

LA OSTPOLITIK DE MÉXICO: 1977-1982

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

I

EL INTENTO DE EVALUAR LA política exterior de México durante el sexenio de López Portillo (1977-1982) resulta una tarea difícil debido a que el periodo en cuestión es particularmente variado y complejo, rico en acontecimientos, un periodo de altibajos y contrastes en el cual, a diferencia de anteriores periodos, no ha habido un desarrollo claro y consistente. La política exterior en este periodo es producto de una realidad específica configurada por circunstancias de excepción. Siendo así, presenta rasgos y características muy peculiares que difícilmente volverán a repetirse.

En torno a la personalidad y a la actuación de López Portillo en el terreno de la política exterior, interesa preguntarse si fue éste un presidente con una firme vocación y convicción internacionalista, o si por el contrario, su actuación en este terreno no fue sino la proyección del presidencialismo a nivel internacional. De una forma u otra, lo cierto es que en política exterior se cometen sensibles errores como consecuencia de los "abusos del poder".

Aunque el fin de un periodo presidencial no abre por sí mismo una nueva página de la historia, ni libera al país de sus problemas, ni a los funcionarios públicos de sus responsabilidades, es justamente en torno a fechas como ésta cuando surge la tentación de hacer un balance de lo realizado en las diferentes áreas de la política exterior. En este trabajo nos ocupamos de estudiar la función que juegan las relaciones de México con los países socialistas para el logro de los objetivos internacionales del país, y el significado de estas relaciones en el conjunto de la política exterior de México.

En el sexenio de López Portillo México cae en un espejismo de poder como reflejo del cual se practica una política exterior ficción, o si se prefiere, poco realista; una política prepotente y ambiciosa que algunos observadores extranjeros juzgan como arrogante y desafiante. Cualquiera que sea la óptica a través de la cual se la perciba, en última instancia dicha política alcanza resultados modestos, inciertos, controvertidos, y en ocasiones contraproducentes. Las relaciones financieras y comerciales con Estados Unidos; la actuación frente a la crisis de Centroamérica; la reacción frente a la agudización del conflicto Este-Oeste; la posición frente al diálogo Norte-Sur y la Reunión de Cancún; la política de comercialización

de petróleo en el mercado internacional y el Plan Mundial de Energía son algunas de las áreas más relevantes y polémicas de esta política.

La política exterior del sexenio es resultado de un cálculo equivocado sobre la capacidad real del país para influir y para negociar con el exterior. A lo largo del periodo la política exterior evoluciona a través de varias etapas que se definen básicamente en términos de su capacidad de manobra: de una primera etapa (1977-1978) incierta y cautelosa de debilidad relativa, transita a una segunda etapa (1979-1981) de prepotencia de potencia media en ciernes, y llega a una última etapa (1982) de virtual impotencia a la que la somete la crisis financiera. En esencia, la política exterior encuentra dificultades y oposición al intentar ir más allá de su verdadera capacidad.

México se siente fuerte y capaz de sostener su propia visión del mundo, su propia interpretación de la política internacional. Respalddado en el auge petrolero López Portillo practica una política exterior "petrolizada", de país nuevo rico, una política exterior triunfalista, estridente (de "mucho ruido"), excesiva y, en última instancia, ineficiente. Al sentirse rico, el gobierno elaboró una amplia y variada "lista de compras" en política exterior en la que se incluyen algunos lujos (la actitud "de principios", teóricamente inflexible, ¿arrogante quizás? frente a Estados Unidos; la Reunión de Cancún) y se adquieren algunos riesgos (la política hacia Centroamérica en general, un sitio en el Consejo de Seguridad de la ONU) porque se considera tener suficientes recursos para ello.

Se practica una política exterior poco clara, ambivalente, incierta, abierta a interpretaciones, una política que da lugar a dudas y a confusiones tanto entre los gobiernos del ámbito regional y hemisférico, como entre algunos gobiernos extracontinentales, todo lo cual contribuye a acrecentar la intranquilidad sobre la verdadera inclinación ideológica del gobierno de México. Independientemente de cuál sea la realidad sobre este último aspecto, independientemente de las dudas que pueden suscitarse al respecto, el hecho concreto es el de que Estados Unidos critica, resiste y presiona la política exterior de México, mientras que por otro lado, la URSS aplaude, elogia y apoya esta política.

En síntesis, se lleva a cabo una política exterior más activa, pero no necesariamente más efectiva; una política exterior más comprometida con las causas justas, pero al mismo tiempo más comprometedora de los propios intereses; una política exterior más politizada y proporcionalmente más polemizada.

El propio gobierno de López Portillo definió la posición de México en el terreno internacional como la de un "país frontera entre el desarrollo y el subdesarrollo", como un país "apartado deliberadamente del mundo concebido en bloques", como un "país no alineado, tan no alineado que no ha querido alinearse con los países no alineados". Ciertamente, las definiciones anteriores son muestra ilustrativa de la elaboración retórica en la que incurrió el régimen como instrumento sobresaliente de su estilo de política, tanto en lo interno como en lo internacional. Ahora bien, retórica

aparte, las definiciones anteriores colocan a México más allá de las definiciones y de los compromisos en términos de los parámetros convencionalmente aceptados.

