

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO*

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR

INTRODUCCIÓN

LA POLÍTICA EXTERIOR ES PARTE esencial del proyecto nacional de desarrollo. Vincular de manera coherente y eficaz el desempeño internacional de México a los esfuerzos para impulsar el crecimiento económico, el mejoramiento social y la democratización política y cultural del país, es hoy un imperativo de la más alta prioridad para el gobierno mexicano y para la comunidad nacional en su conjunto. La complejidad de los asuntos internacionales contemporáneos obliga a dar una atención especial a las cuestiones de la política exterior de México, lo que garantiza su continuidad. Se trata de fortalecer una política activa que se funda en principios esenciales de la convivencia internacional y en los intereses y la experiencia histórica de nuestro pueblo: lo mejor de su herencia y de sus aspiraciones. Resulta inaplazable, asimismo, dar vigor a los mecanismos de información, planeación, coordinación y negociación de la política exterior para ampliar la capacidad de respuesta del país en los diversos ámbitos de la acción internacional. La mejor comprensión de los rasgos distintivos de la política exterior de México y de los problemas del orden internacional y regional que más inciden en el desarrollo y en la vocación misma de nuestra nación, es propósito que hoy se reafirma y se procura. Ello es condición para mantener el alto nivel de consenso de los mexicanos con que ha contado la política internacional de los gobiernos de la Revolución.

LOS ELEMENTOS DISTINTIVOS

Un primer elemento de la política exterior de México, notable sobre todo en el gobierno del presidente De la Madrid, tiene que ver con su inscripción dentro de un sistema general de planeación. Este elemento se traduce en la incorporación, en el Plan Nacional de Desarrollo, de un capítulo particularmente importante que contiene las tesis centrales de la política exterior mexicana. Tiene importancia ese dato no sólo por el hecho mismo de que se conciba a

* Conferencia pronunciada por el Secretario de Relaciones Exteriores en El Colegio de México el 6 de julio de 1983. La elaboración de este texto se realizó con base en las notas que sirvieron al autor para dictar la conferencia, combinadas con la transcripción de la versión grabada de la misma.

la política exterior mexicana como parte de un sistema general de planeación instaurado en el presente sexenio. Significa también que por primera vez el gobierno de la República presenta, para su difusión pública, los lineamientos generales de lo que constituye su acción política en el exterior. Cabe advertir que es ésta la primera ocasión en la que aparece publicado un programa general de gobierno donde se formulan los objetivos, las estrategias, las metas, las líneas generales de acción que habrá de seguir el Ejecutivo Federal en materia de política exterior. Además, con este sistema, existe la oportunidad de aprovechar la participación de los dirigentes de los procesos políticos nacionales y de los expertos y profesionales de los asuntos internacionales, y de transmitir a la opinión pública los propósitos que persigue el gobierno de la República en lo que hace a su relación con el exterior. Adquiere especial importancia este elemento porque, de esta suerte, se pone de manifiesto, para la información, conocimiento y crítica de la sociedad mexicana, lo que es la política general del gobierno en materia internacional.

Hay un segundo elemento que parece conveniente anotar. Tiene que ver con la continuidad de la política exterior de México. Es éste un rasgo distintivo que bien merece ser destacado. En efecto, durante más de sesenta años México ha seguido una trayectoria uniforme en lo que hace a su política exterior. Este hecho, al cual nos hemos ya acostumbrado, no es rasgo de las políticas exteriores de otros países. En un buen número de casos, se alteran las directrices de las relaciones internacionales de un Estado con el cambio de régimen político. También ocurre que dentro de un mismo régimen político se produzcan súbitas alteraciones en los trazos generales de una política exterior. En el caso mexicano, por el contrario, uno de los elementos característicos, que por cierto proporciona la mayor solidez a una tradición en materia de política exterior, es precisamente su naturaleza continua y consistente. Esa característica la hace también predecible. No es una política exterior que cambie conforme a coyunturas, que se altere de acuerdo a circunstancias. No es acomodaticia, ni caprichosa o arbitraria. Se mantiene incólume, como pieza preciosa del patrimonio político del pueblo mexicano.

