

# Retos Actuales en Materia de Política Exterior

Luis Herrera-Lasso\*

## 1. Política Exterior y Modernización

El reciente Plan Nacional de Desarrollo (1989-1994) está permeado por un concepto de modernización que parece alcanzar todos los ámbitos de la vida nacional. Sin embargo, al parecer el concepto no llega a todas las áreas con la misma fuerza ni con la misma precisión. En términos generales, es en el ámbito económico en donde existe una mayor definición de estrategia, tácticas, objetivos y metas. No así en los ámbitos político y social, en donde los planteamientos, las acciones y la realidad no parecen confluir tan fácilmente.

En materia de política exterior la modernización no parece tener una aplicación directa o inmediata. La definición de las principales orientaciones, principios y acciones que aparecen en el Plan, no muestran diferencias cualitativas importantes respecto del pasado, como tampoco se anuncian cambios en su instrumentación que nos puedan llevar a escenarios muy distintos.

Si en el análisis separamos las relaciones económicas de las relaciones políticas, quizás podríamos pensar en que, de hecho, la política exterior de México no sufre mayores modificaciones. Más aún si consideramos la creciente compartimentación en el manejo de las relaciones económicas con el exterior, tendencia que se acentuó durante la pasada administración. En este esquema cada dependencia maneja sus asuntos con el exterior, a veces no sólo sin la coordinación, sino incluso sin el conocimiento de la Secretaría de Relaciones Exteriores: SHCP, la deuda externa; SECOFIN, los asuntos comerciales; PEMEX, las ventas petroleras; y la PGR, el problema del narcotráfico. Incluso sabemos de los intentos de algunos gobernadores por mane-

jar relaciones estatales con el exterior sin pasar por la Federación.

Sin embargo, si llevamos el análisis de la política exterior al ámbito más amplio del proyecto nacional, encontramos con que, en efecto, el proyecto nacional en su conjunto toca de manera importante el ámbito de la política exterior.

Un primer aspecto que destaca en esta dirección, es la indiscutible prioridad que se otorga a las relaciones económicas de México con el exterior, como uno de los puntales de la modernización económica y de la respuesta gubernamental a la situación por la que atraviesa el país desde los inicios de la presente década.

Con este enfoque, se compromete a la política exterior dentro de un manejo integral del poder nacional, esquema que si bien no le otorga mayores atribuciones a la cancillería, si la toca muy de cerca en lo que hace al desempeño de sus funciones y a la orientación de sus políticas.

El caso reciente de Panamá nos sirve para ilustrar esta situación. Tradicionalmente, la política exterior del México moderno ha sido una política de principios firmemente arraigados a la historia y al actuar internacional de México. Estos principios, considerados inmutables, han servido para dar continuidad y coherencia a las posiciones internacionales de México, sobre todo en los foros multilaterales.

De acuerdo con algunas interpretaciones, la posición de México frente a los recientes acontecimientos en Panamá, se aleja aparentemente del estricto apego a estos principios. Sin embargo, debe mencionarse que esta posición heterodoxa dista de ser novedosa. Baste recordar cuando en 1979 el gobierno de México apoya al Frente Sandinista y termina por romper relaciones con Somoza, o cuando en 1981 emite el comunicado franco-mexicano pronunciándose sobre la situación interna en El Salvador.

\* Director del Centro Latinoamericano de Estudios Estratégicos, A.C.

En todo caso, y alejándonos de una posición "sublimalista" respecto de los principios, lo que realmente interesa es el análisis de la posición de México frente a ésta o cualquier otra situación en función de su vinculación última con el interés nacional y con los objetivos fundamentales de la política exterior.

La interpretación que debe interesarnos respecto de la posición de México frente a la situación interna de Panamá, por seguir con este ejemplo, no es si efectivamente el General Noriega merece o no ser juzgado por su actuación personal —difícilmente desvinculable de la oficial— sino la vinculación que debe haber entre una declaración oficial en esta dirección y el genuino interés nacional de México.

Lo mismo podríamos preguntarnos de cuando México decide apoyar al Frente Sandinista y cortar relaciones con Somoza o cuando decide pronunciarse sobre la situación interna en El Salvador con el comunicado franco-mexicano. Al parecer, en estos dos casos, México no actuó dentro de la ortodoxia de sus principios por considerar que esto era lo que más convenía para el interés nacional.

Pretender, por otro lado, que la posición de México ha sido un signo de la modernización de la política exterior, creo que sería un tanto aventurado y difícil de demostrar en ausencia de una estrategia y un plan definido en esta dirección.

## II. Política Exterior: Mito y Realidad

La racionalidad de la posición de México frente a Panamá nos lleva, al menos en una de sus interpretaciones, a lo que parece ser uno de los mitos más arraigados en algunos sectores en torno a la política exterior de México en el momento actual.

En los tiempos más recientes, e indiscutiblemente como resultante de la crisis económica, se escucha con frecuencia la tesis de que si México cede en algunas áreas que resultan prioritarias para Estados Unidos, a cambio obtendrá un tratamiento preferencial en aquellos asuntos que son en este momento prioritarios para México.

En otras palabras, que si México hace lo que espera Estados Unidos en materia de narcotráfico y asume posiciones en sus intermediaciones geopolíticas compatibles con las de Estados Unidos, entonces podrá obtener el tratamiento que necesita en las áreas que le resultan prioritarias, especialmente la del financiamiento externo en donde la negociación de la deuda ocupa un lugar prioritario.

Es indiscutible el hecho de que en política internacional las variables se interrelacionan y que, en el marco de la relación bilateral, la interrelación se puede presentar de una u otra manera en función de los objetivos, estrategias e intencionalidad política de las partes. Sin embargo, pretender que las

relaciones se dan por paquete de una manera mecanicista puede llevarnos a un peligroso reduccionismo cuya estrategia resultante estará, casi por definición, destinada al fracaso.

A principios del mes de mayo, cuando surge la crisis interna en Panamá, México asume una postura con algunos elementos —como fue la mención a la responsabilidad personal del Jefe de las Fuerzas de Defensa— que para muchos observadores significó un cambio en las orientaciones básicas de la política exterior. El mito de intercambio de concesiones por dinero, se convierte en la principal argumentación de los "pragmáticos" a favor de este cambio de política.

Sin embargo, en la segunda reunión de consulta de la OEA celebrada el 6 de junio, convocada para recibir el informe de la Comisión enviada a Panamá por ese organismo, la posición de México estuvo lejos de cubrir las expectativas de aquéllos que buscaban el apoyo para una mayor intervención del organismo como esquema de solución para la actual crisis interna de Panamá. Esto quizás desalentó a muchos pragmáticos que hubieran estado por recorrer todos los caminos en el intento de que el mito se hiciera realidad.

Esta tesis, que no obstante ser novedosa parece encontrarse muy arraigada en ciertos sectores, oficiales y no oficiales, adolece en principio de un simplismo y un reduccionismo que poco tiene que ver con la dinámica real de las relaciones internacionales.

Comentan algunos norteamericanos que lo que se dice en Washington sobre México y que allá no es más que una pequeña nube, llega a nuestro país en forma de Huracán. En otras palabras, que los mexicanos tendemos a dar demasiada importancia a lo que los norteamericanos opinan sobre México, más de lo que ellos mismos le dan.

En otras palabras, que en ocasiones parecemos olvidar que Estados Unidos es una primera potencia mundial, cuyos diseños estratégicos y de política exterior son de carácter global y que, excepto en el ámbito de la frontera en donde sí existe una especificidad en las políticas por tratarse de problemas que no tiene en ningún otro escenario —Estados Unidos tiene sólo dos fronteras terrestres y las dos tienen características y problemas distintos que requieren tratamientos distintos— en todos los demás ámbitos las políticas hacia México se derivan de políticas de carácter global.

Estados Unidos no diseña una política comercial proteccionista exclusivamente para México, como tampoco diseña una política monetaria con especiales repercusiones para nuestro país. Ni siquiera su política en materia de narcotráfico es exclusiva para México. Nuestro país resulta más o menos beneficiado de las políticas globales de Washington debido

al alto grado de vulnerabilidad que implica la intensidad de las interacciones entre los dos países, y no como consecuencia de un tratamiento específico especialmente diseñado para México.

Otro de los problemas más frecuentes en las percepciones en México respecto de la relación con Estados Unidos, es el pensar que el ejecutivo de ese país tiene la capacidad para mover todos los actores que intervienen en la relación bilateral en una determinada dirección. Olvidamos que los otros poderes del Estado, sobre todo en materia de política exterior, marcan limitaciones reales y efectivas al ejecutivo y que, en las áreas que más interesan a México, como es en el momento actual el tema de la deuda externa, existen una gran cantidad de actores, empezando por los bancos, que tienen su propia lógica y sus propios tiempos y ritmos.

Esto nos lleva a dos conclusiones. Primero, que excepto en lo que hace al tratamiento especial que recibe la frontera física, en el resto de las áreas el gobierno de Washington no diseña políticas exclusivas para México. Segundo, que en el todo que conforma las interacciones entre México y Estados Unidos, el ejecutivo norteamericano sólo tiene un control parcial.

Sin embargo, esto no significa que el gobierno de Estados Unidos no tenga un interés particular por algunos asuntos relativos a México. En el momento actual, podemos pensar en que el gobierno de los Estados Unidos tiene dos preocupaciones especiales respecto a México que son el deterioro de la situación económica y, los potenciales de desestabilización a raíz de una situación política y social, en el mejor de los casos cambiante. Podemos afirmar, incluso, que esto entra a formar parte de las prioridades estratégicas norteamericanas, pues de acuerdo con la experiencia histórica, una democracia *sui generis* en México puede ser perfectamente compatible con sus intereses, como el mismo Brent Scowcroft lo escribió hace algunos años. Lo que no es compatible es una situación de inestabilidad en su frontera sur.

No obstante la existencia de estas dos preocupaciones, esto no necesariamente se traduce en políticas específicas para tratar de orientar las cosas en una u otra dirección. De hecho los tiempos de las acciones intervencionistas quedaron atrás conforme se fueron consolidando las instituciones políticas del México moderno. En este nivel, ya no es solamente un problema de la capacidad del gobierno de Washington para mover las cosas en una u otra dirección, sino que el hecho mismo de intentar acciones que puedan ser interpretadas como intervencionistas, podría tener efectos contraproducentes.

En otra dimensión, estarían aquellas acciones de Estados Unidos dirigidas a apoyar la búsqueda de soluciones a los problemas prioritarios de México.

En 1982, cuando la primera crisis de la deuda externa, el gobierno de Estados Unidos otorgó a México dos préstamos de fuentes oficiales. Uno del Tesoro de los Estados Unidos como pago por adelantado para la compra de petróleo para la reserva estratégica, y el otro de la Commodity Credit Corporation para la compra de granos, cada uno por mil millones de dólares. En los dos casos, la ayuda estuvo lejos del ser gratuita. En el primer caso México vendió el petróleo a precios inferiores a los del mercado y, en el segundo caso, la venta de granos a México —a precios de mercado— respondió a la necesidad de colocación de excedentes agrícolas que tenía Estados Unidos en ese año.

Hoy en día la situación del gobierno norteamericano no parece dar ni siquiera para este tipo de ayudas. La necesidad urgente de la reconversión de su economía, consecuencia de su pérdida de competitividad frente a Europa y Japón, el déficit gubernamental y el déficit comercial, lo obligan a mantener políticas monetarias y comerciales que lejos de ayudar a México parecen empeorar aún más su situación.

Esperar de Estados Unidos el diseño de políticas de excepción respecto de sus políticas globales, sólo para ayudar a México, no parece muy probable. Sin embargo, en ocasiones parecería que los mexicanos conservamos la "ilusión" de la existencia de una "relación especial" que en sentido estricto difícilmente se puede afirmar que alguna vez existió.

Este análisis puede resultar un poco simplista a primera vista, sin embargo, no lo es mucho más que el mito de que si México reacciona con un mayor esfuerzo en aquellas áreas que interesan especialmente a los norteamericanos, entonces tendremos el tan deseado y necesitado financiamiento.

Sirva como ejemplo, para refutar el mito, una simple coincidencia que se presentó hace unas semanas. A los pocos días de la aprehensión de Félix Gallardo, se anuncia que México recibirá 1 900 millones de dólares. Todos los sustentadores del mito inmediatamente lo registraron como la prueba irrefutable de la validez de su tesis. Sin embargo, la noticia completa decía que esos recursos eran provenientes del Banco Mundial, del cual México es miembro y a los cuales tiene derecho, que ya se habían negociado desde que se presentó la carta de intención al FMI, y que son para utilizarse en un lapso de tres años, cuyos desembolsos están condicionados a que las evaluaciones periódicas de los programas resulten positivas.

Estos son algunos de los temas que, por lo menos en el ámbito académico de la política exterior, se convierten en retos para la investigación y el análisis. En las relaciones internacionales, como en pocas disciplinas, resulta fundamental que nuestras imáge-

nes y percepciones respecto de los otros actores se acerquen lo más posible a la realidad.

Esto resulta de la mayor importancia si consideramos que nuestras estrategias y en última instancia nuestra política exterior, habrán de derivarse de nuestras percepciones. Lógicamente, de percepciones ciertas y veraces podremos derivar estrategias y

acciones con un mucho mayor potencial de éxito y de efectividad. Sin duda este coloquio de relaciones internacionales que organiza cada año el Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM, se convertirá en semillero para el análisis y la reflexión sobre estos temas.

