

DESEQUILIBRIOS Y CONTRADICCIONES EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

I

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO, como la de cualquier otro país, está inmersa en los desequilibrios globales del sistema internacional: la agudización del conflicto Este-Oeste; el virtual estancamiento del Diálogo Norte-Sur; la aceleración de la carrera armamentista; la incertidumbre sobre el futuro de la crisis financiera y sobre la recuperación de la economía mundial. La política exterior de México se desenvuelve en el interior y entre los desequilibrios globales, los que inevitablemente repercuten e inciden sobre ella. En efecto, los desequilibrios globales del sistema internacional han generado, a su vez, tres desequilibrios centrales en la política exterior de México:

1) El desequilibrio entre la teoría y la práctica, entre el discurso y la realidad, entre la retórica y la acción, entre lo que se dice y lo que se hace. Los enunciados teóricos de la política exterior a menudo han estado por delante de lo que en realidad se hace en la práctica, e incluso de lo que se puede hacer. Esta situación da lugar a expectativas que difícilmente pueden satisfacerse, aparte de que despierta dudas sobre las intenciones y objetivos verdaderos de la política.

2) El desequilibrio entre la política exterior y la política interna, manifiesto básicamente en la distancia que separa a la primera de la segunda, y por ende, en la desvinculación de propósitos de ambas. En razón de este desequilibrio, con frecuencia la política exterior se plantea objetivos ambiciosos, abstractos y a largo plazo, a la vez que se aleja de las necesidades básicas del país. Además, este desequilibrio propicia la tendencia a atribuirle a la política exterior una capacidad de influencia mayor de la que realmente tiene.

3) El desequilibrio entre la política exterior mexicana y la política internacional, que surge del enfrentamiento entre la capacidad real de la primera para conseguir sus propios objetivos y los límites a esa capacidad establecidos por el equilibrio de fuerzas existente en un momento dado en el sistema internacional.

Los tres desequilibrios centrales de la política exterior han dado lugar a un conjunto de desequilibrios menores, entre los cuales cabe destacar los siguientes: 1) el desequilibrio entre los dos objetivos básicos que persigue la política exterior, la defensa de la seguridad nacional y la promoción del desa-

rrollo económico; 2) el desequilibrio entre los aspectos políticos y los aspectos económicos de la política exterior; 3) el desequilibrio entre la defensa de los principios teóricos y la búsqueda de intereses concretos; 4) el desequilibrio en las prioridades de la política exterior; 5) el desequilibrio entre los diversos temas de la agenda; 6) el desequilibrio entre los objetivos de largo plazo y los objetivos de corto plazo de la política exterior; 7) el desequilibrio entre los costos y los beneficios de la política exterior.

Dichos desequilibrios se generan y se desarrollan en el curso de la política exterior en el período del México postrevolucionario. Ahora bien, la formulación de la tesis de los desequilibrios, tal y como aquí se presenta en la parte I-II, se hace con base en el estudio de la política exterior en el período 1970-1982, durante el cual dicha política experimenta una continua expansión. En la parte III de este ensayo, la tesis de los desequilibrios sirve de marco de referencia para observar los desarrollos de la política exterior durante la primera etapa del gobierno de Miguel de la Madrid. El análisis de los tres desequilibrios centrales de la política exterior de México permite identificar las contradicciones principales de dicha política, explicarlas y formular observaciones orientadas a atenuar los desequilibrios y a resolver algunas de las contradicciones a las que dan lugar. Este breve ensayo es una primera formulación de una tesis sobre los desequilibrios de la política exterior de México.

II

El desequilibrio entre la teoría y la práctica de la política exterior

El sistema internacional se encuentra en un proceso de cambio permanente e inevitable: cambian los actores y las fuerzas, cambian los equilibrios y las tendencias. Es este un cambio gradual, no siempre evidente a primera vista, pero constante. En ocasiones, el cambio en el sistema internacional ha sido precipitado por el surgir y el desenlace de conflictos de alcance regional o global. A su vez, en el curso de los últimos tres años, México ha sufrido cambios severos en el terreno económico y financiero, resultantes de la crisis de financiamiento externo. De esta forma, en medio de cambios internacionales e internos, es natural suponer que también la política exterior de México ha cambiado.

Ahora bien, llama la atención el hecho de que los funcionarios responsables de la política exterior hagan constante referencia a la "tradición" y a la "continuidad" de esta política en el curso del tiempo, destacando tradición y continuidad como aspectos intrínsecamente positivos, y dando a entender que el solo hecho de que la política exterior se haya mantenido sin grandes cambios aparentes a lo largo de varios decenios le presta firmeza, congruencia y eficacia. Es curioso que el aspecto de la tradición y el aspecto de la continuidad de la política exterior se interpreten de manera automática con signo positivo, cuando si se considera la naturaleza dinámica de la política internacional en general y el estado de cosas actual en particular, lo razonable sería justa-

mente lo contrario. En un mundo complejo, conflictivo y en cambio permanente, una política de la que se destaca la tradición y la continuidad —inamovilidad de principios y permanencia de objetivos— como sus aspectos más sobresalientes, bien podría ser una política a la zaga y poco flexible. Una política que no evoluciona, una política que no se transforma y se supera a sí misma, es una política rígida y anquilosada que no marcha al ritmo del cambio global.

¿Cuál sería la explicación de este aparente desfase entre la tradición y la continuidad, por un lado, y el cambio generalizado e ineludible en todos los ámbitos y en todos los niveles, por el otro? En realidad, el desfase ocurre en el plano de las racionalizaciones políticas y de las justificaciones ideológicas, más que en la práctica; esto es, el desfase ocurre en el interior de la idea oficial de lo que es la política exterior. Nos encontramos aquí ante la manifestación de un fenómeno ya familiar para el observador acucioso de la política exterior: la peculiaridad del discurso de esta política, y su diferenciación de la práctica.

Desde el inicio del gobierno de De la Madrid el 1º de diciembre de 1982, el discurso de la política nacional en su conjunto se ha modificado de manera sensible. El discurso de la política económica en particular, discurso crucial en razón de la crisis, ha buscado hacer una virtud de un estilo que se podría definir como “realismo lacerante”, o simplemente “crudo realismo”. Con variaciones de grado y matiz, otro tanto han procurado hacer los discursos de la política de otras áreas y sectores. En notorio contraste, el discurso de la política exterior no ha cambiado su fondo, su contenido “tradicional”. La parte medular del discurso de la política exterior es la relativa a la defensa y a la aplicación de los “principios tradicionales” de esa política. Se hace referencia a estos principios en toda ocasión y en conexión con cualquier tema o problema, eludiendo con ello una explicación clara y completa de la conducción de la política exterior. De hecho, los principios cumplen una función múltiple: fundamentar, orientar, explicar e incluso justificar *ex post facto* la política exterior. Es difícil evitar la impresión de que se ha abusado de los principios y de que al hacerlo se ha desgastado la utilidad de los mismos.

Una política exterior de principios es válida sólo en primera instancia. Los principios tal vez son necesarios, y pueden ser útiles si se los aplica de manera inteligente, pero no son suficientes en sí mismos. Los principios fundamentan y establecen de antemano la orientación a seguir, pero tienen poco que aportar en materia de medidas concretas que deben adoptarse en la práctica, en casos específicos. Es difícil no estar de acuerdo con los principios de la política exterior de México, en la medida en que éstos son también principios universales del derecho internacional. En este sentido, los principios son válidos y virtualmente incuestionables. Sin embargo, el considerarlos inmutables e inflexibles, y el aferrarse a ellos en todo momento, crea limitaciones y conflictos. Ciertamente, no se puede afirmar que en el curso de los últimos años México haya observado estos principios al pie de la letra en su política hacia Centroamérica, para citar un ejemplo. Víctima de su propia retórica, la política exterior se encuentra prisionera en una cárcel conceptual que ha impedido su libre y natural desarrollo.

Un aspecto más delicado, que amerita una reflexión cuidadosa, es el de

la coherencia conceptual en el discurso de la política exterior y el de la revisión de las contradicciones en que incurre una posición basada fundamentalmente en principios.¹ En pocas palabras, en el pasado reciente, el discurso de la política exterior ha sido muchas veces reiterativo y estridente (de "mucho ruido"), y ha denotado una actitud triunfalista. Este discurso corre el riesgo de saturación, el de llegar a creer en su propia retórica, en sus virtudes y méritos auto-declarados. Con base en lo anterior, todo apunta en dirección a la necesidad de introducir ajustes en el fondo del discurso de la política exterior. A efecto de que este discurso no entre en disonancia con aquellos de otras áreas, sería conveniente incorporar una saludable dosis de realismo en su contenido, lo cual serviría igualmente para abreviar la distancia entre el discurso y la práctica. Se requiere de un discurso más actualizado y, sobre todo, más convincente. Se requiere de un discurso más ágil y más fresco, desprovisto de fórmulas tradicionales, de ritualismos y de tonos solemnes.

Otros aspectos importantes asociados a este desequilibrio ameritan ser analizados. Entre otros, cabe mencionar los siguientes:

- La política exterior ha eludido una definición precisa de sí misma; ello la hace aparecer ambivalente y la abre a interpretaciones que generan dudas y confusión en otros países sobre las verdaderas intenciones de esta política. La política exterior ha pretendido ubicarse 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. Por exclusión, México busca situarse en una "zona intermedia" de fronteras abiertas, libre de compromisos ideológicos y políticos de bloque.

- La política exterior mexicana puede llegar a parecer desproporcionada y ambiciosa: en ocasiones, se ha propuesto lograr grandes objetivos de consecución difícil y a plazo indefinido, en el mejor de los casos. Entre los ejemplos más destacados de este tipo de objetivos, están los esfuerzos por el desarme y por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional. A los objetivos del calibre de los anteriores se añade, además, la insistencia en defender grandes abstracciones, tales como la estabilidad, la solidaridad, la cooperación, la justicia y la equidad internacionales. En lo ambicioso de los objetivos de la política exterior radica su dimensión histórica, pero también su talón de Aquiles.

México aspira a estar con todos y a no estar contra nadie. Su política exterior lo une a todo y no lo separa de nada, ofrece mucho y hace despertar grandes expectativas de improbable realización que terminan por provocar frustración y desencanto. Al actuar de esta forma, la política exterior en los últimos sexenios pierde consistencia y congruencia, incurre en contradicciones, y en última instancia erosiona su propia credibilidad al descubrirse incapaz de cumplir todo lo que ofrece.

¹ En relación con este punto, véase el excelente trabajo de Jorge Alberto Lozoya, "México y la diplomacia multilateral", en este mismo volumen.

