



Las tareas de Sísifo

Si, después de revisar las principales características de la política exterior del Estado mexicano durante los sexenios de los presidentes Luis Echeverría, José López Portillo y Miguel de la Madrid, se intenta resumir una lectura global del periodo, destacan inmediatamente los contrastes con el comportamiento internacional mexicano en el periodo de la posguerra, descrito en la Introducción de este volumen. El perfil de la política exterior mexicana tanto en relación con el lugar que ocupa entre los diversos temas de la agenda global del Estado mexicano como por lo que se refiere a la participación mexicana en algunos de los temas centrales de la discusión política y económica internacional del periodo, se incrementa notablemente. El activismo diplomático suplantará a la políti-ca de relativa pasividad del periodo anterior.

A lo largo de estas dos décadas, este nuevo activismo va definiendo sus características fundamentales y encontrando sus espacios de expresión propios. Algunas de las características del comportamiento internacional del Estado mexicano durante la posguerra serán significativamente ajustadas a lo largo de este proceso, trayendo tanto nuevas oportunidades como nuevos desafíos a la diplomacia mexicana. La relevancia del juridicismo dominante durante ese periodo, por ejemplo, será cuestionada al asumir la política exterior mexicana un contenido político mucho más definido a lo largo de las dos décadas revisadas en este volumen. En sus primeras expresiones, de hecho, el nuevo activismo encuentra frecuentemente difícil ceñirse estrictamente a los mismos principios que le habían dado coherencia y sentido en momentos anteriores, lo que lle-va a un ajuste en los contenidos específicos que se dan a los mismos.

Esto es particularmente notable durante los dos primeros sexenios revisados. En los casos de Chile y Nicaragua, el Gobierno mexicano emite juicios sobre la naturaleza de otros gobiernos y rompe relaciones diplomáticas con ellos a partir de tales juicios, aceptando la existencia de valores del individuo que están por encima de los derechos de los Estados, temática que se revertirá sobre la diplomacia mexicana al cabo de unos cuantos años. En el caso de la declaración conjunta franco-mexicana de 1981 sobre El Salvador la injerencia en los asuntos internos de otro Estado es también clara y directa. Como fue destacado al examinar ese periodo, durante el sexenio de Miguel de la Madrid, la diplomacia mexicana pone un renovado cuidado en la dimensión principista de sus acciones. Esto, sin embargo, no elimina plenamente la tensión fundamental: no resulta fácil conciliar principios cuyas formas concretas de expresión han enfatizado su naturaleza defensiva consistente con una actitud internacional fundamentalmente pasiva con los nuevos esfuerzos que la diplomacia mexicana llevará a cabo desde los setenta para intentar desarrollar una influencia real en temáticas que le conciernen directamente. Buscar una influencia real trae muchas veces consigo para los diplomáticos mexicanos la necesidad de ensuciarse las manos.

Durante el periodo del Gobierno de Miguel de la Madrid, por otra parte, continúa también el proceso, iniciado por López Portillo, de localizar de manera más precisa estos espacios de influencia potencial. Los dos primeros sexenios revisados marcan el itinerario de esfuerzos, distintos, pero igualmente frustrados, por ampliar los márgenes de la "independencia relativa" de la política exterior mexicana ante Estados Unidos. La administración Echeverría intenta transferir al plano global el "acuerdo para disentir" forjado en el espacio más limitado del sistema interamericano. La diplomacia mexicana bajo López Portillo, por su parte, tiende a regresar en sus iniciativas más significativas al plano regional, geográfica y temáticamente más limitado. En este, sin embargo, busca activamente la ampliación de sus parámetros de comportamiento internacional. Las diferencias en sus políticas ante la revolución sandinista en relación a lo que fue la actitud mexicana ante la revolución cubana en los sesenta, marcan claramente los perfiles de ese esfuerzo. El grado de continuidad mantenido por la administración De la Madrid al respecto es indudablemente significativo. La dimensión más significativa de su comportamiento respecto a la definición de los espacios de acción dominante para la diplomacia mexicana es la continuación del proceso de moderación de los esfuerzos por desarrollar un espacio de influencia real en el plano global —que fuese más allá de espacios de presencia mexicana bien establecidos, tales como el desarme— y el gradual regreso a la región geográfica más inmediata para México.

A pesar de los límites que encuentran, el costo de los esfuerzos por ampliar los márgenes de la autonomía relativa de la política exterior mexicana ante Estados Unidos es relevante en términos de su impacto sobre aspectos significativos de ésta, la más importante relación bilateral del país. Los entendimientos que guiaron la relación mexicano-norteamericana a lo largo de más de un cuarto de siglo, sacudidos desde el principio de los setenta como resultado de las medidas adoptadas por la administración Nixon, serán también cuestionados desde el otro lado de la frontera en momentos particularmente significativos de las dos décadas examinadas en este volumen.

Otro tipo de cambio en el comportamiento internacional del Estado mexicano resalta también ante su experiencia previa en esta esfera. La política exterior mexicana asume de manera consistente a lo largo de los años que hemos revisado un contenido explícitamente económico. En buena medida, de hecho, los temas económicos desplazan crecientemente a aquellos otros que habían dominado la agenda internacional mexicana en el periodo anterior. Para los ochenta la economía se encuentra ya claramente instalada en el asiento del conductor de la política exterior mexicana. El énfasis en la promoción de exportaciones dará a esta dimensión del comportamiento internacional mexicano, sin embargo, una presencia constante a lo largo de las dos décadas examinadas. Será precisamente en este espacio particular donde se concrete el sentido diversificador de la política exterior durante los setenta y los ochenta.

Puede de hecho argumentarse que activismo y diversificación de relaciones —no sólo económicas sino también políticas— han sido, en el caso mexicano, dos caras de la misma moneda. Los momentos que, como buena parte del periodo de posguerra, se identifican como de "pasividad" en realidad representan etapas de concentración de las relaciones exteriores mexicanas en Estados Unidos. La búsqueda de mayores espacios de autonomía, de la que el periodo examinado nos da tantas muestras, está a su vez generalmente asociada y detonada por la presencia de dificultades en la relación con los norteamericanos ante las que abrir los mayores espacios de maniobra posibles se transforma en una necesidad. Las dimensiones básicas de la política exterior mexicana durante el periodo se definen así, en muy buena medida, en relación con ese polo de relación intensa y en ocasiones sofocante que reiteradamente se plantea como un socio poco estable y confiable.

La otra cara de la moneda, los intentos frustrados de acercamiento con Estados Unidos documentados en estas páginas, no fue emprendida por la diplomacia mexicana con la misma convicción con la que se asu-

mieron los objetivos diversificadores del periodo sino que resultó más bien el resultado de las limitaciones en las opciones de que disponía el Estado mexicano en una coyuntura determinada. La historia de las dos décadas revisadas es de hecho, también en el plano económico, la historia de los esfuerzos recurrentes y frustrados del Estado mexicano por ampliar los márgenes de su autonomía. El recorrido seguido va a llevar del énfasis en la diversificación y el alejamiento relativo de Estados Unidos a la creciente aceptación en los círculos gubernamentales mexicanos de la atención preferencial que debe recibir la relación hacia el norte. Durante las dos décadas examinadas se modifican las bases de cualquier esfuerzo posible a este respecto. El agotamiento definitivo de la retórica de la "relación especial", será acompañado por una profunda redefinición de los entendimientos básicos en los que se fundamenta la relación bilateral. Gradualmente surgirán, sin embargo, bases novedosas para un nuevo tipo de acercamiento en el que la política exterior mexicana tendrá indudablemente que sufrir ajustes en el futuro seguramente tan significativos como los que sufrió desde principios de los setenta.

Las dimensiones explícitamente económicas de la diplomacia mexicana durante el periodo examinado tienen también, por otra parte, implicaciones significativas para otras características de la política exterior mexicana dominantes durante la posguerra. Contribuyen, por ejemplo, a que la política exterior termine estando, en casos como la decisión de entrar o no al GATT, íntimamente asociada con el debate de la política interna. Será, así, cada vez más abierta la existencia de ganadores y perdedores internos en relación con algunas de las decisiones de política exterior más significativas del periodo.

