



[www.senado2010.gob.mx](http://www.senado2010.gob.mx)

[www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

## Introducción

Encapsulando en una sola frase las facetas más severas del juicio que sobre el comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra han elaborado algunos de nuestros más agudos analistas, Mario Ojeda ha identificado el periodo examinado en este volumen como el del “surgimiento de una política exterior activa”.<sup>1</sup> Como lo sugiere esta designación, desde los primeros años de los setenta se van a presentar una serie de novedades significativas en esa faceta de la actividad estatal en nuestro país. Estas resaltan con particular claridad cuando se les contrasta con el telón de fondo que nos proporciona aún la más somera revisión de los principales rasgos de la diplomacia mexicana durante el cuarto de siglo previo.

Los más significativos entre éstos últimos se refieren por una parte a la sustancia misma de la política exterior y, por la otra, a sus espacios fundamentales de expresión. Existe un claro consenso entre los estudiosos del tema por lo que se refiere al primero de esos puntos. Hay, por ejemplo, un acuerdo considerable en relación al bajo perfil que la Política Exterior de México tiende a mantener durante esos años, por lo que se refiere tanto al lugar secundario que ocupa entre las distintas facetas de la política pública mexicana como al tono dominante de sus acciones internacionales. La limitada prioridad que estas actividades reciben por parte de los órganos centrales del sistema político mexicano se expresa, por ejemplo, en términos de su muy limitada participación en el gasto

<sup>1</sup> Mario Ojeda, *México: el Surgimiento de una Política Exterior Activa*, (México: SEP/Foro 2000, 1986).

público. La discreción que caracteriza el comportamiento internacional mexicano, por otra parte, se resume en la escasa participación que la política exterior tiene —con claras y notables excepciones, sobre todo alrededor del tema del desarme— en la discusión de los principales temas de la agenda global de la época. Entre las características centrales de la política exterior de México durante la posguerra estaba su “nonassertiveness in the international arena.”<sup>2</sup>

La actitud adoptada en relación a la posibilidad de ocupar uno de los asientos no-permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas resume con claridad el sentido de esta primera característica de la diplomacia mexicana durante el cuarto de siglo que sigue a la Segunda Guerra Mundial. Después de haber sido electo a tal posición durante el primer año de operaciones de la Organización, el Gobierno mexicano decide, a partir de 1947, que no está en el interés nacional el volver a buscar tal participación. El sentido político de tal decisión es claro: evitar verse innecesariamente envuelto en los agudos conflictos entre los bloques que caracterizan la política internacional de esos años. La limitada vinculación con las actividades del Consejo será una de las constantes más claras de la política exterior mexicana no solo a lo largo del cuarto de siglo de la posguerra sino aún de los setenta. De hecho, la percepción dominante al respecto en los círculos diplomáticos mexicanos no será revisada sino hasta principios de los ochenta.

Un segundo tipo de esfuerzo dirigido a evitar el verse involucrado en las principales discusiones políticas de la época lo constitúa el énfasis dado por la diplomacia mexicana a los principios del derecho internacional. Reflejando —al menos en parte— los intereses reales de un participante en la política mundial con escasos elementos de poder real para apoyar sus posiciones, la política exterior mexicana adopta un tono marcadamente jurídico. Algunos autores han identificado este rasgo, por referencia al contenido formal de algunas de las más destacadas posiciones adoptadas por la diplomacia mexicana durante el periodo, como juridista.

El énfasis en las dimensiones jurídicas de la vida internacional tuvo diversas expresiones a lo largo de estos años. La política exterior —y los diplomáticos mexicanos— fundaron su comportamiento en unos cuantos principios que le dieron estabilidad, coherencia, continuidad y predecibilidad. La política principista contribuía también, por otra parte, en el es-

<sup>2</sup> John F. McShane, “Emerging Regional Power: México's Role in the Caribbean Basin”, en Ferris y Lincoln, p. 192.

fuerzo por evitar comprometerse innecesariamente con los principales debates político-estratégicos del momento.

Pero el énfasis en los principios tenía también otras implicaciones. Lo pequeño de su número y lo amplio de su contenido, sin embargo, reflejaba la escasa conexión que existía entre tal actitud y la promoción de intereses mexicanos específicos en la esfera internacional. La omnipresencia de tales principios hacía, de hecho, innecesaria en ocasiones la existencia de instrucciones concretas y específicas para los representantes mexicanos en diversos foros internacionales.

El contenido fundamentalmente jurídico de la política exterior mexicana se expresó con particular claridad en el campo de la diplomacia multilateral, donde la "ampliación del imperio del derecho" se transformó en objetivo central. México participará durante todos esos años en prácticamente todos los esfuerzos de codificación del derecho internacional que se dan en los diversos organismos internacionales a los que pertenece. Si bien el énfasis de la diplomacia mexicana en argumentaciones de carácter fundamentalmente jurídico tendrá excepciones —también claras y notables— a lo largo de las dos décadas examinadas con mayor detalle en este volumen, será éste un objetivo que se mantenga también más allá de los años de la posguerra.

La limitada extensión de los contactos diplomáticos mexicanos durante el periodo constituye otro buen indicador del bajo perfil del país durante esos años. En ocasiones se ha identificado a este bajo perfil como la característica fundamental de una política *aislacionista*. Tal vez sería más preciso hablar de una política exterior que asume durante esos años limitaciones claras en el campo de su aplicación. Por lo que se refiere a las principales regiones y países del mundo la diplomacia mexicana concentra sus esfuerzos bilaterales en el hemisferio americano. El resto de América Latina, y sobre todo Estados Unidos serán los puntos de referencia fundamentales a lo largo de la posguerra.

Los esfuerzos multilaterales del país se concentrarán también en el hemisferio. Con la relativa excepción, importante sin duda, del tema del desarme, la Política Exterior Mexicana se centra durante los años de la posguerra en temáticas de alcance básicamente americano. Por una parte, sus principales temáticas durante el periodo harán referencia directa a los problemas de la América Latina. A partir de los sesenta, por ejemplo, los esfuerzos en pro de la integración y de la desnuclearización de la América Latina se consolidarán como dimensiones centrales de la acción internacional mexicana. El sistema interamericano será, por otra

parte, el escenario privilegiado de algunos de los momentos más destacados de la Política Exterior Mexicana durante el periodo. En él se presentan tanto sus principales desafíos como sus reacciones más notables. Es aquí donde se concreta y donde se aclaran los principales "alcances y límites" de una última característica central de la diplomacia mexicana de la posguerra, la *independencia relativa* en relación a las preferencias norteamericanas que la distinguirá del comportamiento internacional de buena parte del resto de la América Latina.<sup>3</sup>

A pesar de que la relación con Estados Unidos domina claramente sus actividades durante el periodo esto no lleva a una convergencia de percepciones o actitudes en esta esfera. México se opuso, en el plano regional, al concepto de una organización multilateral hemisférica en el campo de la defensa<sup>4</sup> y rehusó participar en cualquiera de las fuerzas colectivas de ocupación organizadas al amparo del sistema interamericano, o a condonar sus actividades. Algunas de las más notables características de la política seguida hacia la Revolución cubana —el caso en el que se funda buena parte de los alegatos en favor de la existencia de tal "independencia relativa" — ilustran, por otra parte, los parámetros fundamentales dentro de los que aquella tenía que expresarse.

Tres de entre esas características resultan particularmente útiles para contrastar la descripción de los cambios sufridos por la política exterior mexicana a lo largo de las siguientes dos décadas que se hace en el cuerpo de este volumen. En buena medida, el comportamiento en este tema simplemente refleja las características más generales de la diplomacia mexicana ya mencionadas. Así, después de algunos planteamientos iniciales de tono abiertamente político, la política mexicana hacia la revolución se centra en argumentaciones fundamentalmente jurídicas, primera de las tres características que interesa relevar. El resultado fundamental es que, segunda característica que nos concierne aquí, el apoyo que el Estado mexicano le brinda al Gobierno cubano —indudablemente importante si hemos de juzgar a partir de las actitudes que éste adopta ante su contraparte mexicana— será de carácter fundamentalmente diplomático. No se pretende, con esto, minimizar la importancia del mantenimiento de relaciones diplomáticas. La política mexicana no se traduce, sin embargo, en ninguna expresión concreta de solidaridad económica con un proceso revolucionario que enfrenta el bloqueo no sólo de Estados Unidos sino del resto de la región. A todo lo largo de los

<sup>3</sup> La referencia es a Mario Ojeda, *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, (México: El Colegio de México, 1976).

<sup>4</sup> Connell-Smith (1966), p. 32.

sesenta Cuba mantiene la misma proporción de las transacciones económicas de México.

La tercera característica de la política mexicana hacia la Revolución cubana ilustra también una de sus tendencias más generales. A lo largo del conflicto que se genera al interior de la Organización de Estados Americanos respecto al tratamiento que debe darse a la revolución, el Gobierno mexicano no hace un proselitismo intenso en favor de sus posiciones. El Gobierno de México defiende los principios de su política exterior y en ocasiones parece preferir el papel de "voz que clama en el desierto", antes que buscar aliados de consideración. Será ésta la base fundamental del "acuerdo para disentir" con los norteamericanos del que disfruta la diplomacia mexicana durante esos años.

Pero el mencionado acuerdo tenía también otra cara. La sensación de relativa "equidistancia" entre los bloques que surge de la consideración de sus dimensiones hemisféricas debe ser matizada. De hecho, sólo se explica por el hecho de que las relaciones que México mantuvo con los dos campos principales de países durante la posguerra no fueron iguales. El Estado mexicano no tiene de hecho ni siquiera vínculos diplomáticos con la República Popular China o buena parte de los miembros del Pacto de Varsovia, sino hasta los setenta.

La imagen que surge de este apretado resumen tiene tanto luces como sombras. El Estado mexicano tiene a lo largo de la posguerra una política exterior basada en la defensa estable y predecible de un conjunto de principios de comportamiento internacional de naturaleza y alcance amplios que le permite preservar algún grado de independencia ante las preferencias de la superpotencia que no sólo hegemoniza claramente el campo occidental, sino que es su vecina inmediata. Esta política mantendrá un perfil bajo, basado en argumentaciones de carácter jurídico y en la decisión de no buscar prosélitos o aun aliados para sus principales causas. Tenderá a concentrarse en el hemisferio americano, donde se plantearán las principales excepciones de una diplomacia prácticamente aislacionista, con pocas vinculaciones directas con las otras facetas de la actividad estatal mexicana del periodo.

Es en contraposición con estas realidades que se definirán las principales características de la política exterior mexicana desde el inicio de la década de los setenta. Explorar las causas que hicieron posible el recién descrito comportamiento internacional del Estado mexicano ayuda a identificar los factores que permitirán explorar los cambios que la misma tiene en los siguientes veinte años. El supuesto básico de este volumen

es que en ambos casos las características básicas de la política exterior del Estado mexicano reflejan, además del peso de nuestra cultura política y de factores históricos de primera importancia, condicionantes — tanto de orden interno como externo— más estrechamente acotados por las realidades concretas de cada uno de estos períodos.

El estudio de la política exterior no puede separarse del análisis tanto de cuáles son los "grandes problemas nacionales" en cada uno de esos momentos como de cuál es la estrategia estatal para enfrentarlos. Los desafíos, oportunidades y límites objetivos que definirán para ésta las realidades internacionales dominantes en cada uno de ellos, constituyen la segunda cara de una misma moneda, definiendo la relación existente entre las características de la política exterior mexicana, por una parte, y las del contexto internacional de la misma, por la otra.

Si empleamos estos criterios para analizar las características de la política exterior mexicana durante la posguerra surgen con claridad los tres conjuntos de factores que guiarán la descripción histórica desarrollada en el resto de este estudio. En primer término, destaca el papel de la estrategia de desarrollo económico seguida durante esos años. El relativo éxito del modelo de substitución de importaciones condicionaba claramente el comportamiento internacional del Estado mexicano, marcando límites precisos a la relevancia de sus vinculaciones internacionales para el logro de los objetivos fundamentales de la política pública durante esos años. Existían, es cierto, algunas conexiones entre ambos niveles. El énfasis que la diplomacia mexicana daría a Estados Unidos en la dimensión bilateral estaba, por ejemplo, relacionado con los requerimientos del modelo de desarrollo. El papel de la política exterior en tanto instrumento de la estrategia de desarrollo económico era sin embargo, en ese contexto, muy limitado.

El segundo conjunto de factores que contribuyen a explicar las características de la política exterior mexicana durante la posguerra se refiere a las condiciones imperantes en la vida política interna nacional durante el periodo. La estabilidad del régimen político en un plano más amplio es, por ejemplo, parte fundamental de cualquier intento de explicar la continuidad y predecibilidad de la política exterior de esos años. El "acuerdo para disentir" con los norteamericanos tenía por otra parte en su base misma su interés en el mantenimiento del orden interno en nuestro país.

Los constreñimientos que la situación internacional planteaba durante esos años contribuyeron también, por último, a definir algunas de las

características centrales de la política exterior mexicana durante el periodo. La existencia de un contexto internacional relativamente estable, dentro del cual los temas considerados prioritarios por el Gobierno mexicano se ubicaban claramente dentro de los espacios de la "baja política" internacional limitaba, por ejemplo, las oportunidades que la acción diplomática mexicana podía explotar a ese nivel. Esto era también cierto para el caso de los temas que sí atraían la atención de los principales actores internacionales. Tomemos, a guisa de ejemplo, el caso de la tendencia a la acción aislada y no proselitista ya recordada en relación a algunos de los principales problemas que debe enfrentar el Sistema Interamericano durante la posguerra. En las condiciones de la política internacional y regional de esos años, por ejemplo, no hubiese resultado fácil encontrar aliados para las posiciones adoptadas por el Gobierno mexicano. Puede así entenderse que México haya contado con una esfera de acción más limitada en el marco del sistema bipolar que aquellos países afro-asiáticos que se encontraban en "zonas en disputa" y que pudieron llegar a la política de no-alineamiento.

Estrategia de desarrollo, situación política interna y contexto internacional; son estos los tres conjuntos de factores frente a los cuales pueden trazarse las modificaciones que los condicionantes básicos de la política exterior mexicana sufren en las últimas dos décadas. Demasiadas cosas han cambiado en relación a ellos desde fines de los sesenta, como para que la acción internacional del Estado mexicano no hubiese sido afectada. La política exterior mexicana va a estar, de hecho, condicionada durante las dos últimas décadas por la presencia de nuevas realidades en estas tres dimensiones a partir de las cuales se abren nuevas demandas y oportunidades, al mismo tiempo que se definen límites objetivos a lo que la sola voluntad de las tres Administraciones examinadas puede alcanzar en esta esfera.

La estrategia de desarrollo seguida por el Gobierno mexicano va a sufrir modificaciones considerables. Son varios los caminos que se intentan durante estas dos décadas para enfrentar las nuevas realidades que enfrenta el Estado mexicano. Sin embargo, por distintas razones, la política exterior y el énfasis en las vinculaciones internacionales del país van a encontrar un lugar privilegiado en prácticamente todas las opciones de política económica que son consideradas desde inicios de los setenta. En segundo término, las demandas políticas que el régimen debe enfrentar, también presentan novedades significativas. Después de 1968 la necesidad de recuperar la legimititud de las instituciones políticas se transforma en un objetivo central de la política pública. La política exterior va a mostrarse como una actividad de costo relativamente bajo para

alcanzar este objetivo, al menos hasta que se pase de la "crisis de legitimidad" de principios de los setenta a la de "confianza" que domina desde mediados de esa década. Por último, cambian también sus principales contrapartes internacionales. América Latina cambia.<sup>5</sup> También lo hace Estados Unidos. De manera más global, el sistema internacional en cuyo seno tiene lugar la interacción de México con el resto de los actores de la economía y la política internacionales también sufre transformaciones de primera importancia a lo largo de las últimas dos décadas.

A lo largo de las dos décadas cubiertas en este volumen tiene lugar una serie de cambios profundos en el sistema internacional. El mundo de la posguerra es gradualmente transformado hasta llevar, en el inicio de los noventa, al surgimiento de una serie de realidades fundamentalmente distintas de aquellas que dominaron la escena mundial durante el cuarto de siglo que siguió a la Segunda Guerra Mundial. Esta transformación es el resultado de un buen número de factores, entre los que dos conjuntos de desarrollos ocupan un lugar central. Por una parte, la expresión política, evidente desde el inicio mismo de los setenta, de los cambios en la distribución del poder económico mundial operados en el curso de la posguerra. Por la otra, las modificaciones introducidas gradualmente en la agenda político-estratégica internacional, cuyo sentido último se concreta solamente en la segunda mitad de los ochenta.

Los diecinueve años que separan la entrada de la primera década descrita en este volumen del cierre de la segunda engloban, de hecho, la transición entre dos períodos de la economía y la política mundiales profundamente distintos. Es ésta una transición larga, de la que está ausente el elemento catalizador representado en otros momentos históricos por la confrontación militar directa entre los nuevos aspirantes al status de superpotencias. A pesar del ritmo relativamente lento que la caracteriza, sus momentos nodales marcan profundamente los temas que tienden a dominar la agenda internacional a lo largo de todo el periodo, abriendo tanto oportunidades como desafíos para las políticas exteriores de los distintos miembros de la comunidad internacional. Durante las últimas dos décadas las reglas del juego político y económico internacional son, de hecho, objeto de una negociación y renegociación

<sup>5</sup> Un resumen de los principales indicadores a este respecto puede encontrarse en Gilbert W. Merkx The future of Latin America: Dimensions of Change (Ponencia presentada a la reunión anual de la American Sociological Association, San Francisco, California, septiembre 6-10, 1982; consultese también el capítulo introductorio de Middlebrook, Kevin y Rico, Carlos, U.S.-Latin American Relations in the Eighties. Pittsburgh University Press, 1985).

constantes en las que prácticamente todos aquellos actores internacionales con alguna capacidad para ello intentan participar activamente.

Es por contraste con el cuarto de siglo previo que destacan algunas de las características comunes más relevantes de las dos décadas que nos ocupan. Existen también, sin embargo, diferencias considerables entre ellas, que tienen un claro impacto en la percepción dominante en cada una respecto a la dirección y significado último de los cambios que se operan en el sistema internacional. A lo largo del periodo de transición que nos ocupa, lo que la literatura internacional del periodo identificó como las "nuevas" realidades internacionales de los setenta, con su promesa de cambio en favor de los países en desarrollo, van a ser desplazadas por las "aún más nuevas" realidades de la última década. Las lecturas del futuro inmediato que dominan en este último periodo serán crecientemente escépticas frente a la posibilidad real de que el "nuevo orden mundial" que tiende a concretarse en los noventa refleje un grado significativo de equidad en la distribución del poder económico y político mundial.

Las modificaciones introducidas en el contexto internacional, a lo largo de las dos décadas que nos ocupan erosionan la relativa estabilidad de los parámetros internacionales del comportamiento internacional mexicano durante el cuarto de siglo precedente. No será, sin embargo, la política exterior implementada durante los ochenta por las administraciones de Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, la única dimensión de la actividad estatal mexicana afectada. La política económica interna y aún el propio crecimiento económico del país van a estar también cada vez más estrechamente ligados a diversos factores internacionales. El comportamiento de la economía nacional dependerá en medida creciente, por ejemplo, de desarrollos que tienen lugar más allá de nuestras fronteras nacionales. Unos cuantos ejemplos, desarrollados con mayor amplitud en el cuerpo mismo del volumen, pueden ilustrar con claridad esta idea. Los vaivenes del mercado petrolero internacional, por ejemplo, tienden a transformarse en factores contextuales de primera importancia para México a lo largo de estos años; la disponibilidad de recursos financieros que tiende a favorecer el reciclaje de los "petrodólares" contribuye, por otra parte, a la expansión dramática del endeudamiento externo durante esos años; las dificultades comerciales norteamericanas contribuyen a frustrar los primeros esfuerzos de promoción de exportaciones; la política económica implementada en ese país durante los primeros años de los ochenta y, en particular, el manejo de la tasa de interés tendrán un papel de primera importancia en el estallido de la crisis financiera, etcétera.

El “surgimiento de una política exterior activa” reflejará, en primera instancia, un intento por afectar desarrollos internacionales, cuyo impacto era crecientemente abierto para principios de los setenta. En algunos de ellos —el surgimiento de nuevos exportadores petroleros, por ejemplo— las acciones internacionales mexicanas tendrán una importancia central. En otros casos, elementos que marcaron profundamente el tono de la política exterior mexicana durante los setentas, tales como la relevancia de las negociaciones norte-sur, no pueden repetirse, aunque lo hubiese querido— que no parecer haber sido el caso alguna de las Administraciones mexicanas posteriores.

Estos elementos fundamentales de contexto plantearán, así, a lo largo de las dos décadas cubiertas en este volumen, no sólo una nueva serie de oportunidades sino también una serie de nuevas demandas a la política exterior del Estado mexicano. El hecho de que el comportamiento internacional de otros Estados ubicados en situaciones similares sufriese también modificaciones significativas durante el mismo periodo resalta la relevancia de estos cambios contextuales para la historia que se describe a lo largo de estas páginas.