El desequilibrio entre la política exterior y la política interna

En tiempos difíciles las verdades básicas, menospreciadas en el curso precipitado de la cotidianidad justamente por ser básicas, recuperan su utilidad innata para esclarecer dudas y señalar el rumbo a seguir. Por ende, conviene recordar aquí la idea de que la política exterior es una, entre otras, de las áreas de la política interna. Asimismo, se puede identificar a la política exterior como una continuación de la política interna más allá de las fronteras nacionales.² Con base en esta interpretación, las limitaciones de la vida política y económica interna se reflejan en el desarrollo de la política exterior y, a su vez, las condicionantes internacionales de la política exterior se revierten hacia la política y la economía interna. Esta concepción de la política exterior se contrapone a la interpretación muy difundida que entiende a la política exterior como a “la otra política”, “la de afuera”, una política aparte y diferente de la interna. En el curso de los últimos lustros, esta interpretación falaz parece haber sido incorporada tácitamente en la práctica de la política exterior mexicana, lo cual ha contribuido a que incurra en excesos, desviaciones y equívocos.

En tiempos normales, y más aún en tiempos de crisis, el mexicano promedio ha manifestado su curiosidad, en el mejor de los casos, por la política económica —el control de precios, las medidas antiinflacionarias, las fluctuaciones en la tasa de interés, el fenómeno del desempleo, la producción de alimentos, etc. Esto es, al común de la gente le preocupa aquella política que de algún modo le puede afectar directamente y, por consiguiente, apenas si tiene noción de la política exterior,³ a la que percibe como algo ajeno y distante en virtud de lo remoto de sus objetivos y de la forma especial y particular en que se la ha conducido. Este escaso o nulo interés de la población ha propiciado el que la política exterior se desarrolle prácticamente libre de la supervisión popular, libre incluso de otros controles internos que pudieran aplicar sectores y actores capacitados y autorizados para ello. Tal situación ha dado lugar a que la política exterior se aleje cada vez más y se desvincule de los intereses concretos del país.

En términos generales, la política exterior de México ha tenido hasta ahora un contenido predominantemente político, en detrimento de los objetivos de carácter económico. Los aspectos políticos de la política exterior se superponen a los aspectos económicos, los subordinan y relegan a un plano secundario. En este mismo sentido, se advierte un manejo esencialmente político de la política exterior, en contraposición a un manejo profesional, o por qué no decirlo, a un manejo técnico. Aquel tipo de manejo, en el decenio pasado, interfirió con y distorsionó las etapas del proceso de la política exterior, y terminó obstaculizando el logro de sus objetivos. La política exterior debe vincularse

² Véase Henry A. Kissinger, “Domestic Structure and Foreign Policy”, en James N. Rosenau, *International Politics and Foreign Policy*. Nueva York, The Free Press, 1969, pp. 261-275.

³ Para una explicación más amplia y fundamentada de la falta de interés de la opinión pública en los asuntos internacionales, véase: Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*. México, El Colegio de México, 2a. edición, 1981, pp. 9-20.

con los intereses económicos y los objetivos concretos y prácticos del país en forma más directa que con los intereses abstractos e intangibles a nivel internacional. Las decisiones de la política exterior en relación con los diversos temas de la agenda internacional, deben considerar a fondo las necesidades de la economía interna y las presiones que sobre la misma se ejercen desde el exterior. Conviene recordar aquí que la suerte de las exportaciones del país depende, en un porcentaje importante, de una política exterior inteligente y de hábiles acuerdos diplomáticos. Entonces, la política exterior debe tener muy presentes los requerimientos del financiamiento externo, del comercio exterior, de la inversión externa, del turismo (ya con un boicot en su haber), en suma, debe adecuarse a las demandas del crecimiento y del desarrollo económico, sin que ello signifique desatender las preocupaciones de índole política.

A continuación se apuntan otros aspectos importantes de este desequilibrio:

- La política interna, la política exterior y la política internacional son, por definición, tres etapas de un mismo proceso global. Ahora bien, la política exterior mexicana, que en principio debe ser una continuación inmediata de la política interna, manifiesta la tendencia a acercarse y asociarse más a la dinámica y a los intereses de la política internacional, en detrimento de los intereses de la política interna. México, un país con graves carencias y que atraviesa por una situación en extremo difícil, sostiene una política exterior de principios inmutables, defensora de los valores universales y de las causas justas, frente a un mundo fragmentado por la lucha por el poder, los egoísmos nacionales y los conflictos de toda índole.

- La política exterior de México se define como una política “de principios”, a diferencia de una política “de intereses”, por lo que centra su atención en la defensa de los primeros, y en consecuencia sacrifica intereses legítimos e incluso algunas de las muchas necesidades que tiene México como país en desarrollo. Por una parte, la política exterior sostiene principios universales del derecho internacional, y por otra, se plantea objetivos muy generales que cualquier actor internacional de buena voluntad estaría dispuesto a suscribir, pero que están lejos de despejar las interrogantes entre las que se desenvuelve esta política.

- Se advierte la falta de una definición clara y precisa de los alcances del “interés nacional” de México y de los objetivos específicos de su política exterior, y por otro lado la falta de atención a los términos de procesos cruciales que inciden de manera directa sobre ese interés nacional, como ocurre en el caso del comercio internacional.