El énfasis en lo económico contribuye también, tanto al incremento en el número de participantes —tanto burocráticos como no gubernamentales— en la formulación de la política exterior mexicana, como a una serie de modificaciones substantivas en el peso y la influencia relativas de cada uno de ellos. El resultado final será la paradoja de la disminución en la relevancia de las agencias diplomáticas tradicionales del Estado, al mismo tiempo que la relevancia de las vinculaciones internacionales del país se incrementa dramáticamente. La creciente dificultad por mantener una actitud coherente, "unitaria y racional" entre todos los participantes, gubernamentales y no gubernamentales, en la definición del comportamiento internacional mexicano será una de sus consecuencias más abiertas para fines del periodo examinado.

El creciente contenido económico de la política exterior mexicana durante las dos décadas examinadas destaca por último el hecho de que,

tal como durante el periodo de la posguerra, las características que ésta asume en el periodo más reciente están estrechamente vinculadas con factores condicionantes que se expresan tanto en el plano interno como en el internacional. En el plano interno, en efecto, uno de los elementos de mayor significación estará dado por el cambio de la estrategia de desarrollo hacia un modelo orientado no "hacia adentro" sino "hacia afuera", en el que las vinculaciones internacionales de la economía mexicana cobrarán una creciente importancia. A lo largo de estas páginas se han destacado también las substanciales modificaciones que tienen lugar por lo que respecta a la dimensión estrictamente política de los condicionantes internos de la política exterior. Esta sufre también modificaciones significativas, que definen notables diferencias en el impacto que este tipo de consideraciones tiene sobre la conducción diplomática mexicana. Según lo he ya sugerido las coyunturas políticas con las que se inician las tres Administraciones revisadas reflejan imágenes en espejo por lo que respecta a los sectores que demandan la mayor atención gubernamental: Echeverría tiene inicialmente que centrarse en los sectores progresistas de la coalición gubernamental en tanto que López Portillo y De la Madrid encontrarán en los sectores más conservadores los interlocutores fundamentales de sus programas de Gobierno iniciales.

Existen, por otra parte, vinculaciones claras durante el periodo analizado en este volumen entre las modificaciones experimentadas en los condicionantes internos de la política exterior y aquellas otras que se dan en el segundo conjunto de variables utilizados en esta interpretación: el contexto internacional. Coincidén de hecho, como ha sido el caso en otros momentos de la historia nacional, momentos de realineamiento crucial en el plano interno y en el externo. Las dimensiones internacionales de este proceso van a estar marcadas por un complejo conjunto de desarrollos, algunos de los cuales culminan su evolución en el periodo inmediato posterior al del cierre temporal de este volumen.

No fue, por ejemplo, sino hasta 1989 que fue posible hablar de la superación de la "guerra fría" en su espacio de expresión más inmediato, el escenario europeo. La moderación del antagonismo entre las dos superpotencias y el abandono final ya no de la confrontación entre los bloques, sino de la noción misma de bloque como elemento organizador de intereses en el escenario internacional, plantea al final de este periodo el resurgimiento de otros problemas como motor fundamental de la vida internacional, en una coyuntura que encierra tanto oportunidades como amenazas, tanto en lo político estratégico como en lo económico.

Dos son, por ejemplo, las posibilidades básicas que plantea la evolución de los intercambios económicos internacionales al momento del cierre del periodo examinado en este volumen. De un lado, la consolidación si no de una economía verdaderamente global —ya que las nuevas realidades marginan de hecho a buen número de países— si de un espacio de intercambio fundamentalmente abierto entre las principales potencias económicas u agrupaciones regionales del planeta. Del otro, la transformación de éstas últimas en los núcleos básicos de bloques económicos relativamente cerrados no sólo para sus principales competidores sino para el resto del mundo. El que sea una o la otra de estas posibilidades la que se concrete en los próximos años tendrá implicaciones muy distintas para el modelo de desarrollo económico dominante en México y otros países de América Latina. Pagando costos muy altos, hemos llevado a cabo transformaciones internas que posibilitan la incorporación de nuestra economía, de manera eficiente y competitiva, a los flujos de bienes, factores y servicios que tienden hoy a abrir como una posibilidad real la conformación de una economía auténticamente global. Los esfuerzos realizados encontrarán indudablemente un contexto internacional más adecuado en la medida en que el futuro se acerque a la consolidación de espacios comerciales y financieros genuinamente globales, en los que sea viable la diversificación de nuestros intercambios. Las posibilidades que encierra la multipolaridad económica se concretarán, si son éstos los contornos básicos del mundo futuro, en oportunidades reales para nosotros.

