

# Las relaciones de México con Latinoamérica durante la última década: ¿líder, intérprete o interlocutor?

José G. Cabra Ybarra\*

**A**nalizar la condición de un país a partir de su conducta en un espacio determinado geográficamente y durante un periodo de tiempo preciso, requiere de la precisión de algunos elementos básicos para el análisis, proyectados en el marco de una actividad que los define, que los comprenda, que los integre y permita con base en ello una apreciación final. Esta conducta es la que se comprende en la política exterior, considerada como un recurso más de aquellos con los que cuenta el Estado para el logro de sus propósitos y la defensa de sus intereses nacionales.

Entendida así, en términos muy generales, los motivos fundamentales de la política exterior se encuentran en el Estado, y éstos, en el caso de México, a juicio del actual gobierno son: soberanía, desarrollo, democracia y justicia.

A partir de tales objetivos a alcanzar por la política interna, a la política exterior se le asignan nuevas iniciativas y metas concretas a alcanzar, para coadyuvar conjuntamente en el esfuerzo nacional.

Para ambos fines, las acciones internacionales de México se orientan desde hace aproximadamente cuatro años, a alcanzar los siguientes objetivos resumidos en seis enunciados:<sup>1</sup>

1. Preservar y fortalecer la soberanía nacional.

\* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

<sup>1</sup> Fernando Solana Morales, "Informe presentado por el secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991", *Textos de Política Exterior* / 107, México, SRE, 1991, p. 6.

2. Apoyar el desarrollo económico, político y social del país.
3. Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.
4. Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos.
5. Utilizar la cultura mexicana como uno de los elementos principales para reafirmar la identidad nacional y ampliar nuestra presencia en el mundo.
6. Promover la imagen de México en el exterior.

¿Consecuentes o no con las necesidades de un país que se encontraba bajo los efectos de una crisis que llegó a sacudir sus estructuras fundamentales? ¿Expresión de la voluntad de la nación mexicana en cuanto a lo que considera adecuado para superar el estancamiento de su economía, el deterioro de sus niveles de vida, el flujo masivo del campo a las ciudades, el deterioro en los niveles de empleo y la amenaza a sus instituciones resumidos en soberanía, desarrollo, democracia y justicia? Bástenos con dejar asentado, que es, desde la perspectiva gubernamental, y más concretamente, la de los que conforman el grupo responsable de la formulación de la política exterior mexicana, lo que la nación requiere en aquellos momentos y pudiera ser que en algunos posteriores.

En la etapa inmediata del proceso, ante la evidencia de que serán las condiciones imperantes en el medio internacional, conformado por el efecto de factores fijos y variables presentes en él, los que condicionen o determinen en buena parte las posibilidades de éxito de

cualquier política, de la apreciación de los responsables y estrategias de la política exterior de México resultan los siguientes factores:

1. Distensión política y riesgo de inestabilidad.
2. Nuevos agrupamientos regionales y desintegración de algunos Estados.
3. Fuertes tendencias globalizadoras, frente al renacimiento de antiguos nacionalismos.
4. Crisis y fortalecimiento del sistema multilateral.
5. Polarización del ingreso y del bienestar.
6. Cooperación y apertura económica y, a la vez, incremento de la competencia y del proteccionismo.
7. La globalización y el derrumbe de una de las dos grandes potencias han definido nuevos cauces para la convivencia entre los países y fortalecido las tendencias a la formación de bloques económicos y grupos regionales.
8. El armamentismo concentra aún enormes recursos humanos y financieros.
9. Las naciones menos avanzadas han visto interrumpido drásticamente su crecimiento, en parte, por las presiones inflacionarias y la pesada carga del servicio de la deuda.
10. Crecimiento de flujos migratorios en el mundo.
11. La fuerza militar no es el único instrumento de preponderancia mundial. El vigor de la economía, la competitividad y la capacidad técnica y científica constituyen el fundamento de las nuevas potencias.
12. La suma de estos factores apunta hacia una nueva composición del poder a escala mundial. Y a una eventual revisión del papel que habrán de desempeñar las organizaciones internacionales de acuerdo con el nuevo mapa geopolítico.
13. Se habla de una nueva agenda, formada por nuevos problemas: ecología del planeta, las drogas como amenaza universal, la defensa de los derechos humanos, y finalmente, la democracia sobre quien pesan visiones encontradas.<sup>2</sup>

Con base en estos factores y en su impacto en la sociedad internacional, se decide una "nueva estrate-

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 3

gia"<sup>3</sup> que, según se estima, permitiría la inserción de México en el mundo,<sup>4</sup> y con ello, tentativamente, la satisfacción o el logro de los objetivos de nuestra política exterior.

Sin entrar en detalles sobre la estructura del plan general, por no ser el tema, sí es prudente recalcar que el adjetivo "nueva" se deduce en razón de ser distinta a estrategias anteriores. Obligado, se afirma, por la rapidez con que se están produciendo los cambios en el mundo, así como por el hecho de ser indispensable para acceder de manera más eficaz en la elevación de los niveles de vida de los mexicanos, en la moderación de nuestras desigualdades, en la modernización de nuestra planta productiva, y sobre todo, en la preservación de nuestras instituciones y valores fundamentales.

Justificada desde el punto oficial la estrategia tanto interna como externa, y definida su función a realizarse en dos etapas: la primera, insertar a México en el mundo y desde allí; la segunda, alcanzar las metas asignadas a la política exterior, la estrategia consistirá en "el activismo o intensificación y la diversificación de la política exterior mexicana".<sup>5</sup>

En las previsiones ejecutivas hay precisiones y prioridades, esto es: "de acuerdo con el orden de prioridades determinado por la vecindad, el volumen de los intercambios, las afinidades culturales y políticas así como por las posibilidades de concertación y acuerdo mutuo".<sup>6</sup> Luego entonces, se reconoce en los textos oficiales de divulgación, "América Latina en su conjunto, Estados Unidos y Canadá, son los destinos primarios de nuestra acción internacional".<sup>7</sup>

La diplomacia por su parte, en la función que le es propia, dentro de esa estructura, "exige en su ejercicio acciones que a la vez que defiendan la validez de los principios fundamentales de la convivencia internacional, redunden en beneficios concretos para nuestro país".<sup>8</sup>

Asimismo, "conscientes de que los grandes problemas de nuestro tiempo sólo pueden abordarse a través de la cooperación entre todas las naciones, nuestra diplomacia promueve—activamente— el fortalecimiento de los organismos internacionales".<sup>9</sup>

Llegamos así a la conformación de un marco de

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 6.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 7.

referencia que supuestamente nos permitirá entender y comprender qué es lo que México se propone en nuestros días y por qué. Cuál es su percepción del escenario mundial, cuál será la dinámica de su conducta y en razón de qué criterio se orientará. A partir de ello no cabría sino confiar en que las decisiones y acciones correspondientes sean congruentes con definiciones, presupuestos y apreciaciones.

A la distancia, con apego a las prioridades señaladas, Estados Unidos de América, Canadá y América Latina, concentran el mayor grado de atención de nuestras acciones exteriores, con las diferencias naturales, desde luego, que impone el peso específico que uno y otros ejercen en los asuntos mundiales y en la relación bilateral, circunstancias que determinan una atención diferente.

El transcurso del tiempo ha dado lugar a que las opiniones surjan en distintos ámbitos y niveles así como en torno a diversas cuestiones. México, se dice, ha reducido su participación en el Grupo de los 77; no es más el observador interesado en el desarrollo del movimiento de países no alineados; ha variado su intención no así la intensidad, de su presencia en Centroamérica; ha reducido su protagonismo en los foros mundiales; asume una actitud de reserva ante el diálogo norte-sur; reduce a un mero simbolismo su participación en los conflictos tradicionales de orden político en el continente; vuelve a manifestarse en el organismo regional americano con propuestas reformistas; se aparta de la posibilidad de renegociación de la deuda pública externa de los países latinoamericanos en forma colectiva; se aleja de su tradicional postura anti-intervencionista; y finalmente, se manifiestan variantes en la aplicación del derecho de asilo.

Igualmente, las opiniones de críticos y observadores se centra en su acercamiento a los Estados Unidos y en particular, en las negociaciones tendientes a la celebración de un Tratado de Libre Comercio, especulando sobre sus efectos, hasta convertirlos en una especie de piedra de toque para observadores, funcionarios, empresarios y estudiosos de estas cuestiones, al condicionar el futuro de las relaciones entre México y sus vecinos del sur, a los términos finales del Tratado. Y aún más, especulan sobre la posibilidad de que una nueva frontera se establezca entre el mundo iberoamericano y Estados Unidos de América, ahora en Panamá por la integración que consideran sería automática de Centroamérica y el Caribe a la nueva América del Norte.

