

POLÍTICA EXTERIOR PARA UN
MUNDO NUEVO:
México en el nuevo contexto
internacional

México: Diana, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

Serie Alternativas para el Futuro, julio 1991.

Contenido

PRESENTACIÓN

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I

La política exterior en el siglo XIX

CAPITULO II

La política exterior desde la Revolución

CAPITULO III

El desfase entre la política exterior y las nuevas circunstancias

CAPITULO IV

Las nuevas circunstancias que afectan a la política exterior

CAPITULO V

Falsas disyuntivas

CAPITULO VI

Algunas experiencias de otros países

CAPITULO VII

Hacia una nueva política exterior

Bibliografía

Cuerpo de investigadores que participaron en este proyecto

Luis Vergara

Roberto Blum

Manuel Irigoyen

Andrés Reséndez

Luis Rubio

Luis Felipe Barrón

Edna Jaime

Claudio Jones

Arlette Belmont

Guillermo Trejo

Presentación

Las afirmaciones de que en los últimos años México y el mundo todo han venido cambiando a pasos agigantados constituyen hoy día verdaderos lugares comunes. En la escena internacional la globalización de la economía, el surgimiento de los grandes bloques comerciales, el término de la guerra fría y el desmembramiento de la antigua Unión Soviética son tan sólo algunas de las trascendentales transformaciones que están dando lugar a lo que podría llegar a convertirse en un "nuevo orden mundial". Nuestro propio país, rompiendo bruscamente con prácticas acendradas a lo largo de décadas de ejercicio, ha emprendido un ambicioso programa de modernización y apertura económica orientado a la exitosa colocación de los productos mexicanos en los mercados internacionales y, por ende, al desarrollo económico y social de la nación.

No se necesita mucha reflexión para concluir que ante tales cambios, las prácticas en materia de política exterior que se tenían por adecuadas para tiempos y circunstancias que en definitiva han quedado atrás, requieren ser cuidadosamente revisadas y transformadas a fin de que respondan con eficacia a las nuevas realidades y a los grandes proyectos nacionales actualmente vigentes. Esto no debe entenderse en manera alguna como una argumentación en favor del olvido de los principios fundamentales de nuestra tradición en materia de política exterior, o de la historia a partir de la cual fueron conformados. Por el contrario, la agenda pertinente, en muchos sentidos ya avanzada, exige el cuidadoso repaso de dicha historia a efecto de establecer los significados profundos de estos principios y estar así en posibilidades de elaborar fundamentalmente propuestas relativas a las formas y los modos a través de los cuales deben traducirse en una política exterior, que, por una parte, se encuentre firmemente anclada en la experiencia histórica de nuestra nación y, por otra, esté debidamente ajustada a las nuevas circunstancias. Por lo demás, como habrá de quedar de manifiesto en

las páginas que siguen, el repaso de la historia que dio lugar a los principios fundamentales de la política exterior mexicana -principios actualmente consagrados en el Artículo 89 de nuestra Carta Magna- no sólo aclara el significado profundo de los mismos, sino que aporta muy diversos casos de estudio de su aplicación, de los cuales se desprenden lecciones -tanto positivas como negativas- muy aprovechables en la coyuntura actual.

En la investigación que dio lugar a este libro participaron de diversas maneras todos los miembros del grupo de investigadores del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C. Asimismo, la concepción general del proyecto fue una obra conjunta. Una primera versión del libro fue preparada por el licenciado Andrés Reséndez, los doctores Roberto Blum y Luis Rubio y el maestro Luis Vergara. El sexto capítulo, "Algunas experiencias de otros países", fue elaborado con base en un trabajo preparado para CIDAC para estos efectos por el licenciado Manuel Irigoyen, a quien el Centro agradece cumplidamente esta significativa colaboración. La versión preliminar del texto fue leída por los demás miembros del grupo, pudiendo de esta manera ser enriquecida al efectuarse la preparación del texto final en virtud de las sugerencias y los comentarios críticos aportados durante esta última revisión.

CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C., es una institución independiente, sin fines de lucro, dedicada a la investigación en el área de desarrollo. Su objetivo es contribuir al debate sobre la toma de decisiones públicas y los programas de desarrollo que promuevan el fortalecimiento del país, mediante la presentación de estudios, investigaciones y recomendaciones, producto de su actividad académica, para su discusión.

La Junta de Gobierno del Centro es responsable de la supervisión de la administración del Centro y de la aprobación de las áreas generales de estudio. Sin embargo, las conclusiones de los diversos estudios, así como su publicación,

es responsabilidad exclusiva de los profesionales de la institución. Los estatutos del Centro establecen que "La Junta de Gobierno tiene como función primordial la de hacer posible la consecución del objetivo social, bajo las condiciones más favorables, salvaguardando en todo momento la independencia de criterio de los profesionales y de sus actividades de investigación y docencia, así como la de sus publicaciones. La Junta de Gobierno conocerá y opinará sobre los proyectos de investigación que hayan concluido los profesionales del Centro, pero en ningún caso será su función la de determinar, controlar o influenciar el desarrollo ni el contenido de los proyectos de investigación o las conclusiones a que éstos lleguen".

El propósito del Centro al presentar este estudio es el de contribuir al debate sobre la conveniencia de proseguir y consolidar el replanteamiento de la política exterior mexicana a fin de adecuarla a las nuevas realidades -las que se aprecian en la esfera internacional y las que en el ámbito interno se derivan del proyecto de apertura y modernización económicas- sin que por ello dejen de perder vigencia los principios fundamentales que son caro fruto de la experiencia histórica de la nación.

Luis Rubio F.

Introducción

LAS GRANDES TRANSFORMACIONES MUNDIALES Y NACIONALES

El orden internacional surgido al término de la segunda Guerra Mundial se ha desmoronado. Lejos estamos del mundo bipolar donde la contención -o expansión- del comunismo, y las consideraciones militares y estratégicas dominaban las relaciones entre los países del mundo. Nuevos poderes han aparecido en el escenario internacional modificando la lógica de los dos bloques. Desde un punto de vista "estructural" la distribución de capacidades "será multipolar, pero los polos tendrán además distintas formas de poder: militar los soviéticos; económico y financiero Japón y Alemania; demográfico China y la India; militar y económico los Estados Unidos...".¹

Lo anterior nos enfrenta a un doble proceso: por un lado aumenta la cantidad de actores internacionales independientes, y por otro las relaciones entre ellos no se centran en el aspecto militar como antaño, sino que se dan en los más diversos temas. Por lo que hace a la multiplicación de los actores, no sólo ha pasado de una situación bipolar a una multipolar, sino que además ha habido una proliferación de actores no gubernamentales. Empresas multinacionales, organizaciones de derechos humanos, grupos ecologistas, iglesias etc., juegan un papel cada vez más destacado en las relaciones que se establecen entre países.

Paralela a la proliferación de actores, ha habido una diversificación de temas en la agenda de asuntos internacionales. Con el fin de la Guerra Fría, lo militar ha perdido importancia frente a otros problemas que han dominado las agendas de política exterior en los últimos años. Al disminuir la amenaza de un conflicto nuclear generalizado, otros temas han ganado terreno. En nuestro

¹ Stanley Hoffmann. "A New World and Its Troubles", en *Foreign Affairs* Fall 1990, v. 69, no. 4, p. 121.

hemisferio por ejemplo, la política norteamericana de combate al narcotráfico, la regulación de los flujos de migración y la conservación ambiental se han convertido en piezas centrales de su relación con América Latina. En algún sentido, la invasión a Panamá en diciembre de 1989, o más claramente la guerra en el Golfo Pérsico son acciones armadas que no obedecen a las reglas de Guerra Fría sino a las reglas que imponen los nuevos temas.

Si a las transformaciones mundiales que hemos mencionado añadimos que México, debido al agotamiento de su modelo de desarrollo de sustitución de importaciones a fines de los años sesenta, ha debido asumir una estrategia de desarrollo orientada a la búsqueda de mercados en el exterior, cosa que naturalmente implica mayor contacto con la comunidad internacional, tendremos una dimensión real de la importancia que tiene para nuestro país repensar los términos de su relación con el exterior.

LA POLÍTICA EXTERIOR COMO HERRAMIENTA

En virtud de sus condiciones geopolíticas y de su historia, la política exterior siempre ha sido para México una herramienta vital para la defensa de sus intereses. Durante buena parte del siglo pasado, la política exterior se utilizó para defender la existencia de la recién creada República. Primero fueron los esfuerzos de España por recuperar su antigua colonia. Más tarde la incontenible expansión norteamericana ya presente desde la época colonial y que culminó en la campaña de 1845-1848. El éxito norteamericano fue seguramente un factor que decidió a Napoleón III a poner un límite al expansionismo de la ex-colonia británica, cediendo a las peticiones de los conservadores de nuestro país, para hacer de México un imperio dependiente de Francia. Todavía en la década de los años setenta del siglo XIX, con la presidencia de Rutherford B. Hayes en los Estados Unidos y durante el primer cuatrienio de gobierno del general Díaz, se hablaba en el Congreso norteamericano de tomar un faja de territorio mexicano en el norte y

de establecer el libre acceso de las tropas norteamericanas en el istmo de Tehuantepec. Fue gracias a la notable "diplomacia secreta" de los agentes de Porfirio Díaz que se logró disipar el fantasma de una nueva intervención.

Durante el interregnum porfiriano se vivió el afianzamiento de un verdadero Estado mexicano, con más control en lo interno, y que en términos generales había logrado conjurar la posibilidad de una intervención directa del extranjero. A cambio de esto, se vive la ascendencia de los intereses económicos norteamericanos que llegaron a preocupar al propio Porfirio Díaz, quien pretendió contrarrestar la tendencia alentando la inversión europea. México se había enganchado al tren de la modernidad y en el proceso había logrado establecer su existencia como nación soberana frente al resto del mundo.

La Revolución Mexicana volvió a poner a la política exterior en el centro del debate. Entre 1910 y 1940 hubo que buscar un nuevo acomodo de los regímenes revolucionarios con la comunidad internacional, y en particular con Estados Unidos, que veía con preocupación a lo que consideraba su "traspatio" conmovido por una revolución social. La historia de estos años es fascinante y compleja: bástenos decir que se tuvo que hacer frente al problema del reconocimiento internacional del gobierno postrevolucionario, que a su vez nos remite a la deuda contraída en el esfuerzo bélico, y a las reclamaciones por daños a personas y bienes extranjeros durante la fase armada de la Revolución Mexicana. El otro problema serio en materia de relaciones con el exterior fue el status de las compañías petroleras extranjeras. Las secuelas son largas y sólo se solucionaron con la amenaza de una conflagración mundial.

La cooperación entre México y Estados Unidos forzada por la segunda Guerra Mundial abrió un nuevo capítulo en la historia diplomática de México. Puesto en rasgos generales, la estrategia mexicana de política exterior de posguerra y hasta fines de los años sesenta, fue la de buscar coincidencias de

intereses con Estados Unidos para concentrarse en el desarrollo económico.² Desde luego que hubo diferencias sustanciales entre los dos países, por ejemplo en torno al caso de Guatemala en 1954, y sobre todo con el caso de Cuba al finalizar aquel decenio. Pese a que México mostró su inconformidad con la política norteamericana, nunca llevó su enojo más allá de los límites que le marcaban a nuestro país sus intereses económicos. Sí, en cambio, se estrecharon las relaciones económicas con Estados Unidos. Entre 1952 y 1970 la inversión extranjera directa se cuadruplicó a pesar de las reticencias de industriales nacionales. De ese total, 80 por ciento fue de origen norteamericano. Un 90 por ciento de nuestro comercio llegó a concentrarse en el vecino del norte, y hubo un aumento en el endeudamiento externo del sector oficial mexicano, que en buena parte fue contratado con instituciones norteamericanas.³ La famosa "relación especial" con Estados Unidos, forjada durante la guerra, confirmada en el gobierno de Unidad Nacional de Manuel Ávila Camacho, y puesta a prueba exitosamente por Adolfo Ruiz Cortines y su política hacia Cuba, era el principio que justificaba el acercamiento económico al vecino del norte pero que al mismo tiempo le daba a México espacio para una autonomía política relativa frente a Estados Unidos.

La puesta en entredicho de esta "relación especial" es, junto con la crisis económica internacional y la voluntad de acercarse a la izquierda mexicana, lo que da pie al nuevo activismo en política exterior en el sexenio de Luis Echeverría. El primer golpe a la pretendida "relación especial" vino de la llamada Operación Intercepción, que fue como un choque eléctrico para el gobierno mexicano. En septiembre de 1969 y con el propósito de inducir al gobierno de Gustavo Díaz Ordaz a cooperar en materia de combate al narcotráfico -prioridad de la nueva administración Nixon-, la frontera de México con Estados Unidos quedó literalmente paralizada durante un mes a causa de las dilatadísimas inspecciones

² La posible excepción a esta descripción es el esfuerzo en tiempos de Adolfo López Mateos por diversificar los contactos tanto políticos como económicos con el exterior, y así matizar la cercanía geográfica de nuestro país con a Estados Unidos. Esta iniciativa no tuvo éxito.

³ Cifras tomadas de: Lorenzo Meyer. "México-Estados Unidos: lo especial de una relación", en México-Estados Unidos 1984. México: El Colegio de México, c1985. p. 26.

en los cruces. El segundo golpe provino de la negativa norteamericana para eximir a las importaciones mexicanas de una sobretasa del 10 por ciento decretada por aquel país en agosto de 1971. La conclusión parecía evidente: si no existía una "relación especial" con Estados Unidos, había que replantear la política hacia el exterior. En particular se pensó en proseguir el camino ya esbozado por Adolfo López Mateos: multiplicar los contactos políticos y económicos con el exterior. Ya no había que hacer coincidir a la fuerza nuestros intereses con los de la superpotencia en nombre de un falso supuesto, en vez de esto se colocó a México en lo que se pensó era su espacio propio, el de los países del Tercer Mundo. A diferencia de López Mateos, sin embargo el cambio de los setenta abarcaría no sólo política exterior sino comercio y economía en general.

A pesar de la militante retórica tercermundista y las espectaculares acciones como la visita de Echeverría al nuevo régimen de Salvador Allende en Chile en abril de 1972 (también realizada con la obvia intención de granjearse a la izquierda mexicana), la nueva política exterior nunca logró el éxito deseado, en parte porque se trataba de actos aislados y con un seguimiento meramente retórico, y en parte por la fragilidad de la política económica echeverrista, que había roto con la ortodoxia del Desarrollo Estabilizador de las décadas previas.

Con todo, a pesar de la retórica antinorteamericana, se mantenía un claro pragmatismo en el hecho de que pese a la cercanía ideológica del régimen de Echeverría con las posturas del movimiento de los no alineados, México no buscó -y nunca fue confirmada- su adhesión a este grupo, ya que ello habría significado un enfrentamiento más directo con Estados Unidos. Algo similar ocurrió con el caso de la OPEP, pues aunque México se había convertido en un país exportador de petróleo que hacía causa común con los precios fijados por este organismo, nunca llegó a ingresar a él. Además, el fracaso económico del régimen fue tal que desapareció el sustento natural y necesario a la nueva política exterior. De hecho, en el sector que más se intentó alcanzar un alejamiento respecto de Estados

Unidos -el comercio exterior- los resultados fueron incluso contraproducentes. La política de diversificación comercial no dio los frutos esperados. La concentración de nuestras exportaciones hacia Estados Unidos entre 1970 y 1975 bajó de 68.4 a 59.9 por ciento, pero esto parece más atribuible a una contracción de la demanda norteamericana que a la apertura de otros mercados. En cambio, para el mismo periodo la proporción de las importaciones de bienes procedentes de aquel país aumentó ligeramente de 61 a 62 por ciento. Ni hablar del creciente endeudamiento con los bancos del vecino del norte.⁴

El gobierno de José López Portillo mantuvo la línea de política exterior iniciada por su predecesor de identificarse con las posiciones del Tercer Mundo, sobre todo en lo que a diversificación comercial se refería. Sólo que el descubrimiento de vastos pozos petroleros y la posibilidad de explotarlos en vista de los altos precios del energético en el mercado mundial, mejoró la posición negociadora de México, especialmente a partir de 1979. Se llegó a pensar que las buenas perspectivas en el mercado petrolero harían de México una potencia intermedia y, en general, independiente de Estados Unidos. Como diría Peter Smith, se pretendía proseguir el desarrollo pero sin "relación especial".⁵ Esta voluntad por mostrar una independencia respecto a Estados Unidos y la continuidad de la política del echeverrismo se nota en el pretendido diálogo Norte-Sur que tuvo exiguos resultados concretos. Pero quizá fue en el ámbito regional donde más se sintieron las nuevas capacidades de México en virtud de su petróleo. México brindó un abierto apoyo a Panamá para recuperar la soberanía del canal aun a costa de la molestia de ciertos grupos conservadores en el vecino del norte. Por lo mismo, se rechazó una propuesta para construir una vía rápida en el istmo de Tehuantepec, que hubiese redundado en grandes beneficios económicos para México, con el argumento de que se verían perjudicados los

⁴ Cifras tomadas de Mario Ojeda. *Alcances y límites de la política exterior de México*. México: El Colegio de México, c1976. p. 189.

⁵ Peter Smith. *Mexico, The Quest for a U.S. Policy*. Nueva York: Foreign Policy Association, 1980. p. 32.



intereses de Panamá. La querrela con Estados Unidos se exacerbó mucho más con el apoyo de México a los movimientos revolucionarios en Nicaragua y El Salvador.

La baja en los precios del petróleo y el enorme endeudamiento acumulado durante los 12 años anteriores volvió a poner de manifiesto la vulnerabilidad de una posición agresiva en materia petrolera, sobre todo cuando la economía nacional evidenciaba una crisis cada vez más profunda, así como una creciente distancia respecto a lo que ocurría en otros países en materia industrial. En este contexto, la crisis de la deuda y el deterioro en los precios del petróleo evidenciaron la debilidad de una postura exterior sin sustento en un desempeño económico sólido. Con la crisis económica se debilitó la postura mexicana, lo que llevó al gobierno de Miguel de la Madrid a matizar sus política centroamericana. En el fondo, los altibajos en política exterior entre 1970 y 1988 demostraron que sólo un país económicamente sano puede tener una política exterior respetable y respetada en el ámbito internacional.

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR

Es claro que las nuevas condiciones en el escenario internacional, por un lado, y la nueva estrategia de desarrollo de nuestro país por el otro, nos han enfrentado a la necesidad de adecuar la política exterior a nuevas exigencias. Los gobiernos ya no son los únicos actores internacionales; hay que establecer contactos con las más diversas organizaciones desde compañías multinacionales hasta grupos ecologistas y de derechos humanos. Los temas naturalmente se han diversificado e implican políticas que chocan muchas veces unas con otras. Hay que establecer claramente nuestros intereses y jerarquizar conforme a ellos. Nuestra estrategia para el desarrollo económico implica mayor contacto con el exterior, y mayor voluntad para negociar concediendo algunas ventajas para

obtener otras. Todo esto nos obliga a repensar el papel de nuestra política exterior para que responda a las nuevas necesidades del país.

Vivimos actualmente en un mundo en el que la integración económica, social e incluso cultural entre los países aumenta, especialmente entre aquellos países que conforman un bloque regional. Este es por supuesto el caso de la integración aparentemente inexorable (algunos la llaman silenciosa) entre México y Estados Unidos. Al menos durante los sexenios de Luis Echeverría y José López Portillo, la política fue la de oponerse a esta integración, bajo la premisa de que en estas circunstancias existen mayores posibilidades de que los gobiernos más poderosos presionen por múltiples vías a los más débiles sin tener que recurrir a las armas. En retrospectiva, esa oposición llevó a un aceleramiento de la integración y no a una mayor independencia relativa.

Mayor interdependencia implica mayor vulnerabilidad para ambos, pero en particular para la parte débil.

Este libro se propone analizar la política exterior del país frente a las nuevas circunstancias internacionales y proponer un esquema de alternativas funcionales que permiten avanzar los intereses nacionales dentro de un contexto de estrechos vínculos con la comunidad internacional.

Mayor interdependencia implica una diversificación de los riesgos a la vez que se incursiona en nuevos ámbitos que antes no eran sujetos a la negociación internacional. Ante la imposibilidad de la independencia absoluta, las más diversas naciones han acabado haciendo explícita la interdependencia, procurando obtener el mayor provecho posible. De ahí que, en esta etapa del desarrollo del país, nuestra política exterior deba ser muy realista y concreta; debe negociar y estar dispuesta a ceder para avanzar en nuestros intereses, aquello que es negociable y que puede cederse, pero debe mantenerse muy firme e independiente en lo que



no puede ser negociable. Es en este contexto que recobran importancia crítica los principios históricos de la política exterior, incorporados al artículo 89 de la Constitución mexicana en 1987: la no intervención, la autodeterminación, el arreglo pacífico de controversias, el rechazo al uso de la fuerza o a la amenaza de emplearla, la igualdad jurídica de los Estados, y la cooperación para el desarrollo. Estos principios no deben verse sólo como fórmulas para defendernos de la comunidad internacional, sino como verdaderas guías que orienten nuestra conducta hacia el exterior.

CAPITULO I

La política exterior en el siglo XIX

La política exterior de México es producto de su historia. Por siglos, no existió una política exterior ya que todos los asuntos externos de la Nueva España eran manejados por la corona española. Esto impidió la formación de una tradición en la materia, carencia que se hizo trágicamente patente por varias décadas después de la Independencia. El aislamiento, la distancia, los intereses externos y las luchas intestinas condenaron al país a una constante confrontación con las potencias de la época, llevando a intervenciones, guerras y pérdidas de territorio.

Es en ese entorno en el que se fraguó la política exterior del país y es ahí donde nacieron los principios que guían el actuar internacional de México. Aunque los tiempos y las circunstancias han cambiado, la historia permanece en los anales de la estructura política y social del país. Sin duda, muchas cosas se han transformado dentro y fuera de México, justificando y exigiendo que se justifiquen modificaciones en la política exterior, algunas de las cuales ya han tenido lugar. Esos cambios, sin embargo, no pueden darse lugar al margen de la historia, ni ser indiferentes a ella. De ahí que es necesario analizar la historia de la política exterior -sus méritos y sus errores- para discriminar entre los principios que son permanentes, y los nulos que son circunstanciales. En éste, el primer capítulo del libro, se repasa lo correspondiente al siglo XIX, en tanto que en el siguiente se analiza la etapa revolucionaria y la formación del nuevo régimen.

LOS PRIMEROS AÑOS DE VIDA INDEPENDIENTE

México nació a la vida independiente amenazado desde varios frentes del exterior. Muy pronto vinieron los esfuerzos de reconquista de España y las

pretensiones coloniales de otras potencias europeas, como la Gran Bretaña y Francia. De nuestro propio continente provino la amenaza del expansionismo norteamericano al que hubo que hacer frente. De aquí que la diplomacia durante el inicio a la vida independiente fuera de capital importancia para la defensa de los intereses nacionales más críticos. Se trataba de amenazas dirigidas a lo fundamental, como la independencia política del país a la integridad territorial. No obstante, la política exterior mexicana de aquella época fue vaga y adoleció de idealismo e ingenuidad, como lo ejemplifica nuestra posición durante la independencia de Téjas,* o hacia Estados Unidos poco antes de la guerra. Por supuesto que parte de la explicación se finca en la inexperiencia de aquella generación de independentistas, dada la tutela que España había ejercido durante 300 años sobre asuntos internacionales y los pocos contactos con el exterior que la metrópoli permitía a su colonia mantener. No obstante, la desastrosa política exterior durante los primeros 25 años de independencia no sólo debe atribuirse a la inexperiencia de quienes la llevaban a cabo; se explica además por otros factores.

En primer lugar, las luchas intestinas y la debilidad de los gobiernos independientes evitaron el diseño de una política exterior coherente que respondiera a las necesidades del país, por lo que la diplomacia sirvió los intereses de corto plazo de una facción que pretendía mantenerse en el poder aun a costa de pérdidas para la nación. Este fenómeno se recrudecería con la pugna entre conservadores y liberales a mediados de siglo y queda muy bien ilustrado con los tratados McLane-Ocampo y Mon-Almonte, celebrados por cada una de las facciones, en los cuales se atenta literalmente contra la soberanía nacional con tal de obtener ganancias tácticas para prevalecer sobre la otra facción.

* Usaremos Téjas a la usanza mexicana del siglo pasado en vez de Texas.

En segundo lugar, los pobres resultados de la política exterior de estos años se explican por la falta de información. Por un lado, la mala organización de la dependencia encargada de conducir estos asuntos hacía que México no contara con diplomáticos profesionales que proveyeran al gobierno con información pertinente de lo que ocurría en otros países, información de la que hubiera requerido para diseñar estrategias diplomáticas eficaces. Peor aún, la falta de información también se refería a lo que sucedía en nuestro propio país, siendo el ejemplo más claro de esto el desconocimiento que había en el gobierno respecto de lo que ocurría en Ténas -distanciamiento creciente de los habitantes mexicanos respecto a México, así como las características del establecimiento de norteamericanos en la región- durante los años veinte y el primer lustro de los treinta, con las consecuencias por todos conocidas. Esta falta de información, no sólo impedía planear la política exterior, sino que el desconocimiento de las intenciones de otros países al que daba lugar, nos enfrentaba a crisis no previstas a las que inevitablemente se reaccionaba con improvisaciones que las más de las veces terminaron mal.

Finalmente, hubo en aquel tiempo una excesiva confianza en las capacidades de México, heredadas del optimismo criollo y del mito de la Nueva España como cuerno de la abundancia. Se pensaban cuantiosos los recursos naturales de estas tierras -especialmente la plata- así como la inteligencia y el arrojo de sus pobladores (al menos de los criollos), cualidades que se daban por demostradas durante la lucha por la independencia.

La presencia conjunta de los tres factores llevó a muchos a subestimar el poder de Estados Unidos e incluso de las potencias europeas, lo cual introdujo una seria falta de realismo al tratar con el exterior. Una vez más la política seguida en el caso de Ténas en los años treinta, ilustra muy bien este vicio de lo que fue nuestra diplomacia en aquellos años.

Los intentos de España por anular la independencia

Por supuesto que en virtud de su condición de antigua metrópoli, la primera en buscar regresar al status quo anterior fue España. Menos de cinco meses después de firmados por Juan O'Donojú los Tratados de Córdoba que otorgaron la independencia a México, las Cortes de Cádiz habían decidido que el convenio era "ilegítimo y nulo en sus efectos para el gobierno español y sus súbditos".⁶ Este cambio de posición de las Cortes obedecía más a desacuerdos con la forma en la que se había concedido la independencia que a la idea misma, pero aun así el rechazo de los tratados de O'Donojú fue motivo de preocupación para los recién independizados. A esto había que añadir la amenaza de la resistencia española en el castillo de San Juan de Ulúa, cuyo comandante en jefe Lemaur no sólo se negaba a capitular, sino que efectuó bombardeos sobre Veracruz a finales de 1823 para intentar la reconquista de la ex-colonia. Desde el punto de vista militar, los acantonados en San Juan de Ulúa no representaban una amenaza seria para la nueva nación, en tanto no tuvieran abastecimiento ni refuerzos. El problema era más bien económico ya que Veracruz era para México la puerta de entrada de Europa. Además, la resistencia española obligaba al gobierno mexicano a destinar parte de los pocos recursos de los que disponía a la compra de barcos y municiones, dado que se mantenía un bloqueo sobre San Juan de Ulúa.

La amenaza más importante para el Imperio de Iturbide y la posterior República, sin embargo, provenía no tanto de San Juan de Ulúa ni de las Cortes, que en última instancia habían estado dispuestas a volver a negociar la independencia con Guadalupe Victoria, sino de los monarquistas españoles. La Santa Alianza dio ayuda a Fernando VII para reestablecer su poder tanto en España como en sus colonias americanas, lo cual ocasionó que las Cortes y el gobierno liberal español desaparecieran durante todo el decenio de los años

⁶ Josefina Zoraida Vázquez. "Los primeros tropiezos", en Historia general de México. México: El Colegio de México, tomo II. p. 737.

veinte. Esto hizo más real la posibilidad de una intervención militar en México proveniente ya fuera de la misma España, o bien de algún país de la Santa Alianza en su nombre. México, aislado diplomáticamente de los principales países de Europa y de Estados Unidos, sólo era reconocido como país independiente por algunas otras ex-colonias españolas. El temor a la reconquista fue dominante durante 1823, sin que la diplomacia mexicana consiguiera ninguna seguridad de los países miembros de la Alianza. Más que España, la amenaza principal era Francia pues tenía buenas relaciones con los países de la Santa Alianza y era el candidato ideal para aprovechar la emancipación de las colonias españolas y ampliar su imperio americano ya que tenía la ambición y los recursos que el proyecto exigía.

Fue Gran Bretaña y no México el país que inició la gestión diplomática para conjurar el peligro. George Canning, secretario de la Oficina de Asuntos Extranjeros, quien había mostrado simpatía por los movimientos independentistas en la América española y además deseaba proteger los intereses comerciales de Gran Bretaña en la zona, se apresuró a asegurar la independencia de las antiguas colonias españolas. En octubre de 1823 se anunció un acuerdo entre Francia y Gran Bretaña por el cual se establecía que una reconquista de estas antiguas colonias sólo podría ser llevada a cabo por España misma. Este acuerdo franco-británico, crucial para México, fue realmente producto de los buenos oficios británicos y muy poco tuvo que ver con la diplomacia mexicana. Dos meses más tarde, el presidente James Monroe de Estados Unidos hizo pública la doctrina que lleva su nombre y que establecía que toda potencia europea debía abstenerse de intervenir en los asuntos americanos. De nueva cuenta, la doctrina Monroe, que nos protegía momentáneamente de las acechanzas europeas, era resultado de procesos internos de Estados Unidos y no de un esfuerzo de la diplomacia mexicana. En México los ojos estaban puestos entonces en la agonía del imperio de Iturbide y en el triunfo de la República.



La declaración anglo-francesa y la doctrina Monroe, constituyeron una protección efectiva contra las agresiones de las potencias europeas. España por su parte, debilitada por los problemas internos y sin muchos recursos económicos, no pudo enviar tropas a América. La resistencia en San Juan de Ulúa cedió a fines de 1825, luego de cuatro dramáticos años de sitio. Hubo todavía un aventura más de reconquista la cual tuvo lugar en 1829. Estuvo ésta encabezada por el brigadier Isidro Barradas, quien realizó el intento con 3,000 soldados que al fin hubieron de rendirse a las tropas del general Santa Anna. Fernando VII mantuvo viva la esperanza de reconquista hasta poco antes de morir, cuando sus maniobras para dejar a su hija en el trono lo llevaron a desistir de tal empeño.

La imposibilidad de que España lograra la reconquista, fue todo un triunfo para México, pues simbolizaba la emancipación consumada. Pero era un triunfo frente a un adversario tremendamente debilitado, que no se apoyaba en las capacidades militares económicas o diplomáticas de nuestro país, como ya se ha apuntado, sino en la intervención de terceros países como Gran Bretaña o Estados Unidos, que veían conveniente mantener la independencia de México y de las otras antiguas colonias españolas. Lo que sí se hizo evidente en estos intentos de reconquista por parte de España fue la influencia negativa de los conflictos políticos internos en los esfuerzos diplomáticos -en particular la de la lucha entre los republicanos y los imperialistas de Iturbide- conflictos que retrasaron los reconocimientos a nuestra independencia por parte de los países europeos y entorpecieron la búsqueda de seguridades para la independencia nacional. También son ahora patentes las características que hubo en cuanto a información y medios para soportar una diplomacia adecuada que explotara las rivalidades entre los poderes europeos o que usara a Estados Unidos como escudo. Aunque, pese a todo, México salió muy bien librado de estas primeras escaramuzas, muy pronto tendría que hacer frente a amenazas mucho más importantes.

Las potencias europeas y México

Una vez conseguida la independencia, el primer problema internacional que tuvo que enfrentar México fue naturalmente el del reconocimiento diplomático por parte de otras naciones. Chile, Colombia y Perú, como países con experiencias similares, fueron los primeros en reconocer a la nueva nación e incluso acreditaron representantes en 1822. En el gobierno norteamericano, aunque se tenían simpatías por la independencia de México dado su pasado colonial, se mostraron ciertas reservas a reconocer inmediatamente la independencia de México, esperando las reacciones de las potencias europeas. Se optó así por una política intermedia consistente en enviar a México un "agente especial"⁷ en vez de un ministro plenipotenciario. Francia por su parte, vinculada estrechamente con España y con la Santa Alianza, no podía otorgar el reconocimiento a las nuevas naciones americanas inmediatamente, aunque el gobierno francés se encontraba presionado a otorgar el reconocimiento por algunos comerciantes, quienes pensaban que así estarían más seguros sus intereses económicos.

La puerta al reconocimiento parecía ser Gran Bretaña. Era la nación que se había mostrado más favorable a la independencia de las colonias americanas de España y fue la primera en ayudar a los nuevos gobiernos independientes, como ocurrió, por ejemplo, cuando concedió un préstamo a Colombia. Además, en el caso nuestro, el comercio con Gran Bretaña era ya considerable comparado con el de las otras antiguas colonias españolas, así que había especiales incentivos para el reconocimiento. El problema era que el imperio establecido por Iturbide era una forma de gobierno poco adecuada a los deseos de los ingleses, lo cual sólo quedó solucionado con la caída de aquel régimen y la instauración de la República. Así

⁷ Este agente especial fue Joel R. Poinsett, más tarde primer ministro plenipotenciario de Estados Unidos en México. Su labor primero en contra del imperio de Iturbide, y después creando las lógicas masónicas del rito yorkino, que fueron utilizadas exitosamente para favorecer la llegada a la presidencia de Vicente Guerrero, lo han convertido en epítome del intervencionismo político norteamericano.

las cosas, el nuevo gobierno Republicano mandó a Inglaterra como ministro plenipotenciario a Mariano Michelena y como su secretario a Vicente Rocafuerte quienes muy pronto entraron en contacto con el secretario británico para Asuntos Extranjeros, George Canning. Al igual que en el caso de Francia, el gobierno británico estaba presionado por los comerciantes para reconocer a México, cosa que ocurrió el último día de 1824, y cuatro meses después se firmó el ansiado tratado de amistad y comercio. Esta fue una victoria diplomática importante pues sacaba del aislamiento a México que con ese reconocimiento en la mano podía buscar otros igualmente importantes.

Como España era incapaz de lograr la reconquista, el verdadero problema que enfrentaba México en Europa era Francia, a pesar de que al principio parecía que sería un aliado de México. Como ya se apuntó, en octubre de 1823, el primer ministro británico y el francés acordaron no intentar establecer nuevas colonias en los territorios que habían pertenecido en América a España, lo que equivalía -bien lo sabían- a avalar las independencias americanas. Francia había reanudado sus actividades comerciales con México en 1824, y al año siguiente el gobierno francés nombró agentes de las casas comerciales en México. En 1826 se anunció el permiso concedido a los barcos mexicanos para atracar en puertos franceses y en 1827 se logró firmar un acuerdo comercial que equivalía a un reconocimiento de facto. Hasta entonces todo iba muy bien y se pensaba que el reconocimiento llegaría pronto, pero, la belicosidad francesa y la falta de información y de cautela en México entorpecieron las gestiones.

En 1831 el enviado mexicano a Francia, Manuel Eduardo de Gorostiza, firmó un tratado que acercaba todavía más a ambos países al reconocimiento pleno. En México, sin embargo, la actitud era muy distinta y revelaba un clima de optimismo -y hasta de prepotencia- que impedía el realismo requerido en las negociaciones con el exterior. En efecto, el tratado no sería reconocido en nuestro país, pues no establecía con claridad un reconocimiento incondicional. Era obvio

que Francia quería vender muy caro el anhelado reconocimiento, a lo cual México respondió de forma muy poco pragmática. Francia insistía en las indemnizaciones a ciudadanos franceses por daños sufridos durante el movimiento de Independencia y pretendía obtener del gobierno mexicano algunos privilegios comerciales, como el de poder comerciar en menudeo. Por su parte México se mantenía firme en lograr un reconocimiento incondicional. Esta posición tan tajante ante un país que tradicionalmente se había mostrado amenazador frente a las antiguas colonias españolas no podía augurar nada bueno. Fue un error más de la diplomacia mexicana que evidenciaba, además de falta de pragmatismo, carencia de información, pues era ya de hecho un episodio que se venía repitiendo en toda América Latina con gran frecuencia, el que alguna potencia europea -Francia en particular- pretendiera cobrar mediante presión algún supuesto adeudo, conducta de la cual los artífices de la política exterior mexicana debieron haber estado muy conscientes.

En marzo de 1838, luego de años de estira y afloja, el representante francés en México, Deffaudis, envió un ultimátum exigiendo el pago de 600,000 pesos, mientras la flota francesa declaraba el bloqueo a los principales puertos mexicanos tanto en el Golfo como en el Pacífico. Estas acciones fueron el inicio de lo que se conoció como la "Guerra de los Pasteles". Las últimas negociaciones entre el plenipotenciario francés Charles Baudin y el ministro de relaciones exteriores de México Luis G. Cuevas ocurrieron en Jalapa, y como no se logró romper el impasse, la escuadra francesa tomó la fortaleza de San Juan de Ulúa. El efecto inmediato en México fue el de recurrir a Santa Anna para recuperar el castillo tomado. El intento resultó un fracaso y los franceses estuvieron a punto de apresar a Santa Anna, quien, aunque logró escapar en el último minuto, sufrió la pérdida de una pierna. El gobierno británico interpuso sus buenos oficios, logrando que se firmara la paz en marzo de 1839. A través del tratado suscrito, México se comprometía a pagar las reclamaciones francesas. Tal vez la consecuencia principal de la Guerra de los Pasteles, además de las enormes



pérdidas por el bloqueo al comercio, lograron la rehabilitación de Santa Anna en ámbito de la política nacional. Esta triste guerra fue en mucho producto de un optimismo desmedido, no distante de la prepotencia, de la falta de pragmatismo y de un enorme error de cálculo que sólo se puede explicar por la falta de información y comprensión de lo que ocurría en el resto del mundo.

América para los americanos

Si bien al principio la doctrina Monroe había sido un dique -al menos formal- a las pretensiones coloniales europeas durante los años veinte, nos había dejado solos en casa con el león. Estados Unidos se perfilaba ya desde fines del siglo XVIII como una amenaza para la Nueva España, amenaza que luego heredaría México. Con una claridad asombrosa de objetivos, Jefferson en una carta desde París⁸ esboza la política a seguir hacia América española y hacia la propia España: "Nuestra Confederación debe ser considerada como el nido desde el cual toda América, así la del Norte como la del Sur, habrá de ser poblada. Mas cuidémonos de creer que interesa a este gran Continente expulsar a los españoles de inmediato. Por el momento aquellos países se encuentran en las mejores manos (las de España), y sólo temo que éstas resulten demasiado débiles para mantener sus colonias sujetas hasta que nuestra población progrese lo suficiente para ir arrebatándoselas parte por parte." En 1803 el gobierno de Jefferson le compró a Francia la Luisiana por 15 millones de dólares. Con ello, Estados Unidos pasó a compartir una frontera con la Nueva España. Cuando el ministro norteamericano Livingston le preguntó a Talleyrand sobre los límites precisos de la propiedad que acababan de adquirir, le respondió "yo no le puedo dar direcciones sobre el particular, han hecho un buen trato y supongo que tratarán de obtener el mayor beneficio posible". El propio Napoleón comentó que "si no hubiera nada

⁸ Citado en José Fuentes Mares. Poinsett: historia de una gran intriga. México: Jus. p. 54.



oscuro en esos límites, sería una buena política de los norteamericanos poner esa oscuridad allí".⁹

El siguiente hito en la historia de la expansión territorial norteamericana fue la virtual anexión de Florida, confirmada en el tratado Onís-Adams de 1819. España sin recursos tuvo que ceder la península que de todas maneras ya había sido ocupada por Andrew Jackson, pero buscaba asegurar el resto de sus posesiones mediante una frontera clara que dejara de una vez por todas establecidos los límites de la América anglosajona. En particular había preocupación por hacer hincapié sobre la frontera entre Luisiana y Tέjas, que se fijó en el río Sabinas. El presidente Adams, sin embargo, fiel al consejo de Napoleón, mantenía reclamos sobre el territorio de Tέjas basado en la poca claridad de los límites de la Luisiana. Como esto no funcionó, intentó comprarla en varias ocasiones al nuevo gobierno independiente de México, sin llegar a tener éxito. Esta insistencia constituía para nuestro país un claro aviso del peligro que corría.

Todos estos antecedentes debieron de haber estado muy presentes en la mente de los formuladores de política exterior de aquellos años, quienes así habrían podido emprender la búsqueda de soluciones para estas amenazas. Es cierto que de manera general se temían las intenciones de Estados Unidos con respecto a Tέjas y las otras provincias del norte de México; más aún, se advertía el peligro de un desmembramiento gradual del país, pues además del asunto de Tέjas, el Imperio Ruso reclamaba para sí la California, y el reino de Guatemala había decidido independizarse cuando terminó el imperio iturbidista. Sin embargo esta preocupación generalizada no se tradujo -como habrá de verse- en políticas que combatieran el peligro. Por el contrario, por lo menos durante los años veinte, asuntos "más importantes" de política interna, como la instauración de un gobierno

⁹ George Brown Tindall. *America: A Narrative History*. New York: Norton, W. W., c1988. Vol. I, p. 349.

Republicano y la creación de protopartidos encarnados en logias masónicas, dominaban las discusiones en la ciudad de México. Otro problema, al que ya se ha hecho referencia, fue que ni siquiera llegaba información suficiente de lo que ocurría en Tégas y se decidía sobre su destino sin el conocimiento suficiente. Por último, por lo que hace a la diplomacia mexicana, se pudo lograr muy poco frente a la inminente pérdida. Se actuó sin negociar, simplemente negando la independencia de Tégas y la posterior anexión a Estados Unidos, sin estar en posibilidades de revertir la situación por la fuerza. Es decir, se seguía una política sin coherencia que sólo reaccionaba frente a los acontecimientos, aferrándose a concepciones que ya no correspondían a la realidad.

La transformación de Tégas en una provincia norteamericana comenzó con la temeraria política de colonización de la zona, dictada desde la ciudad de México durante los años veinte, que dejaba libre acceso a la inmigración norteamericana. Hacia 1830 la región costera en la parte oriental de Tégas contaba ya con unos 20,000 colonizadores norteamericanos blancos y unos 1,000 esclavos que trabajaban los campos de algodón; esto, con una población extranjera 10 veces mayor que la mexicana. Sólo entonces el gobierno de México comenzó a restringir el acceso a los norteamericanos y desplazó tropas a la región, pero ya era demasiado tarde. Parece increíble que después del destino de Luisiana y Florida y de los continuos reclamos del gobierno norteamericano sobre Tégas, no se hubieran tomado mayores precauciones en el decenio de los años veinte. Durante 1832 y 1833 se organizaron convenciones norteamericanas en Tégas para pedir la separación de aquel estado del de Coahuila, pues formaban uno sólo. Este arreglo administrativo resultaba en extremo impráctico para muchos tejanos, quienes tenían que viajar hasta Saltillo para arreglar asuntos burocráticos. La reacción del gobierno de Santa Anna ilustra por lo menos dos de los vicios de la política exterior mexicana a los que ya nos hemos referido. Por un lado, la falta de información de lo que ocurría en lugares tan apartados del centro y por el otro, la influencia desastrosa de los vaivenes de política interna. Santa Anna, lejos de

conceder la división, abolía el sistema federal y lo reemplazaba por un gobierno centralista. Los tejanos entonces se levantaron junto con Zacatecas con el estandarte de luchar por la anterior constitución federal, y finalmente en marzo de 1836, mientras Santa Anna se acercaba con sus ejércitos, Tέjas declaraba su independencia.

A esto siguió la derrota militar que acabó con la captura de Santa Anna y la firma de un tratado que reconocía la independencia de Tέjas, que de cualquier manera era ya imposible de evitar. La incorporación de Tέjas a Estados Unidos demoró, no por falta de ganas de los tejanos, sino por reticencias del gobierno federal de aquel país para incluir a otro estado esclavista en la Unión. Con la llegada de James K. Polk a la Casa Blanca en 1844, comenzó un nuevo impulso expansionista, resolviéndose la incorporación de Tέjas y la del territorio de Oregon (disputado a los británicos), a la vez que, privadamente, se hablaba de la compra de California y de Nuevo México.

Mientras esto sucedía, México se aferraba a seguir siendo lo que ya no era. Lucas Alamán y los británicos proponían que México reconociera la independencia tejana, a cambio del compromiso de Tέjas de no anexarse a Estados Unidos. Era una buena opción ya que Tέjas, no habiendo sido admitida en la Unión, contemplaba como una posibilidad real seguir como una nación independiente productora de algodón con ayuda británica y francesa, que ya la habían reconocido. Para México esto no era lo ideal, aunque habría significado la presencia de un amortiguador entre nuestro país y Estados Unidos. Pero el gobierno de México no reconoció la independencia de Tέjas. Santa Anna, en su destierro en Cuba, era el blanco de toda la culpa por la pérdida sufrida y el Congreso mexicano se limitaba simplemente a repudiar el tratado que concedía la independencia de Tέjas, sin hacer nada al respecto.



Hacia 1845 ya no hubo mucho más espacio para la negociación, pues el nuevo gobierno norteamericano agitaba la bandera del "Destino Manifiesto" y propugnaba por la expansión territorial. Dos días después de que Polk asumiera su cargo en marzo, México rompió relaciones con aquel país y retiró a su embajador en Washington. Lo que consiguió con esto fue simplemente privarse del único medio posible para influir sobre los acontecimientos, así que sólo quedó esperar las acciones unilaterales del gobierno norteamericano. Luego de anexar Tέjas, el gobierno de Polk, decidido a proseguir la expansión, organizó una serie de intrigas en California, al tiempo que mandaba tropas bajo las órdenes del general Zachary Taylor para que tomaran posiciones a lo largo del Río Grande. Esta acción se realizaba de manera deliberada para propiciar la guerra, ya que la ubicación del límite del estado de Tέjas no era clara por lo que las tierras comprendidas entre el Río Nueces y el Grande eran territorio en disputa.

Todavía en marzo de 1846 -dos meses antes de la invasión- el gobierno norteamericano mandó a un representante, John Slidell, a la ciudad de México con una propuesta de compra, pero el gobierno de Herrera no pudo recibir al enviado norteamericano en vista de la situación política tan delicada. Poco después, con la toma de poder por el centralista Mariano Paredes y Arrillaga, se complicó aún más la posibilidad interna de una solución negociada. "Los norteamericanos no entendían la tozudez mexicana, pues a pesar de necesitar dinero, se negaban a vender unas tierras deshabitadas que de todas formas perderían."¹⁰ En el contexto interno, sin embargo, la tozudez era perfectamente explicable.

Así las cosas, en mayo comenzaron en el Río Grande las escaramuzas que llevarían a una larga campaña por el norte y el desembarco en Veracruz de las tropas bajo el mando del general Winfield Scott, operaciones que culminarían con la toma de la ciudad de México y la firma del oneroso Tratado Guadalupe Hidalgo, por el cual México desistía de sus reclamos sobre Tέjas más allá del Río

¹⁰ Josefina Zoraida Vázquez. Op. cit.

Grande, y cedía California y Nuevo México a Estados Unidos, que por su parte se comprometió a pagar 15 millones de dólares y a hacerse cargo de las reclamaciones de ciudadanos norteamericanos contra México, hasta por un total de 3.25 millones de dólares.

Se puede especular si la pérdida era en cualquier caso inevitable o si hubiese podido ser evitada y tal vez, si pensamos en los proyectos y en las capacidades que entonces tenía Estados Unidos, tendríamos que concluir que era imposible detener esa expansión. Pero lo cierto es que la falta de articulación y las posiciones tajantes de la diplomacia mexicana en nada contribuyeron a hacer mínimas las pérdidas territoriales. Por ejemplo, el empeño en no reconocer ni la independencia de Ténjas ni su posterior anexión a Estados Unidos, dio la excusa a aquel país para iniciar la guerra que resultó en pérdidas mucho mayores. Otro problema fue la ruptura de relaciones con el vecino del norte, cuyo único efecto fue privarnos de un instrumento para maniobrar, porque si bien es cierto que Polk llegó a la presidencia como abanderado de la expansión, también es verdad que la guerra con México era impopular entre importantes sectores del gobierno norteamericano. Esta oposición a una guerra con México nunca fue explotada por los diplomáticos mexicanos (como sí lo haría Porfirio Díaz más adelante en circunstancias similares) porque simplemente no había representantes mexicanos en Washington. Las luchas intestinas en el interior de México son una vez más también parte de la explicación del fracaso. Si pensamos, por ejemplo que el enviado norteamericano portador de la posible última salida negociada al conflicto no fue recibido por el gobierno de Herrera en vista de un inminente golpe de Estado, o bien si nos referimos a la acción de Santa Anna de abolir la constitución federal de 1824 e instaurar un gobierno de corte centralista, dando a los tejanos la excusa para levantarse en armas y pedir su separación de México, podemos apreciar cuánto hay de cierto en esto. Finalmente, hay que decir que hubo un cálculo muy equivocado de las capacidades de expansión de Estados Unidos y de las fuerzas con las que contaba México para repeler los embates del vecino del



norte. Se rechazó la independencia de T^éjas (que recibiría indudablemente ayuda de Estados Unidos) pensando en que en última instancia, serían sometidos por los ejércitos de Santa Anna. Igualmente se obró en 1846 cuando lejos de evitar la guerra por todos los medios, se movilizaron tropas mexicanas a la frontera facilitando el desenlace bélico.

Hemos dicho que durante estos años de inicio a la vida independiente, la diplomacia mexicana fue muy poco efectiva debido a tres vicios: luchas intestinas internas que afectaron en el exterior; falta de información a todos los niveles, y un excesivo optimismo en las capacidades de México, que hacían poco realistas nuestros tratos con los demás países. Este último vicio desapareció después de la ominosa derrota sufrida en 1947; la falta de información continuó siendo un problema en gran medida -de hecho, hasta el día de hoy- pero quizá la intensificación de la lucha entre conservadores y liberales fue el principal obstáculo para una diplomacia mexicana coherente y adecuada a las circunstancias en la etapa posterior a la guerra con Estados Unidos. Abordamos a continuación este punto.

POLÍTICA EXTERIOR ENTRE LIBERALES Y CONSERVADORES

Después de la guerra con Estados Unidos, la vida intelectual y política de México entró en una fase de pesimismo y creatividad que marca el inicio de una nueva época. Pesimismo bien fundado pues, salvedad hecha de los intentos de reconquista españoles de los que salimos bien librados, lo demás fue un desastre: la secesión del reino de Guatemala, la independencia de T^éjas, la Guerra de los Pasteles, la anexión de T^éjas a Estados Unidos, y la guerra con aquel país, que terminó con la pérdida de la Alta California y Nuevo México, en adición a otros ajustes a nuestras fronteras que en conjunto daban cuenta de la pérdida de más de la mitad del territorio nacional en poco más de 25 años. La presunción de los criollos mexicanos, exacerbada durante el proceso de independencia, de saberse

"la más grande y rica de las colonias españolas, que llegará a ser con el tiempo una potencia de primer orden",¹¹ actitud que fue seguramente responsable de la subestimación evidente de las amenazas norteamericanas y europeas, había terminado de forma tajante con estos lamentables sucesos.

Pero en el periodo posterior a 1847, hubo también una creatividad que había faltado en los decenios precedentes. Los años de 1847 a 1853 vieron intenso debate entre liberales y conservadores acerca de los males que aquejaban a México, y en particular acerca de las causas de la derrota tan aplastante frente a los norteamericanos. Para los conservadores, los acontecimientos les habían dado la razón. México no era un país con una tradición Republicana como Estados Unidos, así que la instauración a contrapelo de un sistema ajeno a nuestra tradición política había terminado por fomentar la anarquía, el desorden y la corrupción en los gobiernos Republicanos y sus ejércitos, minando las fuerzas de México y dejándonos a merced de la república del norte. Una de las conclusiones de este análisis -luego atribuida a Lucas Alamán- fue la de formar una alianza hispanoamericana (y se pensaba particularmente en el conservador y próspero Chile) capaz de contener los embates del norte. También se desprende del análisis la idea de establecer en México una monarquía europea que pudiera poner orden en casa y detener el expansionismo norteamericano. El principal exponente de estos planes fue Gutiérrez Estrada quien aseguraba que "la triste experiencia de lo que este sistema (Republicano) ha sido para nosotros, parece autorizarnos ahora a hacer en nuestro país un intento de monarquía auténtica en la persona de un príncipe extranjero".¹² Estas ideas no tuvieron buena acogida en un principio llegando incluso Gutiérrez Estrada a tener que salir del país, lo cual lo llevó a pasar los siguientes 15 años como saltimbanqui de corte en corte buscando un candidato propicio para su proyecto.

¹¹ Para una divertida descripción de la infatuación criolla, véase a Luis González y González. "El optimismo inspirador de la independencia", en *Todo es historia*. México: Cal y Arena, 1989.

¹² Charles A. Hale. "La guerra con Estados Unidos y la crisis del pensamiento mexicano", en *Secuencia*, Instituto Mora, no. 16, enero-abril de 1990. p. 59.

Los liberales, por su parte, después de la derrota habían quedado sumergidos en una profunda crisis. Les preocupaba especialmente analizar por qué no había habido una resistencia popular frente a la invasión de 1847, comparable por ejemplo a la que hubo en España durante la ocupación napoleónica de 1808. La respuesta a la que se llegó entonces fue que no había una nación como tal. Los indígenas, e incluso el ejército, no se sentían parte de una nación, así que veían con desinterés la invasión que por lo demás no cambiaba en mucho su situación de abyección. Incluso se llegó al extremo de aceptar una fórmula similar a la conservadora: "... entonces será absolutamente necesario que cualquier mexicano consciente de tener algo que perder, deberá convencerse de la verdad ... que no podemos continuar solos como nación, y que necesitaremos, por lo menos durante unos años, de la intervención armada de un poder extranjero".¹³

El péndulo entonces parecía moverse hacia la posición conservadora. La solución monárquica todavía tendría que esperar algunos años, pero por lo pronto, en 1853, el partido conservador liderado por Lucas Alamán llegó al poder y decidió por enésima vez traer a Santa Anna del exilio para gobernar a los mexicanos bajo los postulados conservadores. El resultado fue una grotesca dictadura que el propio Santa Anna prolongó indefinidamente e hizo hereditaria. Mientras esto sucedía parecía que, una vez más, México y Estados Unidos se aproximaban a otra tormenta. Pobladores norteamericanos llegaban a las tierras al sur del río Gila impulsados primero por los fabulosos descubrimientos de oro en la Alta California y segundo por los planes de construcción del ferrocarril norteamericano del Pacífico cuyo paso obligado de la cordillera se localizaba precisamente en esta zona, conocida como La Mesilla. En los periódicos de ambas naciones se hablaba de la posibilidad de otra guerra, mientras los

¹³ Consideraciones sobre la situación política y social de la República Mexicana en el año 1847. México, 1848. Panfleto anónimo de la época atribuido a Mariano Otero.



gobiernos reforzaban sus destacamentos militares a lo largo de la frontera. Finalmente, el presidente norteamericano Pierce envió a México a James Gadsden como ministro extraordinario con propuestas de compra. Entre agosto y diciembre de 1853 Gadsden presentó cinco ofertas de compra que iban desde la adquisición de una enorme faja de territorio que incluyera partes significativas de los estados de Tamaulipas, Nuevo León, Coahuila, Chihuahua, Sonora y Baja California, hasta la cesión de sólo la Mesilla. Santa Anna con ánimo de evitar otra guerra y necesitado de dinero, aceptó esta última proposición por la que obtuvo 10 millones de dólares a cambio de ceder un poco más de 100,000 kilómetros cuadrados de lo que había sido territorio nacional. Era evidente que la guerra del 47 había enseñado a México una lección. El pragmatismo de ambos bandos fue la nota distintiva de la compra Gadsden. El problema, como dijimos, iban a ser las pugnas internas que se recrudecerían con la caída del Segundo Imperio. Estas luchas dejarían un flanco muy vulnerable de México hacia el exterior.

Los siguientes años fueron de luchas intestinas entre las facciones liberal y conservadora. Luego de aprobada la Constitución de 1857 vino la reacción conservadora que acabaría en el estallido de la Guerra de Reforma al año siguiente. Durante esta época podemos ver una vez más que la debilidad interna condujo a perder terreno frente al exterior. Ya que ambas facciones buscaban con denuedo el reconocimiento de otros países, la estrategia tanto de liberales como de conservadores era dar concesiones a Estados Unidos en particular, a cambio de armas y apoyo diplomático. Los norteamericanos, sabedores de esto, aunque se sentían más cercanos políticamente a los liberales mexicanos, jugaban con ambos bandos. De hecho el entonces presidente Buchanan quería celebrar un nuevo acuerdo de límites con México que incorporara a su país la península de Baja California. Junto con este territorio, los norteamericanos estaban interesados en obtener el derecho de paso -a perpetuidad- a través del istmo de Tehuantepec y del río Bravo al Golfo de California, además del arreglo de las reclamaciones de ciudadanos de aquel país: libre comercio y protección efectiva a norteamericanos



y sus propiedades contra la destrucción que causara la Guerra de Reforma. Fue así como el gobierno liberal, mediante su ministro de relaciones, Melchor Ocampo, terminó por firmar un tratado con su contraparte norteamericano que, aunque excluía cualquier modificación de la frontera entre los dos países, comprometía la soberanía nacional al conceder a los norteamericanos el derecho a perpetuidad de tránsito por el istmo de Tehuantepec. Es irónico que la oposición decisiva al tratado McLane-Ocampo no provino de México, que firmó y ratificó el tratado, sino del Senado norteamericano. En efecto, el tratado fue rechazado entre otras razones porque al permitirse el libre comercio con México, se pensó que otros países amigos de Estados Unidos, con base en la cláusula de la nación más favorecida, pedirían un tratamiento similar al otorgado a México, lo cual habría significado un cambio total en Estados Unidos de una economía protegida a otra de libre intercambio, lo que redundaría en una disminución de las rentas del país y en la ruina de varias industrias norteamericanas. México se salvó de acabar siendo una especie de provincia de Estados Unidos gracias a la propia oposición norteamericana, mientras que en México las luchas internas imponían su lógica sobre la conducta que el país seguía hacia el exterior.

Los conservadores, al verse imposibilitados a pactar con Estados Unidos, volvieron la vista a Europa. El ministro plenipotenciario conservador Juan N. Almonte, firmó un tratado con el comisionado de la reina de España, Isabel II, por el cual México se obligaba a pagar cuantiosas indemnizaciones a súbditos españoles por algunos incidentes ocurridos tres años antes, a cambio de que España reconociera al gobierno conservador de Miramón. El tratado Mon-Almonte, al ser desconocido por el gobierno de Juárez, se convirtió más adelante en uno de los pretextos para la intervención europea en nuestro país.

La virulencia del conflicto interno era tal que las facciones no tenían ningún empacho en valerse de cualquier medio para someter al otro. Cuando los conservadores parecían encaminarse al triunfo, los liberales pedían la intervención



de Estados Unidos, como ocurrió con el ataque pedido por Juárez, que el capitán Jarvis efectuó sobre la escuadrilla del almirante conservador Tomás Marín cuya misión era la de tomar Veracruz. Del mismo modo, los conservadores se apoyaban en España o en Francia cuando los liberales parecían llevar las de ganar.

El conflicto era tan costoso que ambas partes comenzaron a caer en un círculo vicioso. Necesitaban dinero, así que contrataban préstamos onerosísimos para comprar armas, pero como la guerra se prolongaba y había que comenzar a pagar los intereses, se veían forzados a repudiar las deudas lo cual llevaba a que los siguientes préstamos fuesen otorgados bajo condiciones más gravosas. Miramón contrató un empréstito con la casa suiza Jecker por 750,000 pesos que cambió por bonos del Estado mexicano cuya suma total alcanzaba los 15 millones de pesos. Posteriormente los bonos Jecker fueron invocados para justificar la intervención francesa en México. En julio de 1861 el gobierno liberal se vio obligado a suspender por dos años el pago de todas las deudas públicas, incluyendo por supuesto la deuda contraída en Londres y en París, lo que provocó que Francia e Inglaterra rompieran relaciones con el gobierno liberal, que era el que parecía prevalecer. Este fue el origen de la alianza anglo-francesa, que después incluiría también a España, para organizar una expedición y cobrarle a México.

Las tres potencias europeas acordaron unir esfuerzos en la empresa y decidieron celebrar una reunión en Inglaterra a fin de presentar un frente común. De acuerdo con lo estipulado en la Convención de Londres, las fuerzas de los países de la alianza se encontrarían en Cuba para de allí partir juntas y presentar ante México sus demandas. "La reina de España, el emperador de los franceses y la reina de la Gran Bretaña, se comprometían a adoptar las medidas necesarias para enviar a la costa de México fuerzas de mar y tierra combinadas en número suficiente para tomar y ocupar las diferentes fortalezas y posiciones militares del



litoral mexicano."¹⁴ No obstante, las fuerzas españolas llegaron un mes antes a las costas de México, lanzaron un ultimátum al gobierno de Juárez y tomaron el castillo de San Juan de Ulúa y la plaza de Veracruz. Cuando llegaron los otros aliados tuvo lugar un conjunto de negociaciones que culminó con la firma de los preliminares de la Soledad que parecían ofrecer una solución diplomática al problema. Pero la llegada de refuerzos franceses, al mando del conde de Lorencez, con una belicosidad que sólo delataba segundas intenciones, acabó por romper los acuerdos de Londres entre los aliados, decidiéndose que cada potencia continuaría negociando independientemente con el gobierno de México. Así las cosas, las escuadras inglesa y española obtuvieron satisfacción y optaron por retirarse mientras los franceses recibían más refuerzos.

La resistencia mexicana frente a las tropas francesas sólo duró unos meses, pese al famoso episodio del 5 de mayo en Puebla. En junio de 1862 los franceses ocuparon la ciudad de México e inmediatamente se creó una "junta de notables" encargada de decidir la forma de gobierno que se adoptaría. Después de algunas deliberaciones se redactó un dictamen de cuatro puntos: 1) que la nación adoptaba la monarquía moderada, hereditaria, con un príncipe católico, 2) que el soberano tomaría el título de Emperador de México, 3) que la corona imperial se ofrecería al príncipe Fernando Maximiliano, archiduque de Austria, para él y para sus descendientes, 4) que en el caso de que por circunstancias imposibles de prever no llegase a tomar posesión del trono, la nación mexicana se remitiría a la benevolencia del emperador de los franceses para éste que le indicase otro príncipe católico apropiado.¹⁵

El Segundo Imperio duró cinco años los cuales fueron de continuas turbulencias. El gobierno de Juárez acechaba desde el exilio, había bastiones liberales en distintos puntos del país y, para colmo, los conservadores ofrecían un

¹⁴ Lilia Díaz. "El liberalismo militante", en *Historia general de México*. México: El Colegio de México, c1976. p. 860.

¹⁵ *Ibid.*, p. 869.

apoyo tibio al emperador que se había mostrado en extremo liberal para su gusto. La política exterior estaba profundamente influida por Francia, que tenía en sus manos la supervivencia del imperio. Además de las tropas, Francia prestó dinero a la corte de Maximiliano y sus buenos oficios redundaron en otras cortes europeas, como la de Bélgica y la de Austria, para conseguir más ejércitos para México. Estados Unidos, por su parte, se había mantenido neutral durante todo este periodo debido a la guerra civil por la que estaba pasando, pero dejaba ver sus simpatías por el gobierno republicano de Juárez. Una preocupación importante de Maximiliano era entonces la de obtener el reconocimiento de Estados Unidos, lo que intentó lograr de varias maneras. Primero, a través del cónsul mexicano en Nueva York, Luis Arroyo, quien se entrevistó con el secretario de Estado Seward sin conseguir nada. Después Maximiliano, valiéndose del ministro francés en Estados Unidos, envió una carta al presidente Andrew Johnson quien se negó a recibirla. A fines de 1865, cuando la guerra civil de Estados Unidos parecía concluir, su posición frente a la intervención francesa se endurecía. Seward dijo sin ambages que "la presencia de un ejército francés en México que sostiene una autoridad apoyada en la fuerza y no en la libre voluntad del pueblo mexicano, es un motivo de seria preocupación para Estados Unidos. Tal autoridad está en directo antagonismo con la política de este gobierno y con los principios en que se funda...Estados Unidos considera el esfuerzo de establecer permanentemente un gobierno extranjero e imperial en México, indebido e impracticable..."¹⁶

Al fin, la ausencia de un apoyo propio que sustentara al imperio se hizo patente. Napoleón III, en vista de los acontecimientos en Europa, decidió retirar sus tropas escalonadamente con la esperanza de que tropas austriacas tomaran su lugar. Estas, sin embargo, nunca llegaron en número suