

LA NUEVA DISTENSIÓN INTERNACIONAL: LOS EFECTOS SOBRE MÉXICO

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

I

CON LA ELECCIÓN DE MIKHAIL GORBACHEV como secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética, se empiezan a gestar las condiciones para una nueva etapa en el proceso de distensión internacional. En contraste con el deterioro de la relación entre la Unión Soviética y Estados Unidos a partir de la invasión militar a Afganistán, en diciembre de 1979, Moscú y Washington han conseguido avances significativos en sus relaciones estratégicas en la segunda mitad del decenio de los ochenta.

En el marco de esta nueva distensión existen posibilidades para un manejo de la relación bilateral entre la Unión Soviética y Estados Unidos, menos irracional, menos peligroso y menos costoso de lo que ha sido durante los últimos cuatro decenios.

Ahora bien, la distensión no es sólo un proceso entre las dos superpotencias, ya que sus alcances y repercusiones afectan a todos los miembros de la comunidad internacional. En teoría, la distensión lo abarca prácticamente todo en el plano internacional, e incluso tiene consecuencias en el ámbito interno de los estados, por lo que es necesario desagregar sus diversos niveles e identificar aquellos elementos cuyos efectos inciden sobre México.

La distensión habrá de tener efectos sobre México en tres niveles: 1) El nivel bilateral, en el que predomina la relación entre México y Estados Unidos. En este mismo nivel estarían las relaciones entre México y la Unión Soviética, aunque en un sitio muy por debajo de la anterior. También en el nivel bilateral cabe ubicar las relaciones de México con Cuba y con Nicaragua en razón de los estrechos vínculos de estos dos países con la Unión Soviética. 2) El nivel regional, esto es, los efectos de este proceso en las relaciones de cada una de las dos superpotencias con los diferentes países de la región: Cuba, Nicaragua

y Centroamérica en su conjunto, en primer lugar, y el resto de América Latina, en segundo plano. 3) El nivel multilateral, o sea, los efectos del proceso sobre el conjunto de actores de la comunidad internacional: estados, comunidades, alianzas y pactos de estados, organismos internacionales, y sobre el clima internacional en general.

El presente trabajo tiene por objeto examinar el surgimiento de la nueva etapa del proceso de distensión internacional y los efectos probables de ésta sobre América Latina, y en particular sobre México. Enfoquemos la atención en los efectos de este proceso sobre la política de Estados Unidos hacia la región, y más concretamente sobre la relación bilateral de este país con México.

II

A partir de 1945 el conflicto Este-Oeste, también conocido en su primer momento (1945-1953) como Guerra Fría, ha servido como marco de referencia de la dinámica de las relaciones internacionales. El conflicto Este-Oeste ha sido básicamente una lucha por el poder en el terreno internacional, pero más que eso, ha sido también una rivalidad entre ideologías contrapuestas: entre el "expansionismo soviético" y el "anticomunismo norteamericano". El conflicto Este-Oeste es otra forma de referirse a las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, las cuales constituyen el eje de la política internacional. Los malos o buenos términos de las relaciones entre las dos superpotencias generan el clima de tensión o de distensión (relajamiento de la tensión) en la comunidad internacional.

El término *distensión* se puede definir como un proceso de relajamiento de la tensión internacional; un proceso de carácter múltiple (militar, ideológico, político y económico); un proceso con efectos de alcance global, regional, bilateral, e incluso a nivel nacional. El eje de la distensión internacional es la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética; y el elemento central de esta relación es el equilibrio del poder, concretamente, el equilibrio del poder nuclear. El instrumento más efectivo para el logro de este equilibrio es, en la fase actual de la distensión, el proceso de desarme, fortalecido con la firma del Tratado de Washington para la reducción de Fuerzas Nucleares Intermedias (INF), del 7 de diciembre de 1987.

Entre 1945, inicio del conflicto Este-Oeste, y 1985, el año de la llegada de Mikhail Gorbachev al poder, se han presentado tres diferentes momentos en los que existieron condiciones propicias para la disten-

sión:¹ el primer momento fue en 1953, año de la muerte de Stalin, e inicio del proceso de desestalinización en la Unión Soviética; el segundo momento fue resultado de la Crisis de los Misiles en Cuba, en octubre de 1962, y a consecuencia de ésta, la ulterior remoción de Nikita Khrushchev del poder, en octubre de 1964; el tercer momento fue en 1972 con la visita del presidente Richard Nixon y Henry Kissinger a Moscú que dio inicio a la "era de la detente" (1972-1979). Por diversas razones, estas tres oportunidades para la distensión se vieron interrumpidas, aunque cada una de ellas significó un avance acumulativo en este proceso.

Con la invasión militar de la Unión Soviética a Afganistán, en diciembre de 1979, llega a su fin el tercer momento de la distensión entre Washington y Moscú, el más profundo y duradero hasta entonces. A la llegada del presidente Ronald Reagan a la Casa Blanca, en enero de 1981, las perspectivas de la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética son poco alentadoras. Reagan adopta una política de "mano dura" y de un marcado "antisovietismo". Reagan está decidido a impedir el avance de la influencia soviética en el mundo y a revertir, en donde esto fuera posible, las ganancias territoriales que este país consiguió en la década de los años setentas.²

De esta forma, a principios de los años ochenta diversos observadores temieron una nueva serie de confrontaciones entre Washington y Moscú, el rompimiento de las negociaciones sobre desarme y la intensificación de la carrera armamentista.³ A pesar de estos temores, la política exterior de la Unión Soviética empieza a ser cada vez más autolimitada a partir de los últimos años del periodo de Brezhnev (1980-1982). Moscú adopta una posición pasiva frente a las diversas crisis regionales (las Malvinas, la guerra Irán-Iraq, Granada, el conflicto en Líbano, Libia), y no consigue impedir el emplazamiento de misiles norteamericanos de alcance intermedio en Europa, en noviembre de 1983. Ciertamente, el periodo 1979-1984 es particularmente malo para

¹ Una narración histórica y un análisis bien fundamentado sobre las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética en este periodo se localiza en Humberto Garza Elizondo, "La rivalidad soviético-norteamericana en el ámbito internacional", *Foro Internacional*, vol. XXI, núm. 2, octubre-diciembre, 1980, pp. 194-222.

² La política de la primera administración Reagan hacia la Unión Soviética es estudiada con objetividad y detalle por Seweryn Bialer and Joan Afferica, "Reagan and Russia", en *Foreign Affairs*, vol. 61, núm. 2, invierno 1982-1983, pp. 249-271.

³ Para una excelente descripción de las percepciones de diversos actores políticos en Estados Unidos sobre la Unión Soviética a principios de los años ochenta, ver Seweryn Bialer, "The Harsh Decade: Soviet Policies in the 1980's", en *Foreign Affairs*, vol. 59, núm. 5, verano 1981, pp. 999-1020.

la relación entre las dos superpotencias. Con todo, hacia fines de 1984 Moscú busca evitar la confrontación y procura la negociación con Washington.⁴

Ya desde mediados de 1984 la Unión Soviética toma la iniciativa para renovar las negociaciones sobre el desarme en Ginebra. Pero no es sino hasta la llegada de Gorbachev al poder, en marzo de 1985, cuando esta iniciativa empieza a cobrar fuerza y recibe la atención debida en Occidente. Cabe señalar que para 1984 buena parte del programa de defensa del presidente Reagan ya se había cumplido. Los soviéticos fueron llevados a la mesa de negociaciones en condiciones favorables para los norteamericanos. Estados Unidos parece estar negociando nuevamente desde una posición de fuerza.

En marcado contraste con el estancamiento de las relaciones con Estados Unidos durante la primera mitad de años ochenta, entre 1985-1989 Gorbachev ha conseguido logros significativos.⁵ Entre éstos se cuentan: cuatro reuniones en la cumbre con el presidente Reagan;⁶ la firma del Tratado de Washington, sobre Fuerzas Nucleares Intermedias (INF) en diciembre de 1987; progresos sustanciales hacia un acuerdo sobre la reducción de armas estratégicas; y un cambio sensible en las actitudes de Occidente hacia la Unión Soviética, generado en parte por la decisión de retirar las tropas soviéticas de Afganistán.

Con Gorbachev, Moscú parece haber concluido que "la búsqueda de la superioridad" frente a Estados Unidos no tiene sentido.⁷ Siendo así, la política exterior soviética se vuelve más conciliatoria; al parecer, la idea que subyace esta actitud es la de "ganar tiempo" y poder concentrarse en los problemas internos. Es posible advertir en esta política una nueva flexibilidad, y la disposición a hacer concesiones sobre diversos puntos pendientes en las relaciones con la República Popular China, Japón, Europa Occidental, y ciertamente con Estados Unidos.

Gorbachev parece haber reconocido tácitamente que la posición de la Unión Soviética como potencia global se ha debilitado en los últimos diez años, y se ve ahora forzada a desempeñar el papel de una potencia

⁴ La evolución de la política exterior de la Unión Soviética en el periodo 1979-1984 es discutida con detalle en Kenneth L. Adelman, "Arms Control With and Without Agreements", en *Foreign Affairs*, vol. 63, núm. 2, pp. 240-263.

⁵ Información y análisis sobre los esfuerzos de Gorbachev para mejorar las relaciones con Occidente se encuentra en Michael Mandelbaum, "Ending the Cold War", en *Foreign Affairs*, vol. 68, núm. 2, primavera 1989, pp. 17-36.

⁶ Ginebra, 19-21 de noviembre, 1985; Reikiyavik, Islandia, 11-12 de octubre, 1986; Washington, 8-10 de diciembre, 1987; Moscú, 29 de mayo-2 de junio, 1988.

⁷ Ver Mikhail Gorbachev, *Perestroika: New Thinking for Our Country and the World*, Nueva York, Harper & Row, Publisher, 1987, p. 218.

“más convencional”:⁸ ha dejado de ser la cabeza de una revolución internacional, ya no es la única fuente de inspiración en lo tocante al marxismo-leninismo, y ha dejado de representar un modelo económico válido para los países en vía de desarrollo.

La Unión Soviética está cada vez menos satisfecha con la carga que representan las responsabilidades de un “imperio” global y, al parecer, ha considerado seriamente la conveniencia de dismantelar parte del mismo.⁹ Lo cierto es que la Unión Soviética no contempla por el momento ningún proyecto expansionista, y que favorece fijar un límite al alcance de su influencia.

Se advierten tanto cambios de estilo como cambios de fondo en la política exterior de la Unión Soviética. En cuanto a lo segundo, los cambios se dan en la naturaleza de la seguridad Este-Oeste, y en los límites de la participación soviética en el Tercer Mundo. Esta política se vuelve más cautelosa en cuanto a los riesgos y responsabilidades que está dispuesta a asumir frente a los países en vía de desarrollo.

En el marco de la distensión la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética continuará siendo el eje del sistema internacional. Asimismo, a pesar del cambio positivo en la actitud y las percepciones recíprocas, la relación bilateral continuará siendo la principal preocupación para Washington y para Moscú: “No hay forma de que las superpotencias puedan olvidarse la una de la otra, puedan escapar la una de la otra. . .” dice Gorbachev en su libro *La Perestroika* “. . .esta relación es la clave de todo lo demás: la reducción del peligro de una guerra nuclear, la reducción de los gastos militares, el incremento del comercio, y la solución de los conflictos regionales”.¹⁰

El conflicto global entre los Estados Unidos y la Unión Soviética se ha moderado de manera sensible en el marco de la distensión. Poco queda del conflicto ideológico, mientras que otras dimensiones de la rivalidad bipolar adquieren el carácter de una competencia más tradicional por el poder. La ideología es subjetiva y en extremo difícil de manejar, pero el poder y los intereses son bienes negociables que pueden ser manejados en términos mutuamente aceptables.

El cambio de un conflicto global de valores y principios a una competencia por intereses y objetivos, explica mucha de la historia reciente de la relación entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Explica tam-

⁸ Gorbachev, *op. cit.*, pp. 157-160.

⁹ Ver Yevgeni Primakov, “USSR Policy on Regional Conflicts”, en *International Affairs*, Moscú, núm. 6, junio 1988, pp. 3-4.

¹⁰ Gorbachev, *op. cit.*, p. 222.

bién el que puedan presentarse fricciones incluso en áreas sensibles sin que éstas se vuelvan una confrontación de mayor alcance.

Conforme avanza esta nueva fase de la distensión internacional se están creando condiciones para un manejo de la relación bilateral entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, más racional, más constructivo, y más provechoso de lo que ha sido durante las últimas cuatro décadas.

III

A)

Estados Unidos es, sin lugar a duda, el país número uno en las prioridades de América Latina, mientras que, por otro lado, América Latina no es la región más importante para Estados Unidos. En tiempos normales la región no es prioritaria para Washington: los Estados Unidos se han acercado a América Latina sólo en tiempos de crisis internacional, buscando proteger sus intereses estratégicos.¹¹ En el pasado, la política de Washington hacia América Latina se ha desplazado entre la indiferencia y la intervención: esta política se ha caracterizado por largos periodos de indiferencia seguidos de breves e intensos periodos de intervención.

A lo largo de la historia Estados Unidos ha subestimado a América Latina, a la cual perciben a través de tres perspectivas básicas: 1) la región como parte del Hemisferio Occidental; 2) la región como esfera

¹¹ En concreto, los intereses de seguridad de Estados Unidos en la región se pueden definir como sigue: 1) impedir el establecimiento de bases militares de potencias hostiles en la región; 2) impedir que América Latina sea usada como base para un ataque estratégico, o de actividades terroristas o subversivas en contra de Estados Unidos; 3) mantener al hemisferio libre de la influencia de potencias hostiles; 4) contener las fuerzas revolucionarias locales que buscan un cambio del *statu quo* en el hemisferio, y 5) mantener el acceso a los recursos estratégicos de la región.

Los intereses políticos de Estados Unidos en América Latina incluyen: 1) apoyar a gobiernos estables que respaldan los intereses estratégicos de Estados Unidos en la región, y 2) apoyar a gobiernos que comparten la visión norteamericana de la amenaza que representa la Unión Soviética.

Un interés político menos tangible es el de cómo las relaciones con América Latina reflejan la reputación mundial de Estados Unidos. De esta forma, los conflictos en la región pueden ser importantes no tanto por la amenaza que le plantean a los intereses de Estados Unidos, sino en razón de su impacto en la credibilidad de la política global de los Estados Unidos. Ver Harold Molineau, *U.S. Policy toward Latin America: From Regionalism to Globalism*, Boulder, Westview Press, 1987, pp. 9-11.

de influencia de Estados Unidos; 3) la región como territorio en disputa en el conflicto Este-Oeste.¹² La primera perspectiva no tiene fundamento real, es esencialmente retórica y forma parte de la ideología del panamericanismo promovida desde Washington. Quedan, entonces, las otras dos perspectivas: la perspectiva regional y la perspectiva global. El trato a la América Latina como una región especial, importante por sí misma y por su relación con Estados Unidos, fue característico del siglo XIX y las primeras décadas del XX. Después de 1945 la perspectiva regional es relegada a un segundo plano, aunque no se le abandona por completo.

La perspectiva global empieza a dominar la política de Estados Unidos durante los primeros años de la Guerra Fría; al surgir como una potencia mundial, cambió su percepción de América Latina: la importancia de la región se deriva entonces del papel que ésta desempeña en la competencia de influencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Con base en la perspectiva global, los intereses estratégicos y de seguridad determinan la política de Washington, no los factores internos de la región.

Estados Unidos ha intentado definir los conflictos sociales de América Latina en general, a partir de 1945, y de América Central en particular, entre 1979 y 1989, como problemas de carácter internacional, como escenarios de la competencia estratégica con la Unión Soviética, en lugar de como conflictos sociales derivados de factores internos.

Aunque desde una perspectiva global Washington puede argumentar que la seguridad de la región se ha hecho posible gracias a la protección de Estados Unidos, desde la perspectiva de América Latina se puede responder que los límites a la autodeterminación, y la intervención en sus asuntos internos son también atribuibles a Estados Unidos. Mientras que Washington declara luchar para contener el expansionismo soviético en América Latina, los países de la región buscan contener la hegemonía de Estados Unidos.

La obsesión con factores estratégicos e ideológicos no es adecuada para producir las respuestas inteligentes y pragmáticas necesarias para proteger los intereses de Estados Unidos en América Latina. En efecto, la incapacidad para tratar de una manera realista los conflictos de la región bien puede propiciar las condiciones de inestabilidad que Washington ha estado tratando de evitar.

Con la distensión se crean condiciones propicias y se abren oportu-

¹² Las perspectivas que sirven de base a la política de Estados Unidos hacia América Latina son desarrolladas y discutidas con objetividad en Molineau, *op. cit.*, pp. 15-50.

nidades para la negociación y el compromiso. En la medida en que se relajen las tensiones globales se habrán de reducir las presiones sobre la seguridad regional, la cual habrá de ser menos una función de factores militares e ideológicos, y más un producto de factores económicos y sociales.

Los cambios derivados de la distensión requieren de una adecuación en la política de Estados Unidos hacia América Latina. Es probable que Washington deje de aplicar de manera automática e indiscriminada la perspectiva global y recupere el uso de la perspectiva regional en su política, esto es, tratar con los países de la región por sí mismos, por sus méritos intrínsecos.

En el marco de la distensión es muy probable que América Latina sea reubicada en un nivel más alto en la lista de prioridades de Estados Unidos. Ahora bien, importa aclarar que un nivel más alto no significa necesariamente un mejor nivel. Esto es, América Latina habrá de recibir más atención por parte de Washington, lo que no siempre se traduce en beneficios y ventajas. Una mayor atención bien puede significar una mayor vigilancia, una supervisión más estricta y, por ende, la tentación por parte de Washington de intervenir en los asuntos internos de la región.

Por otra parte, la política de Estados Unidos habrá de volverse más selectiva. América Latina ya no será vista como un conjunto homogéneo de países. Se identificarán claramente aquellos países que tienen un interés para Washington y aquellos que no lo tienen. En este sentido, voceros del gobierno norteamericano, han manifestado ya su interés primordial en los siguientes países: México, Brasil, Argentina y Venezuela, en un primer nivel; Chile, Colombia y Perú, en un segundo nivel.¹³

B)

Los países en desarrollo no son importantes por sí mismos en las consideraciones estratégicas de las dos superpotencias; estos países adquieren una importancia indirecta en el marco de la competencia global de influencias entre Estados Unidos y la Unión Soviética.¹⁴ En este contexto, los países en desarrollo son vistos como territorios en disputa en el equilibrio internacional del poder.

El Tercer Mundo es la última de las prioridades de la Unión Soviética.

¹³ Citado en *The New York Times*, 23 de febrero, 1989.

¹⁴ Ver Henry Trofimenko, "The Third World and U.S.-Soviet Competition", en *Foreign Affairs*, vol. 59, núm. 5, verano, 1981, pp. 1021-1040.

tica, y América Latina es la región de menor importancia en el Tercer Mundo para los soviéticos.¹⁵ No obstante los sensibles avances logrados en el decenio de los setenta y primera mitad de los ochenta, el alcance de las relaciones soviéticas con América Latina sigue siendo muy limitado.

En relación con el Tercer Mundo los soviéticos han perdido el optimismo que caracterizó su forma de pensar en la década de los setenta. Los analistas soviéticos advierten poco potencial revolucionario en los países en vía de desarrollo, una eficacia muy reducida en el Movimiento de Países no Alineados, y pobres perspectivas para los movimientos de liberación nacional.¹⁶ Estas percepciones se ubican en el marco de los costos que les representa apoyar las demandas de estos países y, sobre todo, en el costo que esto les significa en su relación con Estados Unidos.

Uno de los resultados más evidentes de la distensión es el acuerdo explícito entre Estados Unidos y la Unión Soviética de no intervenir en las respectivas "esferas de influencia"; este acuerdo tiene implicaciones indirectas muy claras para América Latina. En el marco de la distensión, la Unión Soviética en particular, y el campo socialista en general, dejan de representar una alternativa de apoyo a los movimientos nacionalistas y revolucionarios de la región. Asimismo, disminuye el papel de contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos que la Unión Soviética representa para la política exterior de algunos países de la región, entre ellos México.¹⁷ Una parte no despreciable del atractivo de la Unión Soviética para América Latina radica justamente en su papel de oposición, de alternativa a la dominación de Estados Unidos, una alternativa que con excepción de Cuba, resulta meramente simbólica, como lo han podido comprobar tanto Chile como Nicaragua.

El impacto directo de la distensión en las relaciones de la Unión Soviética con América Latina será limitado: la influencia política, militar, cultural y económica, en ese orden, de los soviéticos en la región tal vez ya alcanzó su máximo nivel, todo lo que las condiciones objetivas permitían avanzar durante el decenio de los setenta y la primera mitad de los ochenta. De ahí que la distensión no se habrá de traducir

¹⁵ Ver Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, *Soviet Policy and United States Response in the Third World*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1981, pp. 22-25.

¹⁶ Las adecuaciones de la percepción soviética sobre el potencial revolucionario de los países en desarrollo son estudiadas en Primakov, *op. cit.*, pp. 5-9.

¹⁷ Ver Humberto Garza Elizondo, "La Ostpolitik de México: 1977-1982", en *Foro Internacional*, vol. xxix, núm. 3 (95) enero-marzo 1984, pp. 353-354.

en mejores o más amplias relaciones entre Moscú y la región. Por el contrario, bien podría ocurrir que estas relaciones experimentaran un estancamiento, o incluso un retroceso como resultado de los ajustes previsibles de la política exterior soviética, a saber: un repliegue general, un mayor realismo en sus percepciones de la región y, sobre todo, interés en reducir los puntos de fricción con Washington.

En la visita que el ministro de relaciones exteriores, Eduard Shevardnadze, realizó por Brasil, Argentina y Uruguay, del 27 de septiembre al 8 de octubre de 1987, éste se esforzó en subrayar el interés económico por encima de las preocupaciones políticas en las relaciones entre la Unión Soviética y América Latina. Al mismo tiempo, habló sobre los beneficios del desarme para los países de la región, explicando que este proceso habrá de liberar "millones de dólares" que podrían ser invertidos en proyectos de desarrollo. Shevardnadze tuvo especial cuidado en aclarar que su país no buscaba interferir en las relaciones de los Estados Unidos con los países de la región.¹⁸

Los ajustes de la política exterior de la Unión Soviética hacia América Latina en su conjunto, y hacia Cuba y Nicaragua en particular, tendrán repercusiones directas e indirectas sobre México. Moscú ha endurecido su posición hacia La Habana exigiendo mayor disciplina y responsabilidad en el terreno de la economía. Por otro lado, Moscú ha perdido su entusiasmo por la Revolución sandinista, y ha limitado su apoyo material a Nicaragua. Estos ajustes reflejan la disposición de Moscú de reducir sus compromisos políticos y económicos en América Latina y, con ello, las diferencias con Washington.

C)

Mientras que las diferencias entre el Este y el Oeste se están atenuando, las diferencias entre el Norte y el Sur adquieren una nueva relevancia en el ámbito internacional. Las grandes divisiones en el mundo continuarán existiendo, aunque éstas serán de naturaleza diferente; serán divisiones entre los países desarrollados y los países en desarrollo, entre los países ricos y los países pobres, entre los países que son competitivos en el comercio internacional y los países que no lo son. Como una reacción natural a la baja del conflicto Este-Oeste, la relación Norte-Sur habrá de adquirir una mayor presencia en un mundo caracterizado por la importancia en aumento de los países en desarrollo para

¹⁸ Citado en *The New York Times*, 9 de octubre 1987. Ver también *Facts on File*, vol. 47, núm. 2446, octubre 9, 1987, p. 738.

la seguridad nacional y la prosperidad económica de los países desarrollados.

En un estudio¹⁹ de la Comisión Bicameral de Control de Armas del Congreso de Estados Unidos, se afirma que la crisis económica y la inestabilidad política de los países en desarrollo representan una mayor amenaza a la seguridad de Estados Unidos que el poderío militar de la Unión Soviética.

El informe señala cinco importantes problemas en los países en desarrollo: 1) estancamiento económico; 2) amenazas a la democracia por parte del poder militar; 3) tráfico de drogas; 4) proliferación de armas y 5) deterioro del ambiente. "Puede ser que estas cinco epidemias globales no estallen tan pronto como las armas nucleares, pero su efecto podría ser exactamente el mismo: la destrucción de la sociedad tal y como la conocemos", afirma el senador demócrata Mark Hatfield, coautor del estudio.

IV

A México le ha tocado desempeñar un papel particularmente difícil y nada común en el equilibrio de poder entre las dos grandes potencias. Este papel se deriva de la vecindad inmediata con Estados Unidos, la cual genera un cúmulo de condicionamientos sobre todas las áreas de la vida nacional. Siendo así, la posición de México frente a las relaciones Este-Oeste está condicionada por su posición frente a Estados Unidos, y por consiguiente, los efectos de la distensión sobre México estarán determinados fundamentalmente por las relaciones con Estados Unidos.²⁰

La ubicación geopolítica de México vuelve a este país un objeto de "cálculos estratégicos" por parte de Estados Unidos, de la Unión Soviética y, en menor medida, por parte de los países de Europa Occidental y Japón, estos últimos con un interés particular en los aspectos económicos. En realidad, dichos cálculos se reducen a identificar los intereses de Estados Unidos en México, especialmente en el terreno de la seguridad. Para Washington, estos intereses se definen de la siguiente manera: 1) México como base para montar una ofensiva militar u operación subversiva en contra de Estados Unidos; 2) México como

¹⁹ Matthew Mc Hugh, Mark Hatfield y Mike Leland, "The Developing World: A Threat to US Security", citado en *The New York Times*, 1 de agosto, 1989.

²⁰ Para un análisis de la posición de México frente al conflicto Este-Oeste, ver Garza Elizondo, "La Ostpolitik. . .", *op. cit.*, pp. 341-357.

territorio de tránsito, como ruta de acceso a Estados Unidos, y 3) México como fuente de recursos naturales vitales o estratégicos.²¹

Para la Unión Soviética el interés en México es primordialmente de carácter “estratégico”: esto es, se interesa en México en función de que este país es importante para Estados Unidos por más de una razón vital: por estar ubicado dentro del área de “seguridad nacional” de Estados Unidos; por la “dependencia” norteamericana de los recursos naturales de México; por la necesidad que tiene Washington de que se mantenga la estabilidad política en México.²²

A lo anterior se incorpora el supuesto de que México tiene la capacidad de ejercer un cierto grado de influencia sobre los países latinoamericanos. Los soviéticos tienden a centrar su atención en aquellos países con influencia regional en un área determinada, una tendencia que forma parte integral de la estrategia de Moscú frente a los países en desarrollo de Asia, Africa y América Latina.

Resulta entonces que para México la relación Este-Oeste “no es un pleito ajeno”, no es sólo una competencia entre las dos superpotencias, ya que sus alcances y repercusiones afectan a todos los miembros de la comunidad internacional. *De jure*, aunque no *de facto*, México está libre de compromisos de bloque en la relación Este-Oeste, una posición que trabajosamente se intenta hacer valer ante las crecientes presiones en sentido opuesto. Contrariamente a lo que podría esperarse con base en los condicionamientos derivados de la vecindad, México no ha estado dispuesto a colaborar con Estados Unidos en aspectos relacionados con la competencia Este-Oeste.²³

La relación Este-Oeste le ha representado a México un elevado costo en esfuerzos y recursos invertidos en iniciativas y respuestas frente a las diversas situaciones que ha planteado dicha relación. Asimismo, le ha representado un considerable costo en presiones por parte de Estados Unidos tendientes a disuadir a México de su posición independiente respecto a las manifestaciones concretas de la competencia, y hacerlo adoptar una actitud más favorable a los intereses de Washington.

²¹ Ver James D. Theberge, *Russia in the Caribbean*, Washington, D.C., The Center for Strategic and International Studies, Georgetown University, 1973, pp. 1-2. Ver también Molineau, *op. cit.*, pp. 115-117.

²² Un estudio de los intereses de la Unión Soviética en México se encuentra en Humberto Garza Elizondo, “Aspectos centrales de las relaciones de México con la Unión Soviética y con China”, en *Lecturas de política exterior mexicana*, México, El Colegio de México, 1979, pp. 369-425.

²³ Un desarrollo más amplio sobre este punto se localiza en Garza Elizondo, “La Ostpolitik. . .”, *op. cit.*, pp. 349-351.

El conflicto Este-Oeste plantea para México dilemas de definición política, al mismo tiempo que allende las fronteras provoca confusión y dudas sobre la inclinación ideológica del país. Ante las presiones directas e indirectas para que defina su posición frente al conflicto, México se inclina por una neutralidad que, sin embargo, técnicamente no se reconoce como tal. México ha intentado balancear su posición al condenar por igual tanto la política hegemónica de Estados Unidos en Centroamérica, como la de la Unión Soviética en Afganistán. México busca mantener una imagen equilibrada y razonable, más allá de los compromisos de bloque y por encima de la confrontación ideológica.

En el marco del conflicto Este-Oeste, México era considerado como "el último dominó". Como lo declaró un funcionario de la primera administración Reagan: "México es el campo de batalla decisivo. Si no se hace algo en serio en El Salvador y en Guatemala para impedir los golpes marxistas-leninistas, no sé lo que Estados Unidos pueda hacer para impedir la caída de México ante ese sistema".²⁴

De acuerdo con el presidente Reagan, en Centroamérica las fichas de dominó estaban a punto de caer; "... si permitimos que los soviéticos, utilizando a los sandinistas, establezcan en el continente americano una cabeza de playa para extender la subversión. . . llegará el día en que al volver la vista encontremos una serie de dictaduras prosoviéticas en la región y una amenaza a nuestras fronteras en el sur"²⁵

La imagen de las fichas de dominó cayendo había sido presentada por el Secretario de Estado Alexander Haig ya desde 1981, cuando éste se refirió a una "lista de objetivos comunistas" que eventualmente incluiría a Guatemala y a México. Tal eventualidad habría de destruir la credibilidad y amenazar la seguridad de Estados Unidos. Para el presidente Reagan, su país no podía "desentenderse de uno de los más grandes retos morales en la historia de la posguerra".²⁶

México sería el último país en donde Estados Unidos permitiría el predominio de una potencia extracontinental, ya fuera ésta aliada u hostil. En lo tocante al predominio sobre México de una influencia competidora, Washington incluye también a aquellas de carácter económico, y no sólo a las de índole militar y política. Siendo así, se reduce considerablemente la viabilidad de un escenario en el que Japón figure como principal socio económico de México.

La existencia de conflictos sociales y el desgaste de la estabilidad política en México le plantea a Washington preocupaciones que recla-

²⁴ Citado en *The New York Times*, 8 de septiembre de 1984.

²⁵ Citado en *The New York Times*, 15 de abril, 1985.

²⁶ Citado en *The New York Times*, 21 de abril, 1985.

man una mayor atención, las que a los ojos de México, se pueden traducir fácilmente en una mayor intervención en sus asuntos internos. Aun la erosión de intereses secundarios de Estados Unidos en México como resultado de causas internas o por efecto de la influencia de una potencia rival, podría tener para Washington consecuencias acumulativas tan serias que se vuelve un interés vital impedir que ocurra lo primero.

Un México que no represente amenazas de ninguna índole es crucial para los intereses estratégicos y de seguridad de Estados Unidos. Cualquier otro escenario podría tener repercusiones políticas adversas para la posición de Estados Unidos en el hemisferio.

La distensión habrá de repercutir en la redefinición de los intereses estratégicos y de seguridad de Estados Unidos en su "área de seguridad nacional": México, Centroamérica y el Caribe; así como en la "zona de influencia exclusiva" de ese país: el resto de América Latina. Por consiguiente, la distensión también habrá de repercutir en los intereses estratégicos y de seguridad de México definidos de manera autónoma. Ahora bien, independientemente de cómo defina México su propia seguridad nacional, ésta es considerada en Washington como estrechamente vinculada, si no es que parte integral, de la seguridad nacional de Estados Unidos.

V

Sin duda, los efectos más directos de la distensión sobre México habrán de manifestarse en el nivel bilateral, vía la relación con Estados Unidos. En la forma y en la medida en que la distensión se refleje en la política global y regional de Estados Unidos, se verá influida la relación de este país con México. La distensión tiene repercusiones muy amplias sobre Estados Unidos, y este país tiene repercusiones muy amplias sobre México. Muy por encima de cualquier otro país, Estados Unidos es el actor internacional más importante para México aunque, como se sabe, México está lejos de ser el país más importante para Estados Unidos. Como resultado de la distensión, es probable que México sea reubicado en la lista de prioridades y, siendo así, vaya a recibir más atención de parte de Washington, lo que bien puede significar la tentación de intervenir en los asuntos internos del país.

A partir del surgimiento de la primera crisis financiera en la segunda mitad de 1982, las preocupaciones cardinales de Washington en relación con México son: *a)* la deuda externa; *b)* el tráfico de estupefacientes; *c)* la inestabilidad política. Aun cuando no se puede afirmar

que exista una relación causal entre estos temas, es inevitable advertir una estrecha vinculación entre los mismos.

A)

Desde la óptica norteamericana la crisis de la deuda externa de México representa una seria amenaza. Algunos observadores se han referido a esta crisis como una "bomba de tiempo".²⁷ Por otra parte, para México es esencial reducir el volumen de la deuda y el servicio de la misma para restablecer el crecimiento económico y la salud financiera del país. Esta tesis, sin embargo, ha tenido escasa aceptación en el gobierno de Estados Unidos.

Ante esta situación, es indispensable que se tome en cuenta el costo social que ha representado para México cumplir con sus obligaciones financieras en condiciones de crisis económica. Es esencial encontrar un camino que permita a México recuperar su crecimiento a fin de atender las necesidades materiales de la población y al mismo tiempo pagar la deuda. Si esto no se percibe con claridad y con el sentido de urgencia que demanda, la estabilidad política y social del país será sometida a crecientes presiones. Evitarlo está en el interés tanto de México como de Estados Unidos.

B)

El gobierno de Estados Unidos ha definido el narcotráfico internacional como un problema de seguridad nacional. A su vez, el público norteamericano cree que el tráfico de drogas es, hoy en día, el problema internacional más importante, incluso más que el control de armamentos.²⁸ Después de una década de logros considerables para reducir la producción de narcóticos, México ha surgido de nuevo como el principal abastecedor de marihuana y heroína a Estados Unidos, y como uno de los corredores de tránsito para la cocaína. Esta situación ha tenido

²⁷ Ver Norman A. Bailey y Richard Cohen, *The Mexican Time Bomb*, Nueva York, Priority Press Publications, 1987, 61 pp. Ver también Committee on Foreign Affairs, U.S. House of Representatives, *The Mexican Economic Crisis: Policy Implications for the United States*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1984, pp. 1-45.

²⁸ Citado en *The New York Times*, 9 de abril, 1986. Ver también *Facts on File*, vol. 46, núm. 2386, agosto 15, 1986, p. 600. Ver también U.S. House of Representatives, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, *Southwest Border Hearings: El Paso, Texas-Tucson, Arizona-San Diego California, and Mexico Trip Report Nogales-Mexico City-Culiacan*, Washington, Government Printing Office, 1986, 62 pp.

un fuerte impacto en ambos países, y ha generado tensión en la relación bilateral.

La proximidad geográfica de México con el mercado de Estados Unidos lo han vuelto particularmente vulnerable a la demanda de narcóticos y a las redes del narcotráfico. Y dado que México no tiene un serio problema de consumo, la producción de narcóticos en su territorio se reduciría considerablemente si no hubiera demanda, una situación que debe ser reconocida por Washington.

Estados Unidos debe diseñar una política equilibrada que aborde el problema de los narcóticos como una responsabilidad conjunta; Washington y México deben estrechar la cooperación, la cual serviría a los intereses de ambos países y fortalecería la relación bilateral en su conjunto al eliminar un importante foco de irritación.

C)

Sin duda, la preocupación central para Estados Unidos es la estabilidad política de México.²⁹ La crisis de la deuda externa que afecta al país ha tenido repercusiones en el terreno político, erosionando la estabilidad y generando presiones para la apertura y democratización del sistema político.

Ante esta situación, la preocupación de Estados Unidos es la estabilidad política, no la defensa y promoción de la democracia. Estabilidad por encima de todo, sin importar la naturaleza del régimen político capaz de conseguirla y mantenerla. Si la búsqueda de la democracia altera la estabilidad, Estados Unidos no verá con buenos ojos lo primero; si el autoritarismo se traduce en estabilidad, se inclinarán naturalmente por éste. En todo caso, Estados Unidos prefiere un México estable que un México democrático. Es claro que para Washington una situación de confrontación política y social al sur de la frontera es la menos conveniente. El gobierno de Estados Unidos estaría dispuesto a cualquier cosa para impedir la descomposición del orden político y social de México.

D)

En la relación bilateral a menudo se entremezclan los intereses políticos, económicos y sociales internos. Ya se trate de deuda, narcotráfico

²⁹ Ver Sol Sanders, *Mexico: Chaos on Our Doorstep*, Nueva York, Madison Books, 1986, 222 pp. Ver también Committee on Foreign Relations, United States Senate, *The Situation in Mexico*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1986, pp. 1-6.

o estabilidad política, es difícil que alguno de los dos países tenga la capacidad para separar estos asuntos del contexto de su política interna. Desde hace algún tiempo México dejó de ser solamente un tema de la política exterior de Estados Unidos; se ha convertido en una nueva dimensión de la política, la economía y la sociedad de ese país.

Los problemas de México repercuten sobre los intereses de seguridad de Estados Unidos y, de este modo, se convierten también en problemas para este país. En este orden de ideas, la incapacidad para enfocar de una manera constructiva los problemas de México bien puede fomentar los factores de inestabilidad que Washington busca evitar.

Por su propio interés, ya no por motivos altruistas, Estados Unidos debe apoyar al gobierno de México para que éste sea capaz de manejar los problemas que enfrenta. Washington debe auspiciar el surgimiento de condiciones que permitan a México cumplir con sus responsabilidades, y de esta forma fortalecer la cooperación.

Las transformaciones que están ocurriendo en la competencia Este-Oeste repercuten en las relaciones de México con Estados Unidos, agregando nuevas preocupaciones pero también creando oportunidades para mejorarla. El reto consiste en que ambos países tomen en cuenta sus respectivos intereses, reconozcan sus diferencias, las consideren de manera constructiva, y amplíen sus puntos de acuerdo.

VI

México enfrenta un proceso que habrá de influir en la evolución de las relaciones internacionales durante un periodo de por lo menos diez años, en otras palabras, hasta principios del siglo XXI. Sin embargo, varios años después del inicio de este proceso, en México aún no se ha cobrado conciencia de la distensión, de su significado, de sus efectos y de la forma de hacerle frente a tales efectos.

La distensión es un proceso internacional múltiple y complejo de alcance global, con efectos en el corto, mediano y largo plazos. Aún es prematuro para saber con precisión qué tan amplios o duraderos serán tales efectos; lo cierto es que México no está al margen de este proceso, por lo que no puede permanecer como simple observador. Ignorar los cambios políticos y económicos que están ocurriendo en el ámbito internacional puede representar riesgos para el país, y afectar la capacidad de respuesta ante las tendencias en marcha. Una actitud indiferente frente a los actuales desarrollos internacionales podría condenar al país a condicionamientos onerosos para el interés nacional en el mediano y largo plazos.

Es necesario que México siga estos desarrollos con atención y ana-

lice con cuidado cada uno de sus niveles y cada uno de sus elementos, con el fin de que esté preparado para responder efectivamente tanto a los riesgos como a las oportunidades que este proceso le plantea, y de asegurar así resultados positivos para el interés nacional.

Ciertamente, el proceso de distensión no se traduce de manera directa y fácil en condiciones objetivas favorables para el país. No es razonable esperar el surgimiento espontáneo de beneficios y ventajas para México como resultado natural de los grandes acomodos internacionales. La creación de tales condiciones y el logro de tales beneficios entraña la participación activa de México sobre la base de un cuidadoso análisis, y no del entusiasmo voluntarista.