Sin aceptar o negar *a priori* el grado de verdad que

posean tales afirmaciones, pensamos por nuestra parte que la toma de posición frente a ellas requiere de algunas precisiones en favor de la objetividad.

En primer término, si coincidimos en que los motivos fundamentales de la política exterior se encuentran en el Estado, no es preciso hurgar mucho en las estadísticas ni en indicadores precisos para exponer la grave crisis que vivía la sociedad mexicana a partir de los dos primeros años de la década de los ochenta. Si acaso, a las situaciones señaladas anteriormente habría que agregar la carga del servicio de una pesada deuda externa, el agotamiento de las reservas monetarias, una economía petrolizada con perspectivas desalentadoras en el mercado mundial del hidrocarburo y una fuga masiva de capitales.

En las estructuras sociales y políticas nacionales, la amenaza de ruptura de las instituciones se hacía presente de manera directa e indirecta. El sistema político vio, como no sucedía desde hacía muchos años, tambalearse las bases de sustentación sostenidas por largos años en prácticas y organizaciones que eran severamente cuestionadas. La frase del presidente de la República en turno "no dejaremos que el país se nos vaya de las manos", lo decía todo.

En esta realidad, el objetivo de defensa de la soberanía que plantea el proyecto político en el ámbito interno se justifica a partir de la incapacidad del país para cumplir con sus compromisos financieros internacionales, la semiparalización de las actividades productivas básicas para la supervivencia y el ingreso de divisas supeditado a la exportación del petróleo, que además concurría a un mercado cuyos precios iban a la baja.

El desarrollo era igualmente imperativo, por lo menos para recuperar los niveles de crecimiento que hasta 1982 había registrado la economía y cuyos efectos en todos los órdenes de la vida del país está por demás mencionar.

La democracia y la justicia, por su parte, dentro de aquella angustiada realidad, veían perfilarse sobre ellas a dos de sus peores enemigos, la pérdida de confianza y la pobreza.

Dentro de estos parámetros, la magnitud de la crisis marcó la magnitud del esfuerzo que era necesario realizar entre la población en general, entre sectores, organizaciones civiles y políticas y el gobierno de la República para retomar el rumbo, asignando en él a los factores externos su inevitable incidencia en los procesos internos, para bien o para mal.

Eran los momentos álgidos en que la mirada se vuelve hacia los entornos, ya sea para buscar aquello que

coadyuve a la solución de los problemas o bien, para detectar y eventualmente neutralizar los efectos de posibles causas.

Son los tiempos en que América Latina, igualmente asediada por la dependencia, enfrenta problemas muy semejantes a los nuestros, y en algunos países, peores aún. Surge por aquellos tiempos una actitud común entre los gobiernos: tratar de resolver, desde su particular perspectiva y atenidos a sus posibilidades los gigantes retos que les plantean la deuda externa, la inflación y la contracción de los mercados externos.

Curiosamente, el efecto de aquellos fenómenos actúan como fuerza centrípeta en las sedes del Ejecutivo, en las cancillerías y en las organizaciones empresariales. Cada uno discurre sus planes de contingencia, los correctivos a las distorsiones de sus economías y medidas de urgencia para salvar las instituciones democráticas.

La crisis, cuyas causas se habían venido incubando de tiempo atrás parecía haberlos sorprendido, y si en lo interno las improvisaciones parecían ofrecer salidas transitorias, en lo externo, la alternativa de acciones conjuntas jamás se presenta, excepto para la posible solución al problema de la deuda externa mediante una acción conjunta de los gobiernos de la región.

Sin embargo, si bien existe consenso de principio, las negociaciones que algunos gobiernos ya habían iniciado de tiempo atrás con los acreedores internacionales y el efecto neutralizador del Plan Brady hacen fracasar el propósito.

Para quienes afirman que era el momento y la oportunidad para México, de promover y empujar una acción concertada para, desde una posición de fuerza, lograr resultados más favorables en la renegociación de su deuda, cabría decirles que ante las negociaciones que algunos gobiernos, entre ellos el de Brasil, habían iniciado ya, el intento hubiera fracasado.

Los hay también, quienes desde una perspectiva diferente, han afirmado que las actitudes mexicanas asumidas en aquella ocasión y en otras inmediatas, marcan el principio de su aislamiento de Latinoamérica. Tampoco con esta afirmación puede estarse de acuerdo si tomamos en cuenta dos circunstancias: una, que fuera del intento fallido antes señalado, jamás instancia regional alguna ofreció una alternativa; y otra, que lo mismo podría decirse de Brasil, Argentina, Chile y Venezuela, quienes frente a la misma situación optaron por un camino propio.

A fuerza de ser objetivos no se puede menos que concluir en que la lección se había dado, la solidaridad

latinoamericana de los solemnes y elocuentes discursos se habían quedado sólo en eso. Y la unidad basada en la comunidad de lengua, cultura y tradiciones, quedaba en espera de ser abonada con planteamientos realistas, con muestras efectivas de voluntad política, con la disposición para asumir nuevos compromisos, con la sustitución de los organismos burocráticos regionales por foros e instancias con capacidad resolutoria más que propositiva, con la vista puesta, en suma, en la nueva realidad mundial.

La experiencia de la crisis, aunada a la dinámica transformadora de los factores internacionales en el escenario mundial, a los correctivos impuestos progresivamente por los viejos y nuevos centros del poder mundial, los planes nacionales empiezan a conformarse por los gobiernos latinoamericanos conforme a las directrices impuestas por el neoliberalismo que promueve el gobierno de los Estados Unidos y avalan las corporaciones y organismos financieros internacionales.

No hay alternativas frente al neoliberalismo que pretende ser condición y razón al mismo tiempo. Sin una capacidad de respuesta ni individual, ni colectiva por parte de sus destinatarios latinoamericanos, a los cambios internos precede, por razón natural, los cambios en la política exterior con el mismo perfil.

La política exterior mexicana, que no tenía por qué, ni con qué ser la excepción, lo es menos por las situaciones objetivas a que la conduce su relación con la potencia hemisférica, obligándola a gravitar más que la de cualquier otro país latinoamericano en la órbita de los intereses de Norteamérica.

Asimismo, con un trasfondo interno que exigía salidas viables, prácticas y a corto plazo, y un escenario abierto pero cerrado a la vez por su capacidad de negociación reducida al mínimo, la respuesta para nuestra política exterior no era simple si tomamos en cuenta que soportaba sobre sus espaldas la enorme responsabilidad de una larga tradición que no sólo había rendido óptimos frutos a los altos propósitos nacionales, sino que además había contribuido a la formación, consolidación y preservación de instituciones jurídicas latinoamericanas.

En lo interno, las cosas no iban mejor, ante los dividendos que cualquier cambio podría reportar a las organizaciones y partidos políticos de oposición.

Las respuestas a los dilemas planteados a nuestra política exterior finalmente no se dan de manera estructurada y explícita. Una razón de estrategia política, bien puede haber decidido tal manera de proceder: no alentar pasiones, ni predisposiciones en momentos crí-

ticos para el sistema. Convenía más, definir posiciones y asumir determinadas actitudes, conforme las circunstancias lo fueran requiriendo.

Y es hoy, en la suma de acontecimientos en los que nuestra política exterior ha intervenido, que podemos advertir, que por razón natural, participa de algunas de las modalidades de la doctrina neoliberal insertas también en el proyecto modernizador nacional, definido y conocido ahora como liberalismo social. Más en la línea del primero que del segundo, la nueva estrategia convenida para nuestra política exterior, rinde cuentas favorables de su aplicación en América Latina al lograr la apertura de espacios para nuestros productos, bajo nuevas y favorables ventajas inscritas en los tratados concluidos y en los que seguramente se concluirán en un futuro próximo con países de la región.

Un éxito que debe atribuirse, primero, a la diplomacia presidencial; segundo, a la nueva diplomacia mexicana formada por negociadores especialistas en las distintas materias objeto de los tratados; y finalmente, a nuestra diplomacia tradicional, ahora, la vieja diplomacia, por sus contribuciones al equipamiento y asistencia a los equipos negociadores.

Dentro de su actuación latinoamericana también, el acercamiento con la región, uno más de los propósitos de la política mexicana, proyectado originalmente por dos vías: el diálogo y la concertación política, y la cooperación, caben apuntarse resultados positivos en el renglón de los acercamientos a nivel de jefes de Estado.

El Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, y el Grupo de los Tres, surgidos por la inoperancia de las instancias regionales actuales, registran la participación activa de nuestro país en la presentación de nuevas iniciativas, tendientes a superar con sentido práctico, los obstáculos que tradicionalmente habían impedido un intercambio comercial fluido entre los países de la región.

En esa misma línea de acercamiento por la vía del diálogo, por el momento en que tuvo lugar como por la presencia de la totalidad de jefes de Estado o de gobierno de los Estados iberoamericanos, merece mención especial la Cumbre Iberoamericana celebrada en Guadalajara los días 18 y 19 de julio de 1991. Especial no por lo que los voceros oficiales atribuyeron a la gran capacidad de convocatoria de México, sino por las potencialidades que ofrece de pasar sus integrantes en la próxima reunión, de las declaraciones y los propósitos a los compromisos concretos.

Queda pendiente en la parte de conclusiones, la res-

puesta a las interrogantes que se nos han planteado a los integrantes de esta mesa: México frente a Latinoamérica: ¿líder, intérprete o interlocutor?

Líder en los últimos tiempos, pienso que no, por las siguientes razones: Líder no es aquel que se autodesigna sino aquel que es reconocido como tal por los demás, y creo que en los últimos 20 ó 25 años por lo menos, ni ha habido un pronunciamiento en este sentido por la mayoría de los miembros de la comunidad latinoamericana, ni hay elementos suficientes para ello, ni México lo ha buscado, ni las condiciones actuales nos favorecen por las reacciones inmediatas que en contra se producirían, más a nivel de las personalidades que hoy ostentan las máximas responsabilidades al frente de sus naciones, que entre éstas mismas.

En otros tiempos se ha hablado de liderazgos de México en la no intervención, en la autodeterminación y en la práctica del derecho de asilo, pero hoy, cuando muchos todavía no alcanzan a descifrar las incógnitas que la actual política exterior les plantea; cuando dentro de este tenor no alcanzan a comprender el verdadero sentido de su actuación frente al caso panameño, como tampoco las restricciones a la migración centroamericana en la frontera sur, y en contraste, una vez más su oposición a la creación de una fuerza de paz para Haití, y su actitud frente a los cambios de gobierno con violación del orden constitucional, hoy, repito, creo que los honrosos títulos antiguamente exhibidos, difícilmente le serían refrendados.

Por otra parte, conviene advertir la carga de intención con que en ocasiones se dota a la atribución del concepto líder para alcanzar determinados fines políticos. Recordemos en este sentido el uso frecuente que de él hacía en sus tiempos de secretario de Estado de los Estados Unidos, Henry Kissinger, al referirse a Brasil como líder de Latinoamérica o también la de gigante latinoamericano. Ello, no con el ánimo de destacar las potencialidades del gran país que era y sigue siendo, sino para alentar las divisiones, conocedor como lo era y lo es, de que los sentimientos nacionalistas de nuestros pueblos si se exacerban, alientan el recelo de los demás, la desconfianza y en última instancia la división.

Por ello, frente al reto que enfrentan en nuestro tiempo los pueblos y los gobiernos latinoamericanos, de sacar a la unidad de los discursos, a la solidaridad del egoísmo y la desconfianza, y a la cooperación del utilitarismo miope, como ante el imperativo de participar como sujetos activos en los cambios que se están produciendo en las estructuras fundamentales del siste-

ma internacional, hablar de liderazgos entre iguales resulta inoportuno, inconveniente y fuera de lugar.

La condición de intérprete, pienso que tampoco sería ni propia ni adecuada, sobre todo si nos detenemos a pensar un poco en lo que significa el término y las interpretaciones que tendría en un sentido político.

Interpretar es expresar de alguna manera lo que otro piensa, escribe, siente, quiere, desea, etcétera. Y creo que, tratándose de formas de pensar, de sentir o de querer

de los pueblos, en este caso a los latinoamericanos, les sobran capacidades, formas, medios e instituciones para hacerlo. Negarlo, sería tanto como remitirlo a la condición de menores de edad.

Finalmente, ¿interlocutor? de quién y ante quién. Pienso que la dignidad de los pueblos y el respeto que deben merecernos sus instituciones, que son las que legítimamente deben asumir esta función, no merecen que se les degrade aunque sea con un simple adjetivo.