Ni con el Este ni con el Oeste, ni en el Norte ni en el Sur. Más bien, de acuerdo con la autopercepción oficial, "una potencia media con una política exterior independiente". Por exclusión, México busca ubicarse en una "zona intermedia" de fronteras abiertas, indefinidas, entre el "mundo capitalista" y el "campo socialista". Esta zona intermedia libera al país de compromisos ideológicos y, en consecuencia, ensancha el margen de maniobra entre los bloques de poder antagónicos. México está con todos y no está contra nadie. Su política exterior lo une a todo y no lo separa de nada. La política exterior busca quedar bien con los cuatro puntos cardinales para lo cual ofrece mucho y hace despertar grandes expectativas. México intentó ofrecer una respuesta global (o un plan mundial) para los grandes conflictos que acosan y agobian al orbe.

Sin embargo, al actuar de esta forma la política exterior pierde consistencia y congruencia, incurre en contradicciones, y en última instancia erosiona su propia credibilidad al descubrirse incapaz de cumplir con todo lo que ofrece.

II

Más que una "lucha por el poder y por la paz", como la ha definido Hans Morgenthau, la política internacional parece consistir en la búsqueda de un equilibrio entre actores, intereses y fuerzas internacionales contrapuestas. Dicho equilibrio internacional se puede definir como un equilibrio global establecido entre las fuerzas participantes en todas las esferas (militar, política, ideología, económica, etc.) y en todos los niveles de interacción. Ahora bien, es evidente que tal equilibrio global es en extremo difícil de alcanzar, por lo que éste debe entenderse más bien como un ideal que como un objetivo realista y posible, mientras la civilización del hombre evoluciona hacia un orden superior de armonía y entendimiento.

Entretanto, es posible alcanzar equilibrios parciales y sectoriales. La política internacional de todos los días se construye con base en la búsqueda de equilibrios parciales tales como: el equilibrio estratégico, el equilibrio nuclear, el equilibrio militar convencional, el equilibrio regional, el equilibrio político, el equilibrio ideológico, el equilibrio económico, e incluso el equilibrio de la balanza de pagos. Estos equilibrios son dinámicos por naturaleza, por lo que cuando eventualmente se llegan a alcanzar son precarios y tienden a desaparecer fácilmente. Siendo así, tales equilibrios son protegidos y conservados artificialmente por medio de la fuerza o de la amenaza del uso de la fuerza.

La muy debatida y debatible alteración del equilibrio estratégico, en el curso de la última década, entre Estados Unidos y la URSS en favor de esta última, repercutió sobre toda la red de equilibrios del sistema internacional, incluyendo el equilibrio de las relaciones entre México y la URSS, y

aún más importante para el primero, el equilibrio de las relaciones entre México y Estados Unidos. La alteración del equilibrio bipolar supuestamente provocada por el expansionismo y el armamentismo de la URSS, fue el argumento central utilizado por el gobierno del presidente Reagan para colocar a los Estados Unidos a la ofensiva, volviendo más agresiva y rígida su política exterior. Este cambio de estrategia se manifestó con diversa intensidad en todos los ámbitos y niveles de la política exterior norteamericana. En conexión con México este cambio se manifestó en un endurecimiento de la posición general de Estados Unidos y por consiguiente en el deterioro (malentendidos y fricciones) de las relaciones entre estos dos países.

De este modo, al modificarse el equilibrio estratégico entre las dos superpotencias, Estados Unidos se aparta de la posición internacional sostenida por México, mientras que la URSS y el campo socialista se acercan a la posición de México. Cabe precisar que la posición de México se define tanto en función de sus propias iniciativas como por referencia a los polos del sistema internacional.

Las relaciones entre México y los países socialistas no son resultado de una necesidad vital, de una necesidad directa e inmediata, ni tampoco son fruto de una corriente espontánea de simpatía recíproca. Las relaciones entre México y los países socialistas y las respectivas políticas en que se sustentan las mismas son subproductos generados en la búsqueda de los equilibrios parciales arriba mencionados.

Para México son relaciones de equilibrio en tanto que buscan compensar a nivel superestructural, esto es, a nivel de racionalizaciones, a nivel de símbolos, a nivel de imágenes, a nivel de referencias y a nivel de expectativas, la alta concentración de las relaciones de México con los Estados Unidos.

México se acerca a los países socialistas no porque en estos países encuentre la solución a algunos de sus problemas, o encuentre satisfactores a sus necesidades objetivas, sino porque de alguna manera se piensa que estos acercamientos son un elemento equilibrador en la política exterior y en las relaciones internacionales del país. En este mismo sentido, se piensa también que tales acercamientos son indicadores de la autonomía de México y de la independencia de su política exterior respecto a Estados Unidos. En un mundo que se rige por relaciones de dominación-subordinación este tipo de indicadores se convierte en uno de los satisfactores más apreciados para los países subordinados. Aún y cuando México no consiguiese ningún otro beneficio concreto de sus relaciones con los países socialistas este símbolo es ya un logro considerable.

Para la URSS y los países socialistas las relaciones con México son relaciones de equilibrio en tanto que buscan avanzar posiciones, esto es, influencias, valores e intereses en un país estrechamente asociado a los Estados Unidos, y por ende, en un país que se ubica, en términos estratégicos, políticos y económicos, en el otro polo de la estructura internacional del poder: en el mundo Occidental, en el mundo capitalista.

III

Las esferas de influencia se han convertido en un fenómeno familiar en la política internacional de nuestros días y

“querrámoslo o no México cae dentro de la esfera de influencia de Estados Unidos. A partir de la Segunda Guerra Mundial, con la división del mundo en dos grandes bloques de poder antagónicos, y posteriormente a lo largo del desarrollo de la Guerra Fría, México ha formado parte inalienable del Mundo Occidental. Y la relación bilateral entre México y Estados Unidos, desde la perspectiva de este último país, siempre estará supeditada a la relación Este-Oeste”.*

Los Estados Unidos tienen su foco de atención en la Unión Soviética mientras que México tiene su foco de atención en Estados Unidos. Lo que es importante para la política exterior de Estados Unidos es necesariamente importante para la relación entre México y Estados Unidos y por consiguiente para la política exterior de México en su conjunto.

Aunque no deja de resultar incómodo reconocerlo en estos términos, la suerte de México está estrechamente asociada a la suerte de Estados Unidos. El elemento central de la política exterior de México es el de la relación bilateral con Estados Unidos. Esta relación es una constante ineludible en la realidad internacional de México y en función de ella se establece y delimita el margen y la capacidad de maniobra de México frente a otros países y otros problemas.

En varias instancias se ha comparado la posición de México frente a los Estados Unidos con la posición de Polonia respecto a la URSS. Es una comparación que resulta incómoda e irritante por todo lo que implica y sugiere respecto a las severas limitaciones que circunscriben la independencia y la autonomía de México en el terreno internacional. Sin embargo, toda proporción guardada y una vez realizados los obligados ajustes y matices, la comparación puede resultar útil para ilustrar a grandes trazos la libertad de maniobrar de México frente a la URSS.

De este modo, procede el dar luz verde a la extrapolación: Polonia se encuentra dentro de la esfera de influencia y, aún más importante, dentro del área de seguridad nacional de la URSS. Siendo así, prácticamente todos los aspectos de la vida política interna e internacional de Polonia son de vital interés para la URSS, por lo que este país ejerce una supervisión muy estrecha y cuidadosa sobre el desarrollo de dichas políticas. Por ejemplo, en una situación hipotética, Polonia encontraría estrictos límites (tácitos o explícitos) en el caso de que intentara modificar la orientación de su sistema político o en el caso de que buscara entablar con Estados Unidos algún tipo de relación que a juicio de Moscú afectara los intereses de la URSS.

* Lorenzo Meyer, “Encuentros Cercanos” (Entrevista). Revista *Razones*, Núm. 72, octubre 1982, pp. 4-17.

Por otra parte, México se encuentra en una situación similar respecto a Estados Unidos y, en consecuencia, existen límites claros aunque sobreentendidos, a la libertad de maniobra de México en relación con el campo socialista en general, y con la URSS en particular.

Parafraseando un dicho ya legendario, de esos que sirven para esbozar a grandes trazos la ubicación de México en la geopolítica del momento, se podría exclamar: ¡Pobre México, tan lejos de la URSS y tan cerca de Estados Unidos!

La *ostpolitik* de México es críticamente dependiente de la *westpolitik*. Hay límites finitos a las relaciones de México con el "campo socialista" establecidos en función de las relaciones de México con el "mundo capitalista". La política exterior de México hacia los países socialistas se desarrolla a lo largo de su orientación obligadamente occidental. Y las relaciones de México con estos países tienen como marco de referencia inescapable las relaciones de México con Estados Unidos. La política exterior y las relaciones de México con los países socialistas pueden incluso explicarse como parte de la política exterior y de las relaciones de México con Estados Unidos. Paradójicamente, la viabilidad y los avances de las relaciones de México con los países socialistas dependen de los buenos términos de las relaciones de México con Estados Unidos.

Las relaciones de México con los países socialistas son relaciones "residuales", esto es, se dan después de, y en función de las relaciones de México con Estados Unidos en particular, y con el mundo occidental en general. Parece evidente el hecho de que las relaciones de México con Estados Unidos bien pueden contener la llave de sus relaciones con los países socialistas.

Desde la perspectiva mexicana las relaciones entre México y los países socialistas están condicionadas por los siguientes fenómenos: 1) la política exterior de Estados Unidos; 2) las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética; 3) las relaciones globales Este-Oeste; 4) las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.

Esta secuencia de condicionamientos se explica de manera muy esquemática de la siguiente manera. La política exterior global de Estados Unidos influye en forma decisiva sobre las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Las relaciones bilaterales entre las dos superpotencias se manifiestan en términos generales en las relaciones Este-Oeste, es decir, en las relaciones entre el campo socialista y el mundo capitalista. Dichas relaciones establecen, a su vez, el grado de tensión-relajamiento, de conflicto-cooperación en el sistema internacional. A este conjunto de elementos se incorpora finalmente, sobredeterminándolo, el estado de las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.

IV

Es necesario conocer lo que está ocurriendo en la URSS para entender lo que está pasando en Estados Unidos, y es necesario entender lo que está

ocurriendo en Estados Unidos para poder explicar lo que está pasando en México. Además, es necesario conocer lo que está ocurriendo en la relación entre la URSS y Estados Unidos para entender lo que está pasando en la política internacional. Y es necesario entender lo que está ocurriendo en política internacional para poder explicar lo que está pasando en la política exterior de México.

La URSS entendida desde la perspectiva de Estados Unidos, es muy diferente a la URSS entendida desde la perspectiva de México. México entendido desde la perspectiva de Estados Unidos es muy diferente al México entendido desde la perspectiva de la URSS.

Estas perspectivas y visiones diversas se explican, naturalmente, como consecuencia del hecho de que cada uno de estos actores tiene un "interés nacional", y por ende, sus propios objetivos de política exterior con base en los cuales define su posición frente al resto de los actores, y define también su propia interpretación de la política internacional.

En el curso del sexenio de López Portillo, México y los países socialistas se observan más de cerca y muestran un interés más consistente y sostenido en el desarrollo de sus respectivas políticas internas y externas. En este periodo México alcanza una visión más completa y más realista de la URSS en particular, y del campo socialista en general. México amplía y profundiza su conocimiento de la historia, del sistema político, de la economía, de la organización social, y sobre todo de la política exterior de los países socialistas. A su vez, el campo socialista manifiesta particular interés en la política exterior de México a la que le reconoce el carácter de "independiente". En el curso de estos seis años aumentó sensiblemente la atención de Moscú sobre México. Los medios soviéticos de comunicación ofrecieron profusa y frecuente información sobre este país. Los temas en los cuales se concentró dicha atención fueron: 1) las relaciones de México con Estados Unidos; 2) la política de México frente a Centroamérica; 3) la política petrolera; 4) la política exterior independiente de México.

A *grosso modo* se puede afirmar que el campo socialista se vuelve más importante para México a la vez que, por otro lado, México adquiere mayor relevancia para algunos países del campo socialista. Ahora bien, la importancia del campo socialista para México no es directa e inmediata sino que es consecuencia del aumento del poder relativo de la URSS en el escenario internacional, lo cual afecta para bien o para mal, e influye en mayor o menor grado sobre todos y cada uno de los países sin excepción, desde Estados Unidos hasta las Islas Seychelles.

A su vez, la mayor relevancia de México para los países socialistas es resultado de un conjunto de factores: 1) El aumento del poder relativo de México apoyado en su riqueza petrolera; 2) la política exterior independiente de México y las coincidencias entre ésta y algunas de las posiciones defendidas por los países socialistas en política internacional; 3) el agravamiento del conflicto Este-Oeste; 4) la ubicación estratégica de México como vecino inmediato de Estados Unidos.

Más allá de sus respectivos intereses nacionales, y de sus lógicas diferen-

cias en torno a la política internacional, México y los países del campo socialista tienen intereses en común, coincidencias y aproximaciones. Estos intereses en común no se dan en el terreno de lo concreto y lo inmediato sino que son de carácter estratégico y geopolítico, además de ser intereses a futuro, en el mediano y en el largo plazo. Son, por lo tanto, intereses lejanos en apariencia, difíciles de precisar, pero que cobran perspectiva y sentido en oposición a Estados Unidos.

De acuerdo a la percepción de los teóricos soviéticos, México y los países socialistas son "aliados naturales". Aunque por distintas razones y a muy diferentes niveles, tanto México como la Unión Soviética han de hacer frente a la influencia norteamericana, para contenerla y en la medida de lo posible controlarla, por lo que existen fundamentos para que, en forma deliberada o por coincidencia, se encuentren haciendo causa común o prestándose mutuo apoyo contra las presiones de Estados Unidos. Con frecuencia, México ha respaldado o, mejor dicho, coincidido con la visión soviética de los problemas internacionales.

En esencia, las relaciones entre México y los países socialistas se componen de los siguientes elementos: 1) coincidencias a nivel multilateral en torno a los grandes temas de la política internacional; 2) objetivos de carácter estratégico y geopolítico en el mediano y en el largo plazo; 3) intercambios funcionales; 4) diplomacia; 5) retórica; 6) expectativas. De hecho, éstos son los únicos elementos con los que se puede construir una relación en ausencia de: 1) intereses vitales; 2) necesidades reales; 3) complementariedad de intereses.

Además de los condicionamientos impuestos a estas relaciones por fenómenos ajenos a las mismas, tales como la estructura del poder internacional (bipolaridad nuclear) y por la dinámica de la política internacional (grado de tensión-relajamiento de esta política) estas relaciones se ven limitadas por sus propios condicionamientos, esto es, por las "lógicas divergencias" y contradicciones derivadas de la existencia de "sistemas económicos y sociales diferentes".

V

A México le ha tocado desempeñar un papel particularmente difícil y poco usual en el equilibrio de poder entre las dos grandes potencias. Ello es así en razón de la vecindad inmediata con Estados Unidos, la cual entraña serios dilemas de identidad nacional y genera como reacción un acentuado nacionalismo que se define en oposición a ese país.

La posición de México frente al conflicto Este-Oeste está condicionada, si no es que determinada, por la posición de México frente a Estados Unidos. En principio, la posición de México frente al conflicto se establece en función de la posición de este país frente a Estados Unidos. Este hecho que debería ser evidente a menudo se pasa por alto, y con ello, la oportunidad de esclarecer distorsiones y confusiones sobre la política exterior del país.

El conflicto Este-Oeste "no es un pleito ajeno", no es sólo una confrontación entre las dos superpotencias, ya que sus alcances y repercusiones afectan a todos los miembros de la comunidad internacional. Ante el conjunto de temas y de problemas que abarca dicho conflicto, México ha venido delineando gradualmente una posición de principios.

México favorece la distensión, es decir, el relajamiento de la tensión internacional; México favorece la coexistencia pacífica entre Estados con sistemas políticos y económicos diferentes; México condena la política hegemónica de las dos grandes potencias; México se opone a las esferas de influencia; México condena la carrera armamentista, al mismo tiempo que apoya incansablemente la desnuclearización; México se opone al tráfico de armas convencionales; México apoya el diálogo y la negociación política de los conflictos; México favorece la cooperación internacional justa y equitativa.

En la base de estas posiciones se encuentran los principios tradicionales de la política exterior de México que tienen incidencia sobre la problemática de la confrontación Este-Oeste: la no intervención en los asuntos internos de otros Estados; el rechazo al uso de la fuerza; la solución pacífica de controversias. Este conjunto de posiciones y principios configuran la plataforma de la política de México frente al conflicto Este-Oeste, una política que adquiere contenido y medidas prácticas dependiendo de la situación particular bajo consideración.

De jure aunque no *de facto* México está libre de compromisos de bloque en el conflicto Este-Oeste, una situación que trabajosamente se intenta hacer valer ante las crecientes presiones en sentido opuesto. Contrariamente a lo que podría esperarse con base en los condicionamientos arriba señalados, México no está dispuesto a colaborar con Estados Unidos en problemas relacionados con el conflicto Este-Oeste.

El gobierno de López Portillo rechaza, por definición, "un sistema internacional configurado en bloques de poder político y económico". En las múltiples declaraciones vertidas a lo largo del sexenio se advierte un rechazo fundamentalista tanto a los valores del mundo capitalista como a los del campo socialista. México se declara "enemigo de los extremismos de derecha o de izquierda, enemigo de los capitalismo y de los socialismos que se han erigido sobre la base de políticas hegemónicas".

México rechaza el "enfoque maniqueísta que aplican las potencias hegemónicas a la política internacional". La política exterior de México no sigue "la metodología del conflicto Este-Oeste", o expresado en otros términos "la lógica de enfrentamiento bipolar." México intenta en un nivel declarativo contener la agudización del conflicto global a través de exhortaciones y de llamadas a la cordura. Al mismo tiempo, en una dimensión más práctica, México realiza un esfuerzo consistente por evitar la extrapolación del conflicto global en la bipolarización de los conflictos regionales y nacionales.

Frente al conflicto Este-Oeste el gobierno de López Portillo adopta una actitud esencialmente moralista y normativa. Con base en esta actitud, en

una primera instancia México se refiere al conflicto Este-Oeste negando su existencia, desconociéndolo; en una segunda instancia, presionado por las circunstancias a reconocer la existencia del conflicto, México se complace en denunciar, acusar, enjuiciar, y condenar la confrontación entre las dos superpotencias. En términos morales la actitud de México es impecable; sin embargo, en términos de *realpolitik*, en términos prácticos, esta actitud por sí sola es improcedente e inoperante. México está presto a emitir un juicio aun y cuando no está preparado para asumir plenamente los compromisos y las responsabilidades que tal juicio entraña.

La actitud de México simplifica demasiado el drama del conflicto Este-Oeste. Esta actitud no ha sabido, no ha querido profundizar en la compleja naturaleza de las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la cual es, en rigor, la naturaleza del sistema internacional. La generalidad y la simplicidad de los planteamientos de México contrasta con la elaborada complejidad del conflicto global.

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 la neutralidad. México ha intentado equilibrar su posición al condenar por igual tanto la política hegemónica de Estados Unidos en Centroamérica, como la política hegemónica de la URSS en Afganistán. México busca mantener una imagen aséptica y razonable, más allá de los compromisos de bloque y por encima de la confrontación ideológica.

Es cada vez más difícil para México el mantener la imagen de una estricta neutralidad en el conflicto Este-Oeste. La agudización de este conflicto y el consiguiente aumento de la tensión en el sistema internacional, con su cauda de presiones encontradas, habrá de reducir la viabilidad de espacios autónomos obligando así a los países aún no comprometidos abiertamente con uno u otro campo a definir y precisar su posición.

El conflicto 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 dicho conflicto. Asimismo, le representa un considerable costo en presiones por parte de Estados Unidos tendientes a disuadir a México de su posición independiente respecto a las manifestaciones concretas del conflicto y hacerlo adoptar una actitud más favorable a los intereses de Washington.

En una época en la que empiezan a soplar de nuevo los vientos de la Guerra Fría (Cold War II) entre Estados Unidos y la Unión Soviética, México se empeña en mantener su propia política de distensión frente al campo socialista, esto es, una política de reducción de tensiones a través de la comunicación, la negociación y la cooperación. Esta política por parte de México no responde a razones ideológicas o a simpatías políticas sino que es consecuencia de la necesidad de mantener una posición independiente frente a Estados Unidos.

Entre otros aspectos, una política propia de distensión frente al campo

socialista le brinda a México un espacio para maniobrar frente a la influencia inescapable de Estados Unidos, particularmente en el terreno político.

Contrariamente a lo que podría haberse esperado, el agravamiento de la tensión entre Estados Unidos y la Unión Soviética no ha dado lugar a un distanciamiento entre México y el campo socialista, y más bien parece propiciar una convergencia de las políticas de ambas partes en torno a temas como: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la distensión, el desarme, el Medio Oriente y Centroamérica.

VI

En enero de 1981 Ronald Reagan llega a la presidencia de Estados Unidos convencido de la tesis de que la URSS y sus aliados han aprovechado el periodo de distensión entre Washington y Moscú, iniciado formalmente a principios de 1972, para incrementar su poderío y ampliar su influencia a costa de Estados Unidos, el cual sufre como consecuencia una pérdida relativa de poder. De este modo, Reagan se propone devolver a Estados Unidos su imagen de gran potencia, decidida a defender y promover sus intereses a lo largo y ancho del globo. Se piensa que esta actitud habrá de fortalecer la posición de Estados Unidos en el mundo y permitirá disuadir a la URSS de sus presuntas intenciones expansionistas.

El gobierno de Reagan parece haber elegido la región de Centroamérica, en la que están ocurriendo sensibles transformaciones políticas, para mostrar al mundo esta nueva determinación de su país. Desde la óptica de Estados Unidos la llamada crisis centroamericana se define como: 1) la creciente intervención de la URSS y de Cuba en los asuntos internos de los países de la región; 2) la radicalización del gobierno sandinista en Nicaragua y la supuesta alineación del mismo con el campo socialista; 3) el avance de las fuerzas revolucionarias en El Salvador; 4) la creciente inestabilidad social y política de la región en su conjunto; 5) el peligro de que, de acuerdo con la "teoría del dominó", la crisis se extienda a otros países, particularmente a México, país fronterizo con Estados Unidos ubicado en el área de seguridad de este país.