Resulta pertinente esta anotación porque durante 1982, cierta especulación, de buena o de mala fe, giró en torno a la posibilidad de cambios en la política exterior de México. Resultaría absurdo suponer la validez de esas hipótesis mal fundadas, pues anunciaban injustificadamente alteraciones súbitas en una línea política bien trazada y que responde a un proyecto histórico, a una tradición, a un esquema que no puede ser veleidosamente modificado. Por ello, se ha advertido durante el gobierno del presidente De la Madrid que no sólo no se ha modificado la esencia de la política exterior de México, sino que tampoco ha sucedido lo que algunos suponían que sobrevendría, esto es, una disminución de la presencia de México en el orden internacional. Ese hipotético retraimiento tampoco ha ocurrido en la realidad. Por el contrario, México se ha mantenido activo y participativo en el quehacer que le corresponde en su relación con el exterior.

Un tercer elemento tiene que ver con la existencia de un consenso nacional en materia de política exterior. Prevalece una base de sustentación que

da sólido apoyo y firmeza, dentro de la sociedad mexicana, a la conducción de las relaciones internacionales. Este es un rasgo distintivo, que no se da en otras sociedades, en donde se genera una controversia constante sobre la naturaleza, orientación y conducción de una política exterior. No sólo eso, sino que también se produce, como consecuencia de esas divergencias profundas, una ruptura en su línea de acción en el ámbito internacional. En el caso de México esto no sucede. Existe, de manera generalizada, una aceptación de parte de la sociedad mexicana de que la política exterior que ha dirigido el gobierno de la República durante los últimos sesenta años, es la política exterior que conviene a los intereses nacionales. Esta cuestión no obedece al hecho de que un mismo partido se haya mantenido en el poder durante ese período. Si se examina las plataformas políticas de los distintos partidos, se encontrará también, en un grado muy considerable, una identificación con la política exterior que ha conducido el gobierno de la República. En ninguna de esas plataformas se advierte una diferencia fundamental, un proyecto alternativo en lo que hace a la orientación de la actuación de México en el exterior.

Otra característica de la política exterior mexicana es que debe ser considerada como una política de principios. Tanto por convicción como por necesidad, México ha sostenido a lo largo de su trayectoria histórica postrevolucionaria un cuerpo de principios que ha normado en todo momento su política exterior. No se trata, sin embargo, de una política que descansa en nociones abstractas. La realidad es que dichos principios responden en forma integral a los intereses más legítimos de la nación. Cuando defiende la no intervención, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias entre las naciones, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, México defiende algo más que meros postulados teóricos, defiende su derecho a ser un pueblo soberano frente a los demás pueblos. Se trata, por otra parte, de principios cuya violación México ha sufrido en experiencia propia a lo largo de su historia y cuya validez universal y acatamiento constituirían un valladar para la defensa del país.

De esta relación surge la quinta característica de la política exterior: ser el reflejo fiel de los legítimos intereses de la nación. Esos intereses coinciden, por otra parte, con los intereses legítimos de otros Estados, aunque quizá en el caso de México sea conveniente resaltarlos expresamente ya que en forma muy viva encarnan la experiencia histórica del país. En primer lugar estaría, desde luego, la preservación de la soberanía nacional. Se trata seguramente de la noción central, incontestable, del interés nacional. Por ello, el fortalecimiento de la independencia política y económica de la nación ha sido el objetivo continuo del Estado mexicano y constituye una de las esencias, uno de los elementos básicos del comportamiento del país en sus relaciones con el exterior. En segundo lugar, el interés nacional busca apoyar los esfuerzos internos de desarrollo mediante una vinculación eficiente con el exterior. La política nacional debe ser entendida desde este punto de vista como una unidad con manifestaciones distintas, aunque coherentes, expresadas ya sea en el ámbito interno o en el externo. La política nacional es una sola y, desde esta perspectiva, la acción de México en el exterior deberá convertirse en un instrumento

del desarrollo interno frente a las relaciones de poder económico y político prevalentes en el exterior. No se trata, de nueva cuenta, de lograr una vinculación abstracta, sino de establecer un proceso real para inscribir las necesidades y demandas internas del país en la red de relaciones e intereses del exterior. Cada desarrollo interno reclama, necesariamente, una adecuación con las fuerzas del exterior. En tercer lugar, está también dentro del interés nacional el preservar la paz y la seguridad internacionales. Es obvio que este interés debería ser también el objetivo de todas las naciones y por ello mismo se puede expresar igualmente como un principio de validez universal. La noción cobra especial importancia cuando el mantenimiento de la paz se refiere a zonas cercanas al país.