No es posible hoy, sin embargo, descartar la opción de un proteccionismo regionalizado, que nos pondría ante un conjunto de demandas cualitativamente distintas. Existe la posibilidad real de que nuevos conflictos de carácter fundamentalmente económico reemplacen a la Guerra Fría, generando obstáculos significativos para el desarrollo de nuestros países. El resultado previsible sería a todas luces inaceptable para nosotros. A pesar de los esfuerzos emprendidos en el ámbito interno, la modificación de nuestras estrategias de desarrollo se estrellaría con la imposibilidad de penetrar los principales mercados y fuentes de capital existentes en el mundo.

El interés profundo de una economía que como la mexicana tiende a enfatizar crecientemente sus vínculos con la economía mundial se centra en contribuir a evitar, en la mayor medida posible, la formación de bloques económicos y comerciales mutuamente excluyentes. Tender puentes entre los diversos polos de crecimiento económico que hoy dominan el escenario internacional debe ser prioridad fundamental de la política exterior mexicana durante los próximos años. La ampliación de las rela-

ciones con otras áreas del mundo debe ser considerado como un objetivo prioritario. En ese contexto tanto la CEE como Japón seguirán seguramente teniendo un papel de primera importancia. Prever las implicaciones de un proteccionismo regionalizado mediante la incorporación mexicana en uno de los espacios dinámicos de la economía internacional antes de su cierre recíproco, no es, sin embargo, una política que pueda fácilmente descartarse.

Es este tan sólo un ejemplo de las alterantivas de política que plantea la superación definitiva del "orden de la posguerra". Es tal vez apresurado presumir que al final de este largo periodo de transición estará algo que pudiese llamarse con propiedad "un nuevo orden", si por esto hemos de entender un mínimo de estabilidad y de interacciones ordenadas. La tendencia a referirse al sistema internacional que tiende a surgir a principios de los noventa como el inicio de una "nueva era" refleja una cierta nostalgia por la interacción ordenada y, en medida considerable, predecible, de los años de la posguerra. Lo que queda claro es que, en caso de consolidarse, el "nuevo orden" no tendrá las mismas características, en relación a los criterios que nos interesan, que el orden de la posguerra. El cambio será una de las constantes.

A lo largo de estas páginas he intentado subrayar la conexión existente entre los desarrollos internos del país, por una parte, y los espacios y demandas planteados por un contexto internacional cambiante, por la otra, como determinantes básicos de la política exterior mexicana. Son ya claramente visibles los contornos de un conjunto de realidades internacionales fundamentalmente distinto no sólo de aquel que definió los parámetros reales de nuestro comportamiento internacional durante la posguerra, sino de aquel otro que contribuyó a concretar las características fundamentales del comportamiento internacional mexicano en las últimas dos décadas. Poca similitud existe entre este mundo ciertamente nuevo y las imágenes que orientaron nuestros esfuerzos de transformación del sistema internacional en dirección de una mayor equidad y justicia desde principios de los setenta. Son éstas, sin embargo, para bien o para mal, realidades imposibles de ignorar. Realidades que es necesario tomar en cuenta al identificar los caminos más idóneos para continuar cualquier intento de definir un contexto internacional que facilite el éxito de los esfuerzos emprendidos en el plano interno para definir las bases de un nuevo periodo de crecimiento y desarrollo económico y social. La creatividad y capacidad de adaptación de la política exterior mexicana, ampliamente documentada en el pasado inmediato, será inevitablemente puesta a prueba en este nuevo contexto.