En suma, Estados Unidos define la llamada crisis en Centroamérica como una manifestación del conflicto Este-Oeste y a partir de esta concepción ha seguido una política de "gran potencia" actuando en su área de influencia exclusiva y aplicando un criterio de "guerra fría" frente a la URSS. Al mismo tiempo, esta política ha buscado dejar a México al margen de su zona de influencia natural.

Las fricciones y los malentendidos que se presentan en las relaciones entre México y los Estados Unidos en este periodo (1977-1982) surgen en buena medida como consecuencia de lo que se da en llamar las "diferencias de percepción" sobre lo que es y sobre lo que no es el conflicto Este-Oeste en la región de Centroamérica, es decir, siguiendo la interpretación norteamericana de este conflicto, la lucha de intereses e ideologías entre el mundo

capitalista, con Estados Unidos a la cabeza, y el mundo socialista, con la Unión Soviética al frente.

Por razones históricas, geográficas y políticas evidentes que no requieren mayor explicación, Centroamérica tiene una importancia estratégica para México. Siendo así, el gobierno mexicano advierte en la crisis de esta región un eventual peligro para su propia seguridad nacional (aunque es necesario aclarar que el gobierno no utiliza el argumento de la seguridad nacional como justificación o explicación de su política). Ante el agravamiento del conflicto, el gobierno de México no puede permanecer al margen y se ve obligado por las circunstancias a emprender una política cada vez más decidida y comprometida, apoyado en el entusiasmo de López Portillo.

Frente a Centroamérica, México ha llevado a cabo un amplio esfuerzo diplomático para eludir la lógica del conflicto Este-Oeste. En opinión del gobierno de México la crisis es resultado del deterioro de las condiciones económicas, políticas y sociales internas de los países de la región, más que de un enfrentamiento de intereses entre Estados Unidos y la URSS, aunque ha llegado a reconocer que tal enfrentamiento incide en alguna medida en el desarrollo de la crisis. Así, México señala la necesidad de que sean los propios pueblos de estos países los que resuelvan sus problemas y condena "la intervención y la presencia de las hegemonías de uno u otro signo".

México busca la estabilización de la región en razón del interés por evitar un conflicto creciente y generalizado contiguo a su frontera sur. Para ello, el gobierno de México favorece la "distensión", es decir el relajamiento de la tensión, entre las partes en pugna y apoya el diálogo y la negociación política que ponga fin a la lucha armada y que evite la ampliación y la internacionalización del conflicto.

Sin embargo, ante la denuncia norteamericana de una creciente influencia soviética en la región, la política de México resulta incómoda e irritante para Estados Unidos. La política de México es vista por el gobierno de Reagan como un reto desafiante a los intereses de Estados Unidos y como un obstáculo a la política de este país, y no está dispuesto a reconocer su interpretación sobre la situación. Paralelamente, Estados Unidos considera que, en forma deliberada o por coincidencia, la política de México hace el juego a los intereses de la URSS en la región.

Previsiblemente, México es presionado y criticado por Estados Unidos y por un grupo de sus aliados incondicionales en América Latina con miras a "neutralizar" su posición ante la crisis, mientras que, por otra parte, la política de México recibe el respaldo de la URSS, de Cuba y del campo socialista en general. En particular, los soviéticos elogian el carácter independiente de la política exterior de México, el cual, en su opinión, se manifiesta concretamente en la posición que adopta hacia Centroamérica.

VII

A la política exterior de México, la que teóricamente y en principio debería ser una continuación de la política interna en el ámbito internacional, se le

han asignado en el curso del tiempo diversas funciones suplementarias, simultáneas o alternativas entre sí. Estas funciones adicionales, que no son ni pueden ser reconocidas explícitamente, suplementan y en ocasiones llegan a remplazar el desempeño de las funciones propias, normales y confesadas de la política exterior, como lo son la de preservar la seguridad nacional y la de apoyar el desarrollo económico del país. Entre las más notables de estas funciones adicionales se identifican las siguientes: 1) servir como cauce para distraer la atención de los problemas internos; 2) servir como instrumento legitimador del sistema político establecido; 3) servir como recurso para desahogar el presidencialismo más allá de los límites nacionales, los que en ocasiones se antojan estrechos para el propósito en cuestión, etc.

Como resultado inevitable del uso y abuso de estas funciones extras la política exterior es una política desequilibrada y distorsionada. Es desequilibrada tanto respecto a la política interna, frente a la cual manifiesta una falta de correspondencia y de continuidad, como frente a la política internacional ante la cual presenta una falta de proporción y de orientación.

Aunque los desequilibrios de la política exterior de México pueden en ocasiones llegar a resultar incómodos e irritantes para terceros países, nunca han representado una amenaza o un peligro serio para ningún otro país. Ahora bien, en la medida en que tales desequilibrios obstaculizan y retardan la solución de los problemas y la satisfacción de demandas internas, éstos han llegado a constituir un creciente dilema para la consecución de los objetivos nacionales.

En el sexenio de López Portillo se llega a tener un amplio conocimiento de la naturaleza y de la dinámica de la política internacional. Sin embargo, este conocimiento no se logró traducir en la práctica de una política inteligente y efectiva debido a las funciones adicionales que se le asignan a esta política y a las interferencias tanto internas como externas que obstaculizan el libre curso de la misma. Requerimientos, demandas, y presiones de variada índole y procedencia fueron alterando gradualmente desde la forma hasta el fondo de la política exterior.

La política exterior entró en un ciclo expansivo y en una fase ascendente, dos elementos que al conjugarse obligaron a esta política a adquirir un ritmo precipitado. La interpretación oficial de esta evolución es la de que la política exterior se vuelve más activa. En círculos oficiales se hace énfasis en "el activismo" de esta política sin que se tenga una idea clara de en qué consiste o lo que significa. Al parecer, dicho cambio de actitud se entiende simplemente en el sentido de "se hacen muchas cosas" sin considerar el necesario calificativo de "se hacen mejor las cosas". La política exterior más activa parece consistir únicamente en una participación más abundante y frecuente, en un moverse más y más rápido a lo largo de las mismas concepciones y planteamientos, sin incorporar una reactivación de las premisas y prioridades de esta política.

El carácter activo de la política exterior llega a ser considerado como un valor en sí mismo. Se contrasta el nuevo dinamismo con la actitud pasiva

que había significado a esta política en otros tiempos, y se le presenta no sólo como una evolución necesaria, sino también, por adelantado, como algo positivo y benéfico para la misma política y, en consecuencia, para el país. Al argumentar de esta forma se comete el error de confundir el carácter activo (iniciativa, decisión, convicción, compromiso, firmeza) con una mayor actividad y con mejores resultados.

En relación con este punto conviene recordar que la buena marcha de la política exterior no depende de que ésta sea mayor o menormente activa. Por el contrario, es la política reflexiva y serena la que ofrece buenos resultados.

En este periodo, el mantener una política exterior independiente es una de las preocupaciones más sensibles del gobierno, al grado de llegar a convertir este punto, a semejanza del anterior, en un valor en sí mismo. Para México, las relaciones con los países socialistas constituyen un símbolo de su política exterior independiente. A lo largo de esta misma línea, las relaciones con los países socialistas representan para México oportunidades para ejercer el "derecho a disentir".

México considera el "derecho a disentir" frente a Estados Unidos en cuestiones de política internacional como un indicador del grado de independencia de su política exterior. En el caso de México, parece haber una correlación inversamente proporcional entre su "capacidad de acción independiente" por un lado, y la "necesidad de disentir" por el otro. Esto es, a menor capacidad de acción independiente mayor es la necesidad de disentir.

Invirtiendo los términos de esta correlación, y expresado en forma directa, a mayor dependencia frente a Estados Unidos mayor es la necesidad de disentir. Visto de este modo, el disentir se convierte en una reafirmación de la propia identidad, en una manifestación de independencia frente a la dependencia, a tal grado que se puede llegar a disentir por disentir, simplemente porque ello es necesario y no porque en el fondo exista un desacuerdo substancial.

Apoyarse en el campo socialista, en la URSS y en Cuba particularmente, como lo ha hecho México para reforzar la imagen de independencia, revitalizar la imagen de la revolución y conseguir legitimidad para el sistema político a través de la identificación, la asociación, las aproximaciones y las coincidencias, no es sino un recurso "cosmético" que sirve para ocultar y disminuir los desequilibrios que aquejan al país, pero de escasa utilidad para corregirlos. En realidad, nunca ha existido por parte de México la intención de valerse del apoyo del campo socialista de manera más completa y comprometida, más allá de las apariencias, más allá del juego inofensivo e ingenuo de la pluralidad de opciones en el terreno internacional como reflejo de la pluralidad de opciones en el terreno interno.

Es necesario entender que ningún país o grupo de países pueden hacer por México lo que México no sea capaz de hacer por sí mismo. Hay que entender qué fenómenos tan complejos y delicados como pueden serlo la independencia del país, la vigencia de la revolución y la legitimidad del

sistema político no se fortalecen con asociaciones, símbolos, imágenes, o prestigios internacionales de frágil memoria y de dudosa efectividad.

Durante el periodo de López Portillo la política exterior tiene un contenido predominantemente político, en detrimento de los objetivos en el terreno económico. El elemento político de la política exterior se sobrepone y subordina al elemento económico. En este mismo sentido, se advierte un manejo esencialmente político de la política exterior, en oposición a un manejo inteligente, calculado, o por qué no decirlo, a un manejo técnico.*

La política exterior debe vincularse en forma más directa a los intereses económicos y a los "intereses prácticos" del país (a diferencia de los intereses intangibles a nivel superestructural). Las iniciativas sobre los diversos temas de la política internacional no pueden ser desvinculadas de las necesidades de la economía interna y de las presiones que sobre ella se ejercen desde el exterior. A manera de ilustración, cabe recordar que la buena marcha de las exportaciones de México depende en un porcentaje importante de una política exterior cuidadosa y de hábiles acuerdos diplomáticos. Siendo así, la política exterior debe adecuarse a las demandas del comercio exterior, del turismo, de la producción, del empleo, del ahorro interno, en suma, debe adecuarse a las demandas del crecimiento y del desarrollo económico, sin que ello signifique desatender las preocupaciones de índole política.

El mejor resguardo de México frente a las presiones y condicionamientos del exterior es un pueblo satisfecho en sus necesidades económicas. Para ello, entre otros muchos esfuerzos, es necesario diseñar una estrategia de política exterior que permita al país fortalecer su economía y, en consecuencia, su independencia.

VIII

En resumen, en el sexenio de López Portillo se desaprovecha una oportunidad excepcional para fortalecer las estructuras de la economía mexicana y con ello consolidar la autonomía y la independencia del país que tanto se buscan a través de la política exterior. Por el contrario, como consecuencia de los errores, abusos y excesos en el manejo de los recursos energéticos se inflige un severo daño a la economía nacional como resultado de lo cual se erosionan los fundamentos de la independencia nacional.

El auge petrolero da lugar a grandes deformaciones y a una deuda externa de más de 80 000 millones de dólares que representa una gravosa hipoteca sobre el futuro del país. El petróleo, que idealmente debe servir para afirmar la independencia económica y política del país, es justamente la causa de un sensible aumento de la dependencia frente al exterior.

* Por manejo político se entiende uno que se inspira en motivaciones ulteriores, en cualquier otra motivación aparte de los propósitos reconocidos y, por lo tanto, sacrifica el buen funcionamiento y el logro de los objetivos de la política exterior.

El petróleo no sólo permea la economía y la política interna ya que inextricablemente se hace presente también en la política exterior. Sin embargo, una capacidad de maniobra en política exterior apoyada básicamente en el petróleo es en extremo vulnerable a los vaivenes internacionales. La baja del precio internacional del petróleo y una aguda crisis económica debilitan la capacidad y la credibilidad de la política exterior y ponen fin a los sueños de poderío internacional del país. Acosado por la crisis financiera, México se repliega al interior de sus fronteras.

En este periodo la política exterior descuida lo urgente e incluso lo importante por ocuparse de lo aparente. Las formas se sobreponen al fondo. Fue una política que se ocupa diligentemente de cultivar las formas, los tonos, los matices, y, sobre todo, lo espectacular —El Plan Mundial de Energía, la Reunión de Cancún, y la Declaración conjunta Franco-Mexicana, para citar unos ejemplos.

La política exterior pasa de ser un bien de primera necesidad a ser objeto de lujo en el que se invierten a granel recursos derivados de la abundancia petrolera, recursos que hubieron de ser desviados de otras demandas que reclaman su atención. Ya en su calidad de objeto de lujo, la política exterior se utilizó para causar una buena impresión en la comunidad internacional y para conseguir imagen y prestigio.

México llega a constituir un caso excepcional en la comunidad internacional. Es tal vez el país en desarrollo que mayores esfuerzos y recursos invierte en la discusión y en el tratamiento de los grandes temas de la política internacional (el desarme, la desnuclearización, el diálogo Norte-Sur, etc.) en forma desinteresada, sin esperar a cambio beneficios concretos. De hecho, se advierte una notoria ausencia de definición del interés nacional de México y de los objetivos específicos de su política exterior, mientras que, por otro lado, se descuidan los términos de sus relaciones con Estados Unidos.

El balance sexenal de las relaciones de México con los países socialistas es positivo, aunque ello es posible a un costo considerable en las relaciones de México con Estados Unidos.

La URSS constituye el enemigo principal para Estados Unidos, país este último que, a su vez, representa el problema principal de México en el terreno internacional. Esta situación plantea, a través de un elemental mecanismo de equilibrio, interesantes posibilidades de colaboración entre México y la URSS con miras a hacer frente a la influencia norteamericana. No es éste el lugar indicado para ello pero, sin duda, resulta fascinante ejercitar la imaginación en el terreno de la política internacional ficción sobre las circunstancias en las que fuera viable una eventual alianza táctica Moscú-México.

México ha vuelto los ojos hacia la URSS y hacia el campo socialista en general para recordarse a sí mismo que el mundo no comienza ni se acaba en Estados Unidos, y que a pesar del “determinismo económico” y del “fatalismo geográfico” es posible entablar relaciones armoniosas y constructivas con otras realidades actuantes en el escenario internacional.

En el juego del poder de la política internacional México cuenta con pocas cartas a negociar con Estados Unidos. Las relaciones con los países socialistas bien pueden convertirse en valiosas cartas en la estrategia internacional de México si este país sabe jugarlas con inteligencia y astucia.

IX

Si en una época de bonanza económica y, por ende, de mayor capacidad a nivel internacional la política exterior resulta ser poco efectiva, en una época de crisis esta política estará sometida a severas presiones, tanto de origen interno como externo, que pondrán a prueba su capacidad como instrumento útil para el logro de los objetivos nacionales.

Además, es claro que en una situación de crisis económica la atención tendrá necesariamente que ser orientada hacia la economía y la política interna, por lo que en orden de importancia la política exterior habrá de pasar a un nivel menos sobresaliente.

El argumento ideal sería el de que no por el hecho de atravesar una severa crisis la política exterior debe también contraerse y entrar en recesión sino que, por el contrario, debería volverse aún más activa y convertirse en un instrumento más efectivo de defensa de los intereses del país.

En síntesis, la política exterior de México requiere de una estrategia de "respuesta flexible" frente a las presiones y condicionamientos del exterior. Esta estrategia deberá diseñarse con base en: una clara conciencia de los cambios en el equilibrio del poder internacional; en una definición precisa del interés nacional así como de los objetivos concretos de la política exterior; en un cálculo realista de la capacidad del país para lograr esos objetivos.

La mejor política exterior es una política que logra sus objetivos, una política que alcanza resultados tangibles. Para ello, esta política debe tener no sólo una "tradición de principios inmutables" sino también intereses explícitos y objetivos específicos. Debe de ser no sólo una política "digna, justa, independiente y autónoma" sino también una política práctica, eficiente y efectiva. Debe de ser una política objetiva y realista, en correspondencia con la realidad. Debe de ser una política suficiente, en su justa dimensión y proporción, ni más allá de sus alcances ni más modesta que sus propios límites.