

EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS EXTERIORES EN LA NUEVA CONFIGURACIÓN POLÍTICA DE AMÉRICA LATINA

RENÉ HERRERA ZÚNIGA

LAS RELACIONES INTERNACIONALES centradas en el poder y el Estado están dando paso a las que se sustentan más en las políticas económicas y en la promoción de un nuevo orden internacional. Si bien este tránsito está favoreciendo el surgimiento de nuevos valores y actores en la formulación de las políticas en las naciones americanas, sería un error pensar que las políticas exteriores han perdido el peso que tradicionalmente han tenido en las estrategias de desarrollo político.

En el decenio de 1980, junto con los estudios sobre transición política, se ha hecho una buena cantidad de análisis sobre política exterior latinoamericana.¹ Escribir sobre el tema desde la perspectiva de uno de los países que más influencia ha tenido en la política regional, puede alimentar la discusión con algunos temas útiles para el análisis comparado. Muchas de las apreciaciones que se han hecho sobre los cambios de política exterior en América Latina surgen un tanto diferentes desde México por las características de su transición política y el carácter que en ella imprime su constante relación con Estados Unidos. La transición política mexicana, más identificada como “reforma del Estado” o simplemente como modernización, tiene particularidades comparada con los otros procesos de transición latinoamericanos. La principal es que, a diferencia de las transiciones en las que hubo un traspaso de gobiernos militares a civiles, en México cambiaron las élites dentro del mismo régimen civil dominante. En este trabajo me

¹ El programa de estudios conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), publicó en su anuario de 1987 una serie de trabajos sobre los temas y enfoques dominantes en el estudio de las políticas exteriores latinoamericanas. Manfred Wilhelmy (comp.), *El sistema internacional y América Latina. La formación de la política exterior*, Anuario 1987, Santiago de Chile, RIAL, 1987.

referiré a ésa y otras particularidades, sobre todo en los casos que afectan la política exterior mexicana.

LA MODERNIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTATALES Y LA POLÍTICA EXTERIOR

La opinión de que hay una tendencia a disminuir la participación del Estado en la economía es correcta pero incompleta, y provoca confusiones respecto del significado que tiene la reforma del Estado en América Latina y especialmente en México.

La primera confusión es considerar que es automática la correspondencia entre la disminución del estatismo y la pérdida de presencia activa en política internacional.² Puede haber cambios en las características y la orientación de esa presencia, pero no debe esperarse el fin de las políticas activas que han practicado algunos países latinoamericanos. En el caso de México, la transición política y la apertura económica forman parte de una estrategia de desarrollo decidida por el Estado. La apertura de la economía y el fomento de instituciones políticas más competitivas en América Latina tiene en México, como rasgo general, que se trata de un proyecto elaborado, calculado y orquestado por el Estado, no por la sociedad. En México esto es más claro aún, debido a la importancia que tiene el Estado en la vida nacional.³ Desde Argentina hasta México, la transición equivale a la reforma del Estado bajo el control del Estado mismo. Los planes de privatización en países como México y Brasil no han pasado de ser poco más que una readministración interna del Estado.⁴ En Brasil y

² Jorge Domínguez señalaba en 1985 que la reducción del estatismo traería consigo la disminución del activismo en la política externa y que mientras hubiera menos estatismo y más adhesión al mercado, mejores serían las relaciones con Estados Unidos. Véase "The Foreign Policies of Latin American States in the 1980's. Retreat or Refocus?", en Samuel Huntington y Joseph Nye (comps.), *Global Dilemmas*, Lanham, Maryland, University Press of America, 1985, p. 165. Al menos en el caso de México, la presidencia de Miguel de la Madrid, considerada la iniciadora de las grandes reformas del Estado y de la apertura económica desde 1982, no significó una reducción del activismo en política exterior: Grupo de Contadora (1983), Grupo de los Ocho, consenso de Cartagena, mecanismo de consulta y concertación política del Grupo de los Ocho. Al mismo tiempo, y a pesar de ese activismo, México se benefició antes que otros estados latinoamericanos con el Plan Baker, y así confirmó que lo que más le importaba a Estados Unidos era la política económica de México.

³ Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, México, El Colegio de México, 1987, p. 11.

⁴ Ben Ross Schneider, "La política de privatización en Brasil y México: varia-

México, las élites reformistas comparten los criterios básicos de las economías capitalistas, pero también son partidarias de una orientación fuertemente estatista en lo que se refiere a las economías nacionales. La orientación de las opciones políticas es, en el caso brasileño, la postura autonomista.⁵

Es muy claro que el fin de la Guerra Fría permite el desarrollo de nuevas ideas que son oportunas para los hombres de la transición democrática en América Latina. La intensa difusión de la ideología de mercado y el altar que se le construyó en las relaciones internacionales de América Latina, al decir de Jorge Domínguez,⁶ parece una victoria impuesta desde del exterior. Sin embargo, como dice el mismo Domínguez, esa ideología y sus promotores estaban frente a América Latina desde hace décadas sin que se les aceptara totalmente. La pronta disposición de las élites de transición para adoptar ese discurso ideológico se debe a la urgencia de enfrentar la crisis económica, no a la voluntad de destruir al Estado. Es la idea y la realidad del "Estado fuerte" la que prevalece en las élites políticas latinoamericanas, ya sean de izquierda o de derecha en el espectro político.⁷ Los grupos dirigentes que se cubren con la bandera de la democracia y el libre mercado conservan una fuerte tendencia a ver los cambios de estrategia en política económica como una función que afirma al Estado, más que negarlo.

A pesar de la disminución del estatismo, México no ha descontinuado su presencia activa en la cuestión centroamericana. Prácticamente todas las negociaciones entre las guerrillas de El Salvador y Guatemala, y los respectivos gobiernos de ambos países, tienen lugar en México. Tampoco han disminuido los afanes de México por impulsar las reformas en la OEA, como lo demuestran las discusiones habidas en la XXI Asamblea General de la OEA celebrada en Chile en junio de 1991. La cumbre presidencial iberoamericana, celebrada en Guadalajara, México, en julio de 1991 es una muestra de la presencia activa de México en los asuntos regionales.

Otra confusión se debe al mejoramiento de las relaciones de América Latina con Estados Unidos, consecuente con la mayor integración real y formal de ambos, en un periodo de entendimiento entre las potencias.

ciones de un tema estatista", *Foro Internacional*, núm. 121, julio-septiembre de 1990.

⁵ Véase Alexandre Barros, "La reacción brasileña a la política de los países desarrollados", en Manfred Wilhelmy, *La formación de la política exterior*, Santiago de Chile, RIAL, 1987, pp. 351-365.

⁶ Jorge Domínguez, "Teoría y cambios internacionales: implicaciones para América Latina", *Foro Internacional*, núm. 116, abril-junio de 1989, pp. 650-651.

⁷ Ben Ross Schneider, *op. cit.*, pp. 7-8.

La sustitución de alianzas ideológicas por alianzas o asociaciones económicas y comerciales entre Estados Unidos y América Latina obliga a un cambio en las decisiones del Estado latinoamericano, pero ello no descarta que su política exterior conserve buena dosis de autonomía. Las disidencias practicadas por algunos países de la región no podrán atribuirse, terminada la Guerra Fría, al deseo de obtener ventajas del enfrentamiento ideológico internacional. Aun cuando se ha impuesto el realismo en las relaciones de México con Estados Unidos, no debe esperarse que se abandone del todo la búsqueda de alternativas en los mercados económicos y políticos de Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina. Ninguna de esas regiones ha sido importante para la economía mexicana, pero no es previsible que dejen de serlo políticamente. En sus relaciones con América Latina, México procurará que sus acercamientos con Estados Unidos no se entiendan como un adiós definitivo a sus intereses latinoamericanos. Y aun cuando esos acercamientos no son, al decir de Peter Smith, un examen de la lealtad de México a Latinoamérica,⁸ la diplomacia mexicana enfrentará el reto de demostrarlo en la política regional cuando se presenten conflictos en las relaciones con Estados Unidos. Las diferencias persistirán en varios campos de la nueva agenda interamericana, como dijo el subsecretario de Relaciones Exteriores de México en una extensa declaración.⁹

La agenda internacional está fijada de manera predominante por Estados Unidos y ello puede ser temporalmente funcional para los esfuerzos que realizan los gobiernos de transición con el propósito de controlar la crisis económica y ampliar sus márgenes de maniobra en política interna. Agotadas las etapas fáciles de la integración y la concertación económicas, aparecerán demandas para reformular la agenda de política exterior latinoamericana ante Estados Unidos. A pesar de las afinidades ideológicas entre Estados Unidos y los gobiernos de América Latina, en las últimas décadas no han sido pocos los conflictos de intereses. El fin de la Guerra Fría no implica que los latinoamericanos queden libres de formular un nuevo proyecto de relaciones internacionales, en cuya agenda se incluyan los temas de su interés. Mario Ojeda —en el ensayo publicado en este mismo número— señala que a los países latinoamericanos les habría sido posible definir libremente sus prioridades internacionales luego de la Guerra Fría si hubieran podido decidir los temas de la nueva agenda; pero esto se decidió desde

⁸ Peter Smith, citado en *Uno más Uno*, 3 de mayo de 1991.

⁹ Declaraciones de Sergio González Gálvez, en *Excelsior*, 31 de mayo de 1991.

fuera. La agenda que insiste en prioridades relacionadas con el medio ambiente, los derechos humanos, la igualdad de oportunidades, la competencia política democrática, el narcotráfico, etc., está decidida como agenda interamericana de Estados Unidos más que de los países latinoamericanos.¹⁰ En la XXI Asamblea General de la OEA celebrada en Santiago de Chile en junio de este año, Estados Unidos mostró con claridad que los temas a discutir se concentraban en el fortalecimiento y defensa de la democracia, la solución de conflictos regionales, el medio ambiente, los derechos humanos y el narcotráfico.¹¹ En la discusión de los nuevos temas, Estados Unidos propuso conseguir un “continente democrático, próspero y seguro”.¹²

En la medida en que se concreten los mecanismos para decidir los nuevos temas, irán apareciendo las diferencias entre los países latinoamericanos. En la misma asamblea aparecieron diferencias importantes entre Venezuela y México (cada uno seguido por grupos de países) respecto a lo que debería entenderse por defensa de la democracia.¹³

Otra confusión se debe a que nuevos elementos que no pertenecen al gobierno presionan para que se los incluya en la toma de decisiones de la política pública, incluida la exterior. El fenómeno se presenta como una novedad importante en México, pero esto no significa que esos actores y los valores que promueven hayan adquirido fuerza suficiente para hacer plural la toma de decisiones estatales. Grupos, instituciones y personalidades que influyen en las decisiones del Estado no constituyen una tendencia de democratización de las políticas gubernamentales.

Debido a que el Estado en América Latina se ha caracterizado siempre por ser un Estado fuerte y dominante en las diversas actividades de la vida nacional, las organizaciones no gubernamentales que fomentan la incorporación de diversos temas en la agenda pública no logran extender un debate capaz de romper el consenso que el gobierno promueve con todos los medios a su alcance.

¹⁰ Mario Ojeda, “América Latina ante el nuevo orden internacional”, ponencia presentada en el North-South Center, University of Miami, junio de 1991, pp. 10 y 13-16.

¹¹ Véase la prensa mexicana, especialmente *Excelsior*, *El Financiero* y *Uno más Uno*, 3 y 4 de junio de 1991.

¹² *Uno más Uno*, 3 de junio de 1991.

¹³ Venezuela promovió la tesis de que la OEA debía fijar mecanismos automáticos para defender la democracia; México, en cambio, propuso que los países debían fomentar, con el mismo propósito, el diálogo y la concertación. Para una variante de la tesis mexicana de no intervención, pero especialmente de la idea de autodeterminación, véase *Excelsior*, 4 de junio de 1991.

En México, el gobierno ha demostrado una notable capacidad para influir en la opinión pública en favor de lo que estima debe ser el consenso nacional. El cambio sexenal de las élites facilita la renovación de las expectativas generales de la población. Por todos los medios de comunicación social se difunde en cada sexenio una nueva teoría que incluye apoyo de cifras estatales y aparición de organizaciones; que sugiere variaciones de política ajustadas a los requerimientos y demandas de la población. La sobrevivencia del modelo mexicano radica en su adaptación oportuna al cambio mediante la reformulación de la mentalidad política tradicional. El rápido ajuste de las bases del poder y la aplicación simultánea de nuevas formas de eficacia y legitimidad dieron al gobierno de Carlos Salinas un margen más amplio para negociar sus políticas de apertura en la economía, precisamente cuando parecía que las elecciones generales de 1988 terminaban con el régimen.

En estos años se ha abierto en México el espacio para que proliferen organizaciones que tratan de ganar influencia. Pero, a diferencia de lo que eso significa en sociedades más plurales, este fenómeno no responde a una voluntad de organización autónoma de la sociedad frente al Estado. Antes bien, esas campañas para aumentar la presencia de temas no incorporados en el programa, así como los valores reformistas en que descansan, han utilizado, cuando no creado, facciones de la misma élite política para justificar la reducción de compromisos con las facciones tradicionales que actúan como críticas de la gestión política. A veces no se puede distinguir de manera muy clara si la promoción de temas nuevos proviene de sectores de la élite política interesados en adquirir nuevos puntales de apoyo en sus competencias de poder. En regímenes autoritarios, civiles o militares, la existencia jurídica de actores políticos depende de la voluntad del Estado. Igual suerte corren las organizaciones no gubernamentales que tratan de influir en la acción política.¹⁴

El manejo extenso e intenso de los temas de integración regional, asociación y concertación, así como la mesura en el discurso de la política exterior, no es elemento de juicio suficiente para asegurar que surja una nueva política exterior. No es que no encontremos nada nuevo y deseable en política exterior sino que esas novedades tienen todavía carácter provisional y transitorio que impide darlas como definitivas. Los grandes cambios en que se asientan las visiones de una nueva polí-

¹⁴ La aparición en México de organizaciones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos, el medio ambiente y el combate a la drogadicción ha respondido más a la señal del gobierno que al interés autónomo de la sociedad.

tica exterior latinoamericana están en proceso de consolidación. Esos cambios han conducido a muchos analistas a adelantar conclusiones que con el tiempo pueden resultar juicios prematuros o apresurados.¹⁵

Para evaluar las perspectivas de las políticas exteriores latinoamericanas, debemos recurrir con más precisión y cautela al análisis de los factores internos como elementos determinantes para estudiar los procesos de decisión en política exterior en el mediano y largo plazos.

LOS CAMBIOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

En lo interno, la economía y la política de América Latina están en intenso proceso de revisión de las estructuras e imágenes del poder político, más como consecuencia de factores internos que de presiones exteriores.

A pesar de las diferencias, algunas de ellas notables, entre los regímenes políticos latinoamericanos, es evidente que todos han adoptado como alternativa retornar a los partidos y a las elecciones; una solución eficaz contra los efectos negativos que en política les impone la crisis económica. Esa adopción tiene como rasgo generalizado que se trata, como ya dije, de un proyecto originado, calculado y orquestado por el Estado mismo y no por la sociedad. Y, además, es un proyecto a cargo de nuevas élites civiles con reducidos márgenes de maniobra interna, tanto frente a los militares (en Brasil, Argentina, Chile y Uruguay) como frente a las élites civiles tradicionales (México).

El traspaso negociado y sancionado, mediante elecciones, de los gobiernos militares a civiles y el cambio acelerado de las élites en beneficio de las facciones que sugieren una salida rápida y eficaz de la crisis (en los autoritarismos civiles), ofrecen una perspectiva de modificaciones importantes en las estructuras e imágenes del poder latinoamericano que habrán de reflejarse en la política exterior.

Los cambios en las estructuras políticas, en el caso de los países que han salido del autoritarismo militar, se debe a que, durante la permanencia de los militares en el poder, los partidos tradicionales, así como las organizaciones políticas nuevas, desarrolladas en el periodo anterior del populismo, fueron destruidas o desarticuladas y sus líderes enviados al exilio cuando no obligados al retiro mediante la suspensión de sus derechos civiles. Las estructuras políticas fueron quedando en manos de líderes poco conocidos. Bajo la custodia militar y la presión

¹⁵ Mario Ojeda, ponencia citada, p. 1.

de los viejos militantes esos nuevos liderazgos están reconstruyendo el poder político. Aun cuando en esos países ya tuvieron lugar las primeras sucesiones civiles, ésta es tarea aún no concluida.

Los cambios de imagen se deben a que los líderes políticos civiles, sobrevivientes del autoritarismo, y sus nuevos y discretos seguidores abandonaron el lenguaje del enfrentamiento y militaron discretamente o colaboraron con el régimen militar. La moderación en el discurso y en los planteamientos ideológicos formó a los nuevos líderes para una política orientada al consenso. El temor al pasado y las múltiples experiencias de conflictos internos entre facciones del exilio y las que sobrevivieron bajo el régimen militar favorecieron un estilo de organización política alejada del pueblo y de las grandes cartas ideológicas internacionales.

Así, las estructuras de partidos e imágenes de liderazgo se vieron obligadas a cambiar de manera muy significativa. Aun cuando en países como Argentina, Brasil, Uruguay, Guatemala y El Salvador gobiernos civiles sucedieron a los primeros gobiernos civiles, y partidos y líderes excluidos en la primera etapa de transición han regresado a la política activa, es evidente que se trata todavía de un retorno cauteloso a la competencia partidista.

El fin de la Guerra Fría vendría a fortalecer esa actitud de moderación adoptada por los políticos latinoamericanos, pero, en el fondo, la moderación que observamos hoy es producto de la debilidad con la que nacen los gobiernos de transición, que tienen márgenes reducidos de maniobra, no importa cuán grande haya sido el respaldo electoral que los llevó al poder. En tanto transiciones negociadas, los gobiernos que surgen de ellas responden más a los intereses de quienes las hicieron posibles, que a los de quienes, formando coaliciones, les permitieron la victoria electoral. Los casos de Chile y Nicaragua muestran con claridad la baja capacidad para actuar que tienen sus gobiernos civiles.

En cuanto a los gobiernos autoritarios civiles, los cambios en las estructuras se debieron al desgaste de las instituciones que forjaron la estabilidad política requerida por el crecimiento económico durante varias décadas. El éxito del autoritarismo civil en lo que se refiere a crecimiento, como en el caso de México, se volvió la causa de su desgaste político, pues con el tiempo dio paso a demandas cada vez más difíciles de encajar en las prácticas políticas tradicionales. La diversidad y la diferenciación social producida por el crecimiento económico sostenido presionó por una renovación de valores y prácticas políticas. Si bien la renovación se asimilaba periódicamente con reformas políticas parciales, la crisis de la economía modificó la situación y orientó

esa demanda de cambio hacia la renovación de las élites en beneficio de facciones que ofrecieron solución rápida, novedosa y al mismo tiempo rapidez en los cambios políticos. Para poder hacer los cambios de estructura se vieron forzados a cambiar de imagen, incluso a expensas de sus predecesores en el mismo partido.

Los cambios de imagen en los gobiernos autoritarios civiles se deben a que necesitan enfrentar la crisis económica con una actitud pragmática, propia de facciones de la élite ligadas a las estructuras tecnocráticas menos inclinadas al populismo tradicional y a las relaciones internacionales ruidosas y de enfrentamiento. Esas facciones promueven, en lo interno, la imagen de una "renovación moral" del liderazgo y de las elecciones como parte sustantiva de una estrategia para crear nuevas formas de vida política. En ambos casos, la nueva generación de políticos trata de ganar credibilidad en la población y legitimidad ante las facciones tradicionales.

La coincidencia de temas nuevos en la agenda política bilateral puede responder al hecho de que las élites de transición en México, débiles en sus márgenes de maniobra interna, usan la presión externa para ganar espacio de negociación en sus competencias de poder. Sustentando el origen de las políticas más difíciles que desean impulsar en una exigencia de la comunidad internacional, esas élites pueden extender las fronteras del cambio interno en derechos humanos, medio ambiente, renovación moral, política de impuestos, liberación de precios, distensión del control estatal sobre los sindicatos, etc., todas cuestiones de difícil solución con los instrumentos disponibles en la transición.

Las negociaciones del tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos han dejado visible una lista de demandas que México debe satisfacer para llegar a la firma. Debido a que la firma de un acuerdo de esa naturaleza se considera indispensable para solucionar la crisis económica y la modernización nacional, las presiones externas se hacen coincidir con las visiones del gobierno mexicano. Pero para tales cambios, la élite por sí sola no tendría capacidad de imponerlos sin afectar las relaciones de estabilidad verticales entre la élite misma y los sectores organizados de la sociedad que conservan fuerza respetable en el sistema político. De ahí que el discurso de liberalización necesite todavía agregados contradictorios. El populismo o el neopopulismo sobrevive como condición para retener el consenso entre las élites. Con ello, el discurso sobre liberación económica no tiene la misma velocidad del discurso democratizador.

En un discurso ante empresarios estadounidenses en Washington, Carlos Salinas de Gortari, al referirse a la reprivatización de la banca, dijo:

Para lograr [la reprivatización] hubo necesidad de convencer no sólo a algunos partidos de oposición, cuyo voto era necesario para alcanzar las dos terceras partes del voto en nuestro congreso, sino principalmente a mi propio partido, mismo que había votado por la nacionalización de los bancos ocho años atrás. A fin de alcanzar un consenso político alrededor de los programas que me he propuesto introducir, me resulta necesario ampliar el impacto social de los mismos.¹⁶

Así, en autoritarismos militares y civiles, los cambios en la clase gobernante y en la jerarquización nueva de los problemas nacionales durante la transición política, reflejan las capacidades de negociación y la disciplina del régimen. Esas capacidades explican mejor por qué y hasta dónde cambian los intereses y las preferencias en política, incluida la política exterior. La presentación política de estos cambios puede describirse, en el caso de México, como una combinación de elementos de democracia, liberalismo, populismo restringido y corporativismo, conjugados en reformas institucionales que procuran la estabilidad política de largo plazo. Más apertura económica no significa más democracia. En México, la estabilidad sigue siendo más importante que la democracia.

Esos cambios todavía no consolidados imponen, como novedad, la simultaneidad en el manejo interno y externo de los proyectos que se están impulsando, e implican severas dificultades para los regímenes políticos de transición.¹⁷ La fragilidad de los procesos de cambio en la política interna latinoamericana se refleja en las decisiones sobre política exterior. La consolidación de los cambios en política interna, en el mediano plazo, es la que marca de manera más definitiva las tendencias en política exterior hacia el futuro.

La creación de un nuevo orden internacional, terminada la Guerra Fría, proporciona un marco de referencia favorable para la transición, pero la consolidación de un régimen político estable depende más de arreglos internos. Aun en el escenario más optimista dé esos arreglos no debe esperarse que la política exterior latinoamericana pierda su papel de instrumento para la búsqueda de autonomía nacional.

¹⁶ Discurso reproducido en *Nexos*, núm. 51, 1991, p. 80.

¹⁷ Véase Ian Roxborough, "Inflation and Social Pacts in Brazil and Mexico", mimeo., 1991. Este artículo se publicará próximamente en *Foro Internacional*.

SIMULTANEIDAD DE POLÍTICA INTERNA Y POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior ha tenido un papel significativo de cobertura externa para diversos modelos de acción política puestos en práctica en los decenios pasados. Una cobertura, sin embargo, que no respondía a la necesidad de que los procesos internos y externos fueran simultáneos. Se podía, al mismo tiempo, alentar el pluralismo en las relaciones internacionales y respaldar el avance de proyectos de cambio revolucionario en otros países y regiones, pero mantener cerradas las economías nacionales y practicar una política de escaso pluralismo político interno. Por otra parte, se podía mantener en lo interno un proyecto conservador y al mismo tiempo alentar las relaciones diplomáticas con el campo socialista.¹⁸

La búsqueda de autonomía frente al exterior, uno de los objetivos esenciales de las políticas exteriores latinoamericanas, no significaba, a pesar del discurso, una actitud congruente con las exigencias del desarrollo nacional, sino más bien una posición orientada a satisfacer prioridades coyunturales de orden político e ideológico.¹⁹

Para los países latinoamericanos, la diversificación de sus relaciones estuvo siempre orientada a disminuir el peso que tenían las relaciones con Estados Unidos. La búsqueda de vínculos con Europa, procurados incesantemente desde la década de los setenta por todos los países latinoamericanos, no tuvo resultados económicos favorables: las exportaciones hacia Europa y las importaciones desde esa región disminuyeron en esos años.²⁰ Se trataba más bien de impulsar una política exterior de resistencia a la integración con Estados Unidos. La situación no ha cambiado, especialmente para México, pues precisamente cuando se negocia un tratado de libre comercio con Estados Unidos, el presidente mexicano viaja a Europa.

El énfasis en la política exterior como cobertura para el sistema político interno, con argumentos históricos que justificaban un comportamiento estable, dio fuerza a las cancillerías como fuente de crea-

¹⁸ A pesar del intenso anticomunismo que prevaleció desde mediados de los años sesenta hasta la mitad de los ochenta, la representación diplomática soviética en la región latinoamericana aumentó de tres a quince países entre 1960 y finales de 1984. Heraldó Muñoz, "Políticas exteriores latinoamericanas", en Manfrey Wilhelmy (comp.), *El sistema internacional y América Latina. La formación de la política exterior, op. cit.*, p. 293.

¹⁹ Humberto Garza Elizondo, "Desequilibrios y contradicciones en la política de México", *Foro Internacional*, núm. 96, abril-junio de 1984, p. 450.

²⁰ Véase el artículo de Alberto van Klaveren, "Europa y América Latina: entre la ilusión y el realismo", en este mismo número.

ción y gestión de la política exterior. Las cancillerías y sus titulares pudieron imponer estilos personales que no dejaban ver los procesos de decisiones que, en cierta forma, no requerían más actores que la presidencia y la cancillería, dado el carácter cerrado de la economía y lo limitado del pluralismo político interno. Esa situación, en la que se recurría a la historia constantemente, daba la impresión de continuidad en política exterior, a pesar de que los actores, en la presidencia y en la cancillería, cambiaban periódicamente. En el decenio que inició en 1980 —última fase de la economía cerrada y del pluralismo limitado— ya se habían multiplicado los intereses ajenos al gobierno, pero su representación en la política exterior era prácticamente nula: con los efectos de la crisis económica, empezaron a revelarse diferencias notables de intereses entre diversos sectores gubernamentales. Algunos de ellos compitieron con la cancillería y tuvieron gran peso en la presidencia (ministerios, secretarías y paraestatales relacionados con la economía y el desarrollo). También aparecieron diferencias entre los gobiernos y algunos sectores organizados de la sociedad (partidos políticos, asociaciones empresariales, sindicatos o grupos de intelectuales) que presionaban para influir en las decisiones sobre política exterior. Muy raras veces, la política exterior mexicana reflejó esa diversidad de actores e intereses.²¹ Hubo que esperar cambios significativos en la apertura económica y con ello exigencias más elaboradas de negociación internacional para que aparecieran señales de complejidad en la formulación de la política exterior. Los factores internos empezaron a tener más peso que las interpretaciones tradicionales de subordinación y dependencia o independencia y disidencia respecto a Estados Unidos.

Ante la apertura económica y política, la política exterior está, ciertamente, más obligada a reflejar el comportamiento de la política nacional. La apertura y la internacionalización de la economía harán que las sociedades latinoamericanas tiendan a asimilar una cultura política más plural y competitiva. La defensa de los intereses nacionales dejará de ser la expresión unilateral de un estilo particular de gobierno. La política exterior expresará una variedad de intereses sectoriales que forman parte de los nacionales y que no siempre coinciden.²² En eso

²¹ Humberto Garza y René Herrera Zúñiga, "Notas sobre la formulación de decisiones en la política exterior de México: su aplicación en Centroamérica", *Occasional Papers Series Dialogue*, núm. 39, Latin American and Caribbean Center, Florida International University, Miami, 1984.

²² Para enfrentar la complejidad de la política exterior, las cancillerías deben aumentar la especialización de funcionarios intermedios. Se ha observado que la cancillería mexicana está modificando los patrones de reclutamiento de este tipo de funcionario, para profesionalizar sus servicios.

consiste la simultaneidad del manejo interno y externo de las políticas nacionales. Pero suponer que se borrarán las diferencias de intereses entre países podría ser un error. Es poco probable, por ejemplo, que un tratado de libre comercio entre México, Estados Unidos y Canadá dé lugar a una política exterior de la comunidad norteamericana, especialmente en lo que se refiere a una política conjunta hacia América Latina.

El fracaso de proyectos latinoamericanos de integración se debió, entre otros factores, al recrudecimiento del nacionalismo, cuando empezaron a sentirse los efectos negativos de una integración económica. No hay duda de que los tiempos han cambiado; es posible que ahora se den pasos más lentos pero más cuidadosos en el campo político, facilitando primero la aparición de mecanismos para consultar y concertar posiciones, en las que los nacionalismos cedan ante la necesidad de que haya consenso.

El compromiso latinoamericano con la democracia puede facilitar la aparición de un nacionalismo moderno que permita la integración económica. En México, la democracia podría llenar el vacío que dejó el nacionalismo posrevolucionario.²³ La desaparición de los nacionalismos en política exterior es, al menos por ahora, poco probable, como también que, en virtud de un consenso urgente en comercio e integración regional, desaparezcan los liderazgos regionales o subregionales que algunos países han logrado cimentar en el pasado. La cumbre iberoamericana, promovida por México y realizada con éxito en julio de este año, demuestra que este país está decidido a mantener un liderazgo regional. Puede ocurrir que esas tendencias de liderazgo disminuyan: primero, por la desaparición de conflictos por influencia ideológica internacional; segundo, por la internacionalización homogénea o simultánea de los temas nacionales y tercero, por la urgencia de concertar posiciones ante otros grupos de países. Hay sin embargo suficientes temas de competencia y conflicto que no pierden su validez e importancia con la internacionalización económica, el fomento de la democracia y los afanes de liderazgo regional o subregional de algunos países.

Los esfuerzos actuales de integración y cooperación entre Brasil y Argentina, dos competidores permanentes de influencia subregional, son todavía muy pequeños como para dar por terminados los conflictos de liderazgo. Las diferencias entre los países andinos siguen pendientes de solución y los países centroamericanos mantienen vivos sus viejos

²³ Lorenzo Meyer, *Excelsior*, 13 de marzo de 1991, p. 1. Una discusión más amplia del tema por el mismo autor se encuentra en *Excelsior*, 3 de junio de 1991, p. 1.

conflictos de límites territoriales y las competencias por las condiciones desiguales del desarrollo.

No es de extrañar, entonces, que en la medida en que avancen los proyectos de integración económica regional y se promuevan las garantías democráticas en los procesos internos —como parte de una estrategia de internacionalización y democratización de la sociedad latinoamericana— cobren importancia algunos elementos del nacionalismo. Opina Mario Vargas Llosa que el nacionalismo será la fuerza política que resistirá, en los próximos años, la internacionalización de la vida y la economía que trajo consigo la cultura democrática. El nacionalismo como una utopía que resiste a una utópica sociedad universal y perfecta.²⁴

CONCLUSIONES

Las nuevas élites gobernantes, latinoamericanas se consideran de transición y, en consecuencia, están sometidas a la doble presión que ejercen los que les conceden o permiten su ascenso al poder (militares en unos casos, élites tradicionales en otros) y la población general, que espera la solución de sus problemas. Enfrentan también las presiones de los cambios económicos internacionales que afectan el comercio, el financiamiento y las inversiones en un periodo de crisis económica. Para resolver esa doble tensión cuentan con un margen escaso de maniobra política interna y externa. Desde luego, hay diferencias entre el posible éxito de una transición que parte del autoritarismo militar y la que permite una élite civil autoritaria tradicional a la facción tecnocrática y modernizante del partido. En este último caso, las facciones que tienen control de información importante para resolver la crisis, y que adquieren por ello una capacidad excepcional para sugerir soluciones, tienen más posibilidades de éxito, pero como gobiernos de transición no están exentos de problemas. Se trata de élites tecnocráticas formadas en un sistema político autoritario pero estable, en el que las élites tradicionales las habían subordinado pero al mismo tiempo les habían concedido un papel estratégico. Los técnicos son la generación joven de la clase política; su ascenso al poder, en tiempo de crisis, es factible y hasta considerada conveniente por las mismas élites tradicionales, particularmente si éstas muestran, por su larga permanencia en los controles del sistema, un cansancio histórico o un exceso de con-

²⁴ Mario Vargas Llosa, "El nacionalismo y la utopía", *Uno más Uno*, 3 de junio de 1991.

fianza en sus posibilidades de influir en los técnicos. Las mismas necesidades históricas que las empujaron a mantenerse en el poder, las empujan a la renovación interna para salvar, no para destruir el sistema político.²⁵

La transición mexicana es distinta de la del resto de los países latinoamericanos, precisamente porque el autoritarismo mexicano fue periódicamente revaluado y orientado a la apertura. La crisis misma, novedosa por su persistencia y profundidad, lejos de aumentar el autoritarismo lo distendió mediante reformas a las políticas estatales. Prueba de ello es que todas las reorientaciones estratégicas de la función del Estado en la economía, que incluyen cambios importantes y drásticos, no provocaron, como en el resto de Latinoamérica, insurrecciones, motines o violencia callejera. Quizá el caso mexicano sea una prueba del éxito del centralismo burocrático, para cambiar desde adentro sin incluir una discusión abierta y pública de los cambios que deben hacerse. La discusión sobre políticos *vs.* técnicos nos ha permitido saber que el ascenso de los técnicos debe ser observado en México más como necesidad de dar cohesión a la toma de decisiones en la formulación de estrategias económicas que como una ruptura definitiva en la clase política.²⁶

Las políticas económicas internacionales están forzando los ajustes de economías tradicionales cerradas, como la de México. Esos ajustes requieren un discurso moderado en política exterior. Ésta tiene nueva función en las negociaciones con la economía internacional, especialmente la de Estados Unidos, pero esto no significa que disminuya la importancia de la política exterior en el desarrollo político nacional.

²⁵ Rafael Segovia, "El fastidio electoral", en Soledad Loaeza y Rafael Segovia (comps.), *La vida política mexicana en la crisis*, *op. cit.*, p. 23; del mismo autor, "La situación mexicana. Algunas perspectivas", en Enrique Baloyra y Rafael López Pintor (comps.), *Iberoamérica en los años 80*, Madrid, ICI, 1984, pp. 128-129.

²⁶ El caso brasileño es parecido al mexicano, como lo señala Lourdes Sola, "Heterodox Shock in Brazil: *Técnicos*, Politicians and Democracy", *Journal of Latin American Studies*, núm. 23, 1991, pp. 171-172.