- Los plazos de algunos de los objetivos sobresalientes de la política exterior son muy largos, por lo que inevitablemente se presentan un retraso crónico y una postergación indefinida de logros. Es por ello que con frecuencia la política exterior ha tenido poco que ofrecer ante la opinión pública, y a fin de evitar aparecer con las manos vacías, ha recurrido al uso abundante del discurso y al activismo.

- La política exterior invierte considerables esfuerzos y recursos en fenómenos intangibles, tales como el prestigio, la buena imagen, la autoridad moral y la credibilidad. En realidad, estos fenómenos son susceptibles de ser capita-

lizados y puestos al servicio de intereses más específicos, aunque no existen elementos para garantizar la funcionalidad de los mismos como instrumentos efectivos de la política exterior.

El desequilibrio entre la política exterior y la política internacional

En la actualidad, la política internacional se rige cada vez más por el poder y cada vez menos por los principios del derecho internacional.⁴ Asimismo, el poder de los Estados a nivel internacional es determinado cada vez más por su capacidad militar y por su capacidad económica. El predominio del poder por encima del derecho, y el mayor peso de los factores militares y económicos en la determinación del poder, agudizan los desequilibrios entre el Este y el Oeste y entre el Norte y el Sur. Con ello, se reducen opciones y se cancelan oportunidades para la acción constructiva de los actores intermedios y menores del sistema internacional. En México, por otro lado, el auge del petróleo da lugar a un período de fuerte crecimiento de la economía nacional de 1978 a 1981, y produce también un aumento en la capacidad de negociación internacional del país. Sin embargo, una capacidad en política exterior apoyada básicamente en el petróleo es en extremo vulnerable a factores internacionales fuera del control del gobierno mexicano. Así, la baja del precio internacional del petróleo y una aguda crisis económica debilitan a México y ponen fin a sus sueños de poderío internacional. En efecto, la agudización de los desequilibrios globales, por una parte, y la crisis económica y financiera nacional, por la otra, podrían reducir la capacidad del gobierno de México para sostener una política exterior independiente. Esta reducción sería una consecuencia lógica e inescapable, aunque difícil de reconocer y más aún de aceptar.

En esencia, el carácter independiente de la política exterior es una función múltiple del poder y del manejo inteligente de ese poder: a mayor poder (económico, político, militar, de liderazgo, en términos de estrategia y de voluntad nacional, etc.), mayor capacidad para mantener la independencia. Con todo, la viabilidad de la política exterior independiente no depende exclusivamente de la capacidad y de la determinación del gobierno de México para mantener dicha política, ya que ésta se encuentra sujeta a las condicionantes externas derivadas del equilibrio global del poder. Ante esta situación, al gobierno parece preocuparle más el mantenimiento del carácter independiente de la política exterior, que la pérdida relativa de su capacidad a nivel internacional. Ciertamente, el tema de la "independencia" es en extremo delicado en tanto que toca las fibras más íntimas del ser nacional, evoca actitudes heroicas y suscita reacciones extralógicas.

Se piensa que, de alguna manera, una política exterior independiente está

⁴ Véase William D. Coplin, "International Law and Assumptions About the State System" en Rosenau, *op. cit.*, pp. 142-152; Werner Levi, "The Relative Irrelevance of Moral Norms in International Politics", *ibid.*, pp. 191-198; "Peligroso, no reconocer autoridad a la Corte de la Haya: Juristas de Estados Unidos" y "Kissinger y Kirkpatrick defendieron el minado de puertos de Nicaragua", en *El Día*, 16 de abril de 1984.

asociada a un gobierno fuerte y capaz —aun y cuando, como se sabe, en la realidad no necesariamente existe una correlación directa entre ambos elementos. Así, la merma de la independencia de la política exterior sugiere un debilitamiento del gobierno, y en última instancia, incluso del Estado. Es por ello que los escrúpulos nacionalistas se exacerban ante la mera posibilidad de una pérdida de independencia, o ante la sola percepción de que ello puede haber ocurrido.

El carácter independiente de la política exterior se ha llegado a entender como un fin en sí mismo, y no como un factor que define y califica una posición particular adoptada en virtud de sus méritos inherentes. De este modo, se presenta la paradoja de que la búsqueda del anhelado carácter independiente pueda llegar a dictar el contenido de la política a seguir, y no a la inversa como debería ser, esto es, que el contenido de la política defina su carácter independiente. Si uno sigue linealmente esta lógica, lo que se dice y lo que se hace en la política exterior de México en torno a un tema concreto, debe ser necesariamente independiente de lo que se dice y hace en la política exterior de otros países, consideración aparte de la naturaleza del tema en cuestión y del contenido real de la política a la que da lugar ese tema. Así, se puede llegar a cometer errores y a justificar equívocos en aras de la independencia y, por otra parte, se puede desaprovechar las oportunidades, ventajas y beneficios de una política susceptible de ser interpretada como “no independiente”.

El concepto de independencia es un concepto relativo. En lo fundamental, México define su independencia respecto a Estados Unidos. La independencia de México frente a otros países de referencia, la Unión Soviética o Cuba, por citar dos ejemplos ilustrativos, se define a su vez en función de la independencia respecto a Estados Unidos. Así, cuando se habla del carácter independiente de la política exterior de México, la referencia determinante es la política exterior de Estados Unidos. Un ejemplo claro y concreto de este planteamiento es el de la política exterior de México hacia Centroamérica. Para puntualizar esta reflexión, cabe preguntarse: ¿se debe entender el carácter independiente de la política exterior como un valor instrumental en el sentido de que el mantener ese carácter sirve a propósitos concretos y conduce a ciertos fines?, ¿se justifica la independencia por la independencia misma?, ¿cuánta independencia es necesaria para ser independiente?, ¿independiente respecto a qué?, ¿independiente para qué? A fin de cuentas, una política independiente se justifica sólo si es útil y provechosa para el interés nacional.

A continuación se mencionan otros aspectos importantes del desequilibrio que requieren ser analizados:

- La política exterior se ha apoyado en una concepción estratégica limitada y frágil, con débiles fundamentos en la *realpolitik*, en las realidades del poder. La política exterior ha sido idealista e ingenua en alguna medida: se esfuerza por defender el reino del “deber ser” en la política internacional mientras que se resiste a aceptar el reino “del ser”, o en otras palabras, las realidades del contexto internacional.

- México ha alcanzado un amplio conocimiento de la naturaleza y de la dinámica del sistema internacional y de la política internacional. Sin embar-

go, este conocimiento no ha logrado traducirse en la práctica de una política inteligente y efectiva debido a interferencias y distorsiones de origen interno que obstaculizan el libre curso de la misma.

- En política exterior, existe la tendencia a pensar que se tiene una mayor capacidad (de maniobra e influencia) de la que se dispone en realidad. En el pasado reciente, la política exterior ha cometido errores de cálculo sobre la capacidad real del país para influir y para negociar con el exterior, lo cual a su vez provoca excesos y deformaciones en esta política. En esencia, la política exterior ha encontrado dificultades y oposición al intentar ir más allá de su verdadera capacidad.

III

El último año de un período presidencial y el primer año del siguiente no son necesariamente años representativos de las políticas seguidas en el resto de los respectivos sexenios. Estos dos años son de transición, de transferencia del poder, y de reacomodo de hombres y de programas dentro de la continuidad superestructural trazada por los objetivos de la Revolución. Al iniciarse un nuevo período presidencial, la atención del gobierno se concentra en las diferentes esferas de la política interna, por lo que, explicablemente, existe poco interés en la política exterior, la cual debe esperar a los años fuertes del sexenio (el tercero, el cuarto y el quinto) para ascender a un mejor nivel en las prioridades del gobierno. Según este razonamiento, la gira del presidente Miguel de la Madrid por América Latina en el primer tercio del segundo año del sexenio, constituye un caso al margen de lo previsible que revela aspectos nuevos y rasgos particulares en la política exterior, y que además tiene un importante significado para la política interna.⁵

Ahora bien, la actividad desarrollada en el terreno de la política exterior en el curso de un año y medio, permite advertir cambios sustantivos y ajustes menores tanto en el fondo como en la forma de esta política. Ha habido cambios cualitativos y cuantitativos que, articulados unos con otros, están empezando a configurar una política diferente, la que de seguir las tendencias que ya se perfilan, eventualmente puede llegar a transformarse en una nueva política exterior. Algunos de estos cambios han sido impuestos por las condiciones internas y externas, mientras que otros han sido premeditados y calculados por los organismos responsables de la formulación y conducción de la política exterior. Entre otros cambios, ajustes y tendencias, es posible identificar los siguientes:

- México ha experimentado una pérdida relativa de su capacidad internacional, lo cual incide negativamente sobre el carácter independiente y el carácter activo de su política exterior.

⁵ En breve, el mensaje es que contrariamente a todas las previsiones, el gobierno ha sido capaz de controlar los aspectos más graves de la crisis interna, y que México se encuentra en el camino de la recuperación. Tan es así que el presidente puede permitirse salir del país con plena confianza.

- Al mismo tiempo, se reduce el margen de maniobra que el equilibrio de fuerzas en el sistema internacional le brinda a esta política.

- Ambos fenómenos se han combinado para contener el "activismo", la actitud prepotente y el tono estridente que la política exterior había venido desarrollando como deformaciones subproducto de su crecimiento en los años anteriores al estallido de la crisis económica.

- Se advierte la tendencia al desplazamiento de la acción unilateral a la diplomacia multilateral, una opción esta última en la que se comparten riesgos y responsabilidades con otros países.

- Se hace énfasis en la necesidad de mantener una buena relación con la banca internacional, a fin de recuperar la confianza y la credibilidad de México en el exterior.

- Aumenta la importancia de los aspectos económicos de la política exterior, y se presta mayor atención a las repercusiones de éstos en el contexto general de dicha política.

- México ha buscado un acercamiento con Estados Unidos y con América Latina en general, propósitos que de alguna manera entran en competencia frente a la prioridad que, aparentemente, se sigue concediendo a Centroamérica.

- En general, se percibe la tendencia a una actitud más realista, responsable y cautelosa en política exterior.

A continuación, se avanza un breve comentario sobre los cambios apuntados:

- Las condiciones internas e internacionales de la política exterior se han combinado para reducir la capacidad, el margen de maniobra y las oportunidades para la acción positiva y efectiva de esta política.⁶ Al perder capacidad

⁶ La pérdida de capacidad relativa de la política exterior es actualmente una hipótesis. Es apenas una fuerte impresión, una sospecha muy difundida, pero en términos estrictos no se la puede considerar como una verdad incuestionable. Así como se supone que el petróleo aumenta la capacidad de negociación internacional de México en el período 1978-1981, es válido suponer que el conjunto de condiciones internas y externas planteadas por la crisis reducen esa capacidad. Con todo, aun después de admitir la posibilidad de una relación entre ambos fenómenos, cabe reconocer que la misma no es una relación de causalidad directa, no es una relación de uno a uno. En esta relación intervienen también fenómenos como "la estrategia nacional", "la voluntad nacional" y "la percepción del poder".

En realidad, aún no es posible calcular con precisión el poder internacional de un Estado en un momento dado. En este sentido, se ha identificado un conjunto de elementos de poder de los Estados en el plano internacional (extensión territorial, volumen de población, dotación de recursos naturales, nivel de desarrollo económico, estabilidad política, capacidad militar, etc.). Sin embargo, no es posible traducir mecánicamente estos elementos a su equivalencia en términos de poder real.

El poder es un fenómeno dinámico y relativo, y además depende en mucho de la percepción de un Estado de su propio poder, y de la que tengan otros Estados que pudieran verse afectados por el mismo.

Ray S. Cline ha desarrollado una fórmula para calcular el "poder percibido" de los Estados:

$$\text{Poder percibido} = (\text{masa crítica: población y territorio} + \text{capacidad económica: dotación de recursos económicos y nivel de desarrollo económico} + \text{capacidad militar}) \times (\text{estrategia nacional} + \text{voluntad nacional}).$$

$$pp = (Mc + E + M) \times (E + V)$$

Una vez calculado así el poder de un Estado, necesariamente debe calcularse el poder de

relativa, la política exterior se encuentra en una posición más difícil para mantener su carácter independiente y su carácter activo. Se reduce también el "activismo" de esta política, fenómeno que surge como una deformación del "carácter activo", que no ha sido definido a ciencia cierta aunque se le interpreta comúnmente como un "hacer muchas cosas". A mayor complejidad de los problemas y menor capacidad relativa para resolverlos, corresponde una función más amplia de la diplomacia multilateral.

• Tal vez el rasgo más notable de la política exterior del presente sexenio sea la tendencia a transitar de la acción unilateral a la diplomacia multilateral.⁷ Esta tendencia no es producto del azar o de un simple cambio de estilo, sino que es dictada por las nuevas condiciones en que se desempeña la política exterior; es una tendencia impuesta por la necesidad. Se explica en razón de la complejidad y de la intensidad de la política internacional de la época actual. En la diplomacia multilateral, la toma de decisiones es por naturaleza una responsabilidad compartida. Los esfuerzos, los compromisos, los riesgos y los costos se diluyen en la acción conjunta, lo cual la hace particularmente adecuada para hacer frente a las necesidades que plantea la presente situación. El Grupo Contadora es el ejemplo más inmediato y familiar de diplomacia multilateral, pero de ninguna manera el primero o el único. La acción conjunta es ya tradicional en la participación de México en los foros para las negociaciones relativas al desarme y al orden económico internacional (UNCTAD, Nuevo Orden Económico Internacional, Diálogo Norte-Sur).

• Las dificultades económicas del país tienden a despertar dudas y reticencias sobre su capacidad general, y pueden llegar a afectar aspectos tan delicados como el prestigio, la imagen, la autoridad moral y la credibilidad del país en el exterior. Por ello, se subraya la urgencia de sostener una buena relación con la banca internacional a fin de recuperar la confianza del exterior en México.⁸ Esta confianza es indispensable para alentar la disposición de la banca internacional a renovar y ampliar sus líneas de crédito a México. La confianza que se busca recuperar es crucial para mantener la buena imagen y la credibilidad del país, no sólo en el terreno económico y financiero sino también en el terreno político.

aquellos otros Estados con los que el primero establece interacciones, y además ubicar estos cálculos en el contexto del equilibrio de fuerzas global. De esta forma, se puede tener una apreciación mejor, aunque nunca concluyeme, del poder de un Estado en un momento dado. Véase: Ray S. Cline, *World Power Trends and U.S. Foreign Policy for the 1980's*, Boulder, Colorado, Westview Press, 1980, pp. 35-51.

⁷ Véase "Apoya México una acción múltiple en Centroamérica", en *Uno más Uno*, 14 de abril de 1984; "Imperiosas negociaciones globales sobre las deudas: la crisis compromete la paz mundial", en *Uno más Uno*, 31 de marzo de 1984; "Soluciones globales para los problemas globales: Porfirio Muñoz Ledo", en *El Día*, 10 de abril de 1984.

⁸ "El FMI felicita a México por los resultados del plan de austeridad", en *Novedades*, 1 de julio de 1983; "Nombran a Silva Herzog 'Ministro de Finanzas del Año' en Estados Unidos", en *Excélsior*, 26 de noviembre de 1983; "El principal problema de México en el mercado internacional es la falta de credibilidad: ANIERM", en *El Heraldo*, 29 de junio de 1983; "Se preocupa México de que su imagen sea demasiado buena: debaten los banqueros sobre sus métodos de pago de la deuda", en *The Wall Street Journal*, 30 de noviembre de 1983.

- La generación de recursos externos a través del comercio parece ser el único medio para que México pueda resolver sus problemas de pago y endeudamiento externo. En los próximos años, sin embargo, es probable que la evolución del comercio mundial sea poco dinámica, muy similar a la lenta recuperación de la economía mundial que prevén diversos organismos especializados. La rigidez de los mercados y el proteccionismo de los países desarrollados constituyen un pesado lastre para las perspectivas inmediatas y a mediano plazo del comercio internacional, y ponen de manifiesto la vulnerabilidad de una estrategia de crecimiento altamente dependiente del exterior.

- El difícil acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados de los países industrializados, ha evidenciado la urgencia de diversificar y ampliar los mercados.⁹ Se ha reconocido oficialmente, al menos en teoría, la alternativa que representa la cooperación Sur-Sur, es decir, el fortalecer y diversificar las transacciones comerciales y de otra índole con los países en desarrollo, tanto a nivel bilateral como multilateral. Por otra parte, los países socialistas, en especial los integrantes del Consejo de Asistencia Económica Mutua, ofrecen perspectivas favorables en el terreno comercial, y es recomendable revisar las posibilidades de aumentar el intercambio entre México y dicho Consejo.

- Las apremiantes condiciones internas y externas parecen señalar la conveniencia de que México procure un acercamiento a Estados Unidos, con miras, por un lado, a lograr una mayor cooperación, y por otro, a evitar presiones de carácter político y económico. Esta posibilidad ha sido planteada en diversos círculos políticos,¹⁰ y cuenta desde luego con el respaldo del sector empresarial. Ahora bien, a nivel gubernamental no es fácil aceptar abiertamente esta opción. Para México, el acercamiento a Estados Unidos plantea la dificultad de alcanzar un equilibrio entre la racionalización política y la realidad económica. En la práctica, aunque no siempre en el discurso, México ha dado muestras de su disposición a limar asperezas, a evitar fricciones y malentendidos, a mejorar la comunicación y a aumentar la cooperación con Estados Unidos.

- La política cada vez más firme y determinada de Estados Unidos hacia la URSS, y en general hacia lo que de manera ideológica se define como el conflicto Este-Oeste, ha venido estrechando el margen de maniobra para la política de México hacia Centroamérica.¹¹ Así, Estados Unidos parece estar

⁹ "Aumentar las exportaciones: acción prioritaria", en *Excelsior*, 16 de marzo de 1983; "La política comercial norteamericana afecta a México", en *The Journal of Commerce*, 7 de septiembre de 1983; "Debemos aprovechar el mercado latinoamericano: IMCE", en *El Heraldo*, 5 de septiembre de 1983; "Debemos diversificar nuestros mercados: Cámara de Comercio México-Estados Unidos", en *El Heraldo*, 30 de diciembre de 1983.

¹⁰ Véase "Demagogia del PRI al demandar el diálogo con Estados Unidos: la oposición", en *El Universal*, 18 de marzo de 1984; "Buscamos un entendimiento en transacciones con Estados Unidos: Sepúlveda", en *Excelsior*, 7 de julio de 1983.

¹¹ Véase "Estados Unidos confía en De la Madrid: su política exterior no afectará el comercio", en *Excelsior*, 5 de abril de 1984; "Son políticas muchas de las decisiones comerciales que toma el gobierno de Estados Unidos: el caso de los impuestos compensatorios lo ejemplifica", en *El Universal*, 17 de diciembre de 1983.

cada vez menos dispuesto a tolerar disidencias. A su vez, México no parece tener urgencia de ejercer el "derecho a disentir", un derecho que en condiciones más favorables ha practicado en el pasado frente a la política de Estados Unidos. La crisis de Centroamérica continúa siendo uno de los temas centrales de la política exterior, aunque se han introducido ajustes y matices de importancia.¹² Ha habido cambios en la forma, en los métodos y los procedimientos para abordar el tema. Destaca el carácter multilateral y estrictamente latinoamericano del Grupo Contadora frente al carácter bilateral y extracontinental de la Declaración Conjunta Franco-Mexicana. Además, se subraya la negociación como única vía para la solución de los conflictos del área y se descartan medidas espectaculares de alto riesgo. Ciertamente, México no se encuentra en situación de asumir compromisos y riesgos.

• México vuelve a enfocar su atención hacia los países del subcontinente, a los cuales prestó relativamente poco cuidado en el pasado reciente.¹³ Aumenta el interés hacia América Latina en general, entendida como grupo regional de países con aspiraciones y predicamentos similares. En particular, se busca la cooperación con países como Venezuela y Brasil, que comparten con México intereses y problemas. Se procura la identificación y la asociación con los procesos democráticos de la región, en especial con Argentina.¹⁴ En el terreno económico, el acercamiento a América Latina busca la complementación en la producción, en el intercambio comercial y en servicios como transportes, seguros y tecnología, sobre la base del principio de preferencialidad latinoamericana. Lo anterior habrá de favorecer la sustitución de importaciones en escala regional, y con ello, un mayor ahorro externo para los países involucrados. La vulnerabilidad externa de México ante la crisis económica internacional y las limitadas posibilidades que ofrece la política actual de los países desarrollados, hacen necesaria una acción regional conjunta que permita diferir en el tiempo los costos de la crisis y distribuirlos en forma más equitativa. El propósito clave en el acercamiento a América Latina es el de conjugar el poder de los países de la región, y de esta forma hacer uso de la máxima capacidad de negociación latinoamericana en foros internacionales como la UNCTAD y otros organismos especializados de las Naciones Unidas.

