posturas. Tampoco los intelectuales serán los principales protagonistas del debate social sobre política exterior. Otros sectores con mayor fuerza querrán imponer sus visiones y exigir alianzas y acciones.

En conclusión, considero que el futuro de una política exterior activa de México está, paradójicamente, garantizado: México será un país con un papel protagónico en la región centroamericana y del Caribe; México será un país que tendrá una función importante en la economía internacional; México será un país de trascendencia para la recomposición de la economía de Estados Unidos. Todo ello no está sujeto a discusión. Lo que sí está sujeto a discusión es qué fuerzas políticas, qué criterios, qué interés y qué elementos de poder van a definir esos papeles y, sobre todo, qué signo van a tener.