Estos intereses legítimos del país, transformados en principios para la acción, no se agotan simplemente en su mera enunciación o en su reconocimiento como lineamientos de política. Por el contrario, se trata de nociones que solamente cobran sentido al efectuarse su incorporación real al tejido de relaciones e intereses de la comunidad internacional. Son principios que exigen una aplicación práctica dentro del contexto de la realidad internacional. De aquí la importancia de rebatir cualquier planteamiento que proponga el aislamiento del país en materia de relaciones internacionales. Un proceso de contracción en la política exterior del país implicaría por fuerza una disminución en la capacidad de defensa de los intereses esenciales del país. En este caso el sólo dejar de actuar implicaría un perjuicio para México, ya que se abandonarían a otras fuerzas e intereses la observancia de nociones y principios que benefician directamente a la nación, que forman parte de lo que legítimamente puede considerarse como asunto de seguridad nacional. En materia de política exterior no es pensable siquiera una política de la inacción. Participar con nuestra presencia e influencia en la conformación de una comunidad ordenada de Estados, es también parte de una tradición de ejercicio responsable de política exterior. En función de esto, la acción del país se refleja en múltiples formas en el escenario internacional. Desde luego, en las relaciones bilaterales México sostiene una vinculación extraordinariamente intensa con un gran número de países. Se trata de un trabajo continuo y persistente que se desarrolla cotidianamente. Lo mismo sucede tratándose de foros multilaterales, ya sea a nivel regional como el SELA o la ALADI, o en foros de vocación universal como las Naciones Unidas, en los que la presencia de México es evidente.

A través de este trabajo persistente y continuo en el exterior, México busca influir en las normas, los principios y las reglas del juego de la comunidad internacional. Es bien conocida la participación de México, por ejemplo, en materia de desarme. El país ha tenido, en los procesos de discusión y acuerdo sobre este tema, una parte distinguida y ha hecho contribuciones políticas de gran trascendencia. Puede afirmarse, sin temor a exagerar, que en todos los tratados internacionales celebrados en la postguerra, en foros multilaterales, México ha hecho una aportación importante, y que en muchas ocasiones las normas incorporadas a esos tratados han sido producto del pensamiento jurídico y político de México. El Tratado de Tlatelolco es la manifestación más destacada de la iniciativa y la vocación de nuestro país en ese campo. El país

también ha participado en forma considerable en la discusión en foros internacionales sobre derechos humanos. La posición del país ha sido siempre clara y ha tenido influencia notable en los acuerdos y resoluciones adoptados para promover el respeto a los derechos humanos. Habría que destacar asimismo la participación de México para lograr el establecimiento de un derecho del mar omnicomprendido, que abarca a todas las jurisdicciones, nacionales e internacionales, en una regulación general de los espacios marítimos. Finalmente, la participación del país en la lucha por establecer un nuevo orden económico internacional ha tenido una gran importancia. México ha llevado a cabo un esfuerzo continuo para transformar las relaciones de intercambio de la vida económica internacional, para asegurar que las condiciones de financiamiento, las relaciones monetarias internacionales, la inversión extranjera, el comercio internacional y la producción de energía se regulen de suerte que los países en vías de desarrollo, como el propio México, tengan un espacio suficiente para su acción y desenvolvimiento. Su empeño en favor de la adopción, por parte de la comunidad internacional, de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, como en la promoción, más reciente, de la Reunión Cumbre de Cancún sobre Cooperación y Desarrollo, constituyen ejemplos destacados del compromiso de nuestro país con el establecimiento de un sistema mundial de relaciones económicas que se funde en la cooperación, la equidad y la justicia.

Un sexto elemento que conviene subrayar es la tradición progresista y liberal de la política exterior mexicana. Existe la intención definida de mantener esta tradición que corresponde a las causas más nobles de la comunidad internacional. La acción de México siempre ha estado asociada con estas causas nobles, siempre vinculada a los asuntos de buena fe, de principios: a las luchas legítimas de los pueblos por su emancipación, su independencia y su desarrollo; a los empeños contra el *apartheid*, contra la política de la fuerza y de la dominación. En ningún caso México se ha apartado de estos lineamientos. Esa es quizá una de las razones por las que el país goza de prestigio y de respeto en el ámbito internacional. Desde luego, este prestigio y respeto no son objetivos para alcanzar por sí mismos, por halagadores que puedan ser para el sentimiento nacional. Se trata más bien de una consecuencia de la actitud de México en el exterior, de la consistencia de su política, de la seriedad de su trabajo al participar en los asuntos importantes de la convivencia internacional.

ALGUNOS PROBLEMAS DEL ORDEN INTERNACIONAL Y DEL ÁMBITO REGIONAL

Se ha tratado de sintetizar los principales contenidos, el enfoque y los lineamientos de la política exterior mexicana. Es obvio, sin embargo, que esta política exterior no opera en el vacío, sino que se da en un medio extraordinariamente complejo y difícil. En este año de 1984 existe no sólo una crisis interna en nuestro país; prevalece también una crisis muy severa en el ámbito internacional. En gran medida, lo que sucede en el ámbito nacional es producto también de lo que está sucediendo en el exterior.

Desde dos ángulos puede advertirse la agudización de los enfrentamientos

internacionales: la creciente militarización de los conflictos y el armamentismo de los Estados, así como el deterioro progresivo del orden económico mundial. Por lo que hace al militarismo, es evidente que las tensiones políticas tienden a acentuarse. Un índice cierto de esta tendencia es el renacimiento de la carrera armamentista entre los países desarrollados y en especial entre las dos grandes potencias. Esto trae como consecuencia una tensión muy severa en las relaciones internacionales, que se manifiesta de muy diversas formas pero con igual crudeza en todas las partes del mundo. En la región europea esta tensión llega al extremo de que las dos superpotencias planteen la instalación de más proyectiles nucleares, tanto en el propio territorio europeo occidental como en zonas europeo-orientales aledañas a la Unión Soviética. Aquí se origina una grave preocupación de la sociedad europea, que se ve en la posibilidad de que su suelo sea el terreno de una conflagración nuclear, preocupación que, por falta de soluciones, ha dado lugar a un clima de militarismo generalizado en los países del área. Se trata de un renacimiento de la Guerra Fría, evidente en una serie de conflictos regionales que, si bien de momento están circunscritos a espacios limitados, son siempre un peligro latente para una escalada bélica de consecuencias y alcances impredecibles. Estos conflictos se dan en nuestro entorno inmediato —Centroamérica— como en Afganistán o Polonia, en el Medio Oriente, en África y en el Sudeste Asiático para enumerar sólo algunas de las regiones que atraviesan por esa situación. Parecería ser que, frente a la política de principios, los países poderosos pretenden llevar a la práctica, simple y llanamente, una política de poder, de zonas de influencia, de acciones hegemónicas unilaterales.

Al mismo tiempo, y quizá como fenómeno interrelacionado que es simultáneamente causa y efecto de lo anterior, se produce una severa crisis económica internacional que afecta al sistema financiero, que contrae brutalmente el comercio internacional, que implica desempleo en muchos países industrializados y no industrializados, y que trae como consecuencia el decaimiento de la actividad económica en muchas áreas y, desde luego, un decrecimiento en la satisfacción de las necesidades mínimas, con el consiguiente aumento de malestar social en numerosos países, sobre todo en aquéllos con un grado de desarrollo relativamente menor.

Estos factores parecen anunciar un decenio de los ochenta extraordinariamente complejo y difícil para la sociedad internacional y para las naciones en desarrollo. Es muy probable que para todos los países se den también situaciones críticas, tanto en lo que pudiera relacionarse con la economía internacional como en lo que atañe directamente a los conflictos bélicos.

Al inicio del gobierno del presidente De la Madrid, el área centroamericana atravesaba por un período difícil. Aunque se había elaborado numerosas iniciativas para llegar a acuerdos de paz en esta zona, no había sido posible que alguna de ellas prevaleciera sobre las demás para convertirse en un instrumento real en busca de la pacificación centroamericana. De hecho, casi existía una guerra de iniciativas, algunas de las cuales en realidad no tenían un propósito pacificador efectivo, bien porque sólo se incluía a algunos países en los procedimientos de consulta y discusión, discriminando en contra de otros, bien

porque en el contenido mismo de las propuestas se dejaba ver la posibilidad de que los intereses hegemónicos prevalecieran finalmente en la solución de los conflictos. Ante esta situación, un grupo de países latinoamericanos, sin involucramiento en el conflicto pero con intereses directos en el área —Colombia, México, Panamá y Venezuela— se reunieron a principios de enero de 1983 para establecer una opción nueva y diferente en la solución de los conflictos centroamericanos. Se trataba de ofrecer un instrumento político basado en un proceso de consultas que condujera a la creación de condiciones pacíficas en el área. Estos países constituyeron lo que ahora se ha denominado el Grupo Contadora.

Los esfuerzos del Grupo se han centrado en tres objetivos. Primero, deterner una conflagración bélica en el área centroamericana. Si bien esto se ha conseguido hasta el momento, en medio de enormes peligros y asechanzas, no se ha logrado del todo. En segundo lugar, se estableció como objetivo el crear condiciones pacíficas en Centroamérica, mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera. El tercer propósito es el de impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región.

El riesgo de una conflagración bélica en el área centroamericana es continuo, pues cualquier circunstancia puede desencadenarla, sobre todo entre Honduras y Nicaragua. Pero si bien es cierto que este riesgo no ha desaparecido, también es verdad que, de no existir el Grupo Contadora, en estos momentos ya se habría producido la conflagración. Ha habido un proceso arduo y difícil de negociación, pero en el interior del Grupo Contadora existe, sin la menor duda, una cohesión política suficientemente fuerte como para permitir un entendimiento preciso entre todos los países participantes. Sin embargo, en más de una ocasión ha sido necesario enfrentar la falta de voluntad política de ciertos sectores para encontrar auténticas soluciones de fondo a los problemas. Pero a pesar de estas dificultades se ha logrado avanzar. El Grupo Contadora se ha ganado a pulso su legitimidad y el consenso internacional de que goza actualmente.

Con todo, habría que repetir aquí algo en lo que ha venido insistiendo el Grupo Contadora. Existen en el conflicto centroamericano tres niveles de responsabilidad. En el primer nivel están, desde luego, los cinco países centroamericanos directamente involucrados en el conflicto. Sobre ellos recae la responsabilidad específica de dar solución a sus diferencias a través de sus acciones nacionales e internacionales; sobre ellos recaerían también, de manera directa, en el infortunado caso de que sucediera, las consecuencias de un estado de guerra generalizado. Un segundo nivel de responsabilidad es el asumido por el Grupo Contadora, que no es sino una fórmula de gestión político-diplomática para encontrar soluciones por la vía pacífica dentro del contexto centroamericano. Hay, desde luego, un tercer nivel de responsabilidad; tiene que ver con los países que están fuera de esta región y que sin embargo, mediante sus acciones directas o indirectas, influyen de manera determinante en el conflicto. A estos países les corresponde hacer una contribución política fundamental para encontrar una solución negociada al problema.

La posición de México en relación al conflicto centroamericano, y su par-

ticipación activa y solidaria en el Grupo Contadora, se derivan de los postulados tradicionales de su política exterior. En este conflicto, como en cualquier otro, el país sigue aplicando y defendiendo su política de principios. La no intervención, la libre determinación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias entre las naciones, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, han sido hasta ahora las tesis esenciales de la acción de México, y así seguirán siéndolo. Al enarbolar estos principios, el país defiende también su interés nacional. Nada parece más urgente, en relación con los problemas centroamericanos, que preservar la paz en el área. Pero al mismo tiempo se trata de lograr condiciones pacíficas que no vulneren los intereses nacionales de los países en conflicto. La solución a la que se llegue debe respetar esos intereses, que son los mismos que México defiende como propios: la preservación de las distintas soberanías nacionales; la vinculación de las políticas internas de cada país con las políticas externas del área y del mundo, de suerte que los intereses nacionales encuentren expresión en el marco internacional; y por último, el establecimiento de un orden internacional que permita el desarrollo de sistemas políticos plurales y su necesaria convivencia.

Continuidad con lo ya establecido, consenso interno, apego a los principios, defensa de los intereses legítimos de la nación y fortalecimiento de su tradición progresista y liberal, son los elementos que han determinado la política exterior de México en Centroamérica, mismos que determinan la política exterior de México en general, en cualquier región del mundo y en cualquier relación, bilateral o multilateral.

Es difícil prever el curso futuro de los acontecimientos. Lo cierto es que nuestro país, y todos los países del Grupo Contadora, están empeñados —de buena fe, legítimamente y con buenas bases políticas— en encontrar caminos que respondan al auténtico interés nacional de cada uno de los países involucrados y a la vez propicien un clima de seguridad y de paz para la convivencia entre los Estados del área. A esta vía diplomática parece oponerse la vía militar. Incluso es probable que la carrera bélica haya avanzado más velozmente hasta ahora que la diplomacia. Pero sería absurdo que, en función de estas situaciones de hecho, México abandonara toda acción para dejar paso al desarrollo de un conflicto de consecuencias impredecibles para la región centroamericana y para los países del Grupo Contadora. Algunos de los acuerdos alcanzados parecen respaldar un razonable optimismo de que con el esfuerzo conjunto es posible todavía crear condiciones pacíficas en Centroamérica, en el interés de todos y desde luego en el propio interés de México.