IV

Hacia el final de su gestión como Secretario de Relaciones Exteriores en el sexenio de López Portillo, Jorge Castañeda, uno de los internacionalistas mexicanos más serios y prestigiados tanto en el estudio como en la práctica de la

¹² Véase "La paz de Centroamérica 'es la nuestra': M.M.H.", en *Uno más Uno*, 29 de marzo de 1984.

¹³ Véase "La unidad latinoamericana, más urgente que nunca", en *Uno más Uno*, 27 de marzo de 1984.

¹⁴ Véase "Latinoamérica depende de su democratización", en *Uno más Uno*, 6 de abril de 1984; y "Con Argentina se reanuda un diálogo perdido", en *Uno más Uno*, 1 de abril de 1984.

política exterior de México, señaló que, en los difíciles años por venir, México debería seguir una política exterior de "poco ruido". Esta simple observación constituye de hecho un juicio histórico sobre la política exterior del país en el pasado reciente, e implica que ésta fue una política de mucho ruido y pocos resultados. Al mismo tiempo, la observación de Castañeda parece dirigir, al gobierno entrante, un discreto llamado a la cautela en política exterior.

En el sexenio de López Portillo, se desaprovecha una oportunidad excepcional para fortalecer las estructuras de la economía mexicana y con ello consolidar la independencia que tanto se busca a través de la política exterior. Por el contrario, los errores, abusos y excesos en el manejo de los recursos energéticos, repercuten en el agravamiento de los desequilibrios de la política exterior y en la erosión de los fundamentos de la independencia nacional. Corresponde a De la Madrid la grave responsabilidad de reparar los estropicios ya cometidos, rescatar oportunidades perdidas y decisiones pospuestas, para que a la luz de la difícil experiencia acumulada se convierta a la política exterior en instrumento efectivo al servicio del desarrollo económico nacional.

En cierta medida, la política exterior de De la Madrid se ha movido con el legado de los últimos dos sexenios, en los que se desarrolló una política exterior "activista", más allá de su verdadera capacidad y alejada de sus legítimos intereses. La inercia de esta política ha continuado operando, aunque al parecer se está adoptando medidas pertinentes para contener y eliminar esa inercia. Ciertamente, la adaptación al cambio es un proceso complicado que requiere de inteligencia y de paciencia. Las decisiones y las acciones de la política exterior se han modificado gradualmente en correspondencia con las exigencias de la nueva situación, procurando siempre respetar la tradición y la continuidad tan caras a esta política.

La crisis económica ha puesto de manifiesto las deficiencias y la inviabilidad de una estrategia de crecimiento altamente dependiente del exterior. Con la crisis, han desaparecido las condiciones que en el pasado favorecieron una política exterior activa (con su deformación, el activismo), politizada y con disposición a asumir grandes compromisos y riesgos. La crisis coloca al gobierno frente a una situación que hace evidentes los desequilibrios y las contradicciones de la política exterior. En la crisis, las decisiones económicas atraviesan el ámbito de la política interna y el de la política exterior. Entre los temas dominantes de ambas políticas se encuentran: la reprogramación y el pago de la deuda externa; el aumento y la diversificación de las exportaciones no petroleras; la necesidad de recibir inversión extranjera; el volumen y los términos de la comercialización internacional de hidrocarburos; en suma, los desequilibrios externos. Estos temas adquieren una creciente dimensión política que tiende a disolver la división tradicional entre fenómenos económicos, por un lado, y negociaciones diplomáticas, por el otro.

Esta situación añade validez a la tesis de que los objetivos y prioridades de la política exterior de México no deben fijarse sólo con base en un criterio político e ideológico. La reordenación económica debe ser un elemento fundamental del programa conforme al cual se definan los objetivos y prioridades de la política exterior. Esta política debe necesariamente formar parte de la

estrategia para superar la crisis, como un instrumento efectivo en la promoción del desarrollo económico. A su vez, habrá de establecerse una retroalimentación positiva entre el crecimiento económico interno, una inserción más favorable en la economía mundial, y una política exterior más eficiente. Para utilizar la terminología del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el desafío es vincular la política exterior con la reordenación económica y con el cambio estructural. Esto es, se debe programar el establecimiento de vínculos de complementariedad entre la lógica de la política exterior y las condiciones agregadas de la recuperación, el crecimiento y la estabilidad de la economía.

El mundo es complejo, conflictivo y cambiante, por lo que no se puede confiar sólo en la tradición, la continuidad y los principios inmutables para establecer las directrices a seguir y las decisiones a tomar. La política exterior de México requiere de una estrategia realista e inteligente, una estrategia de "respuesta flexible" frente a las presiones y condicionamientos del exterior. Esta estrategia debe diseñarse con base en un agudo realismo para apreciar la situación internacional, en particular los cambios en el equilibrio del poder internacional; en una definición clara y precisa del interés nacional, así como de las prioridades y de los objetivos concretos de la política exterior, en un cálculo realista de la capacidad del país para lograr esos objetivos.

El gobierno de De la Madrid parece estar comprometido con un proceso de cambio fundamental que está creando las condiciones para una política exterior más equilibrada respecto a sí misma, respecto a la política interna y respecto a la política internacional. La aproximación al equilibrio en estos tres niveles habrá de traducirse en una política más eficiente en lo económico, más inteligente en lo político y más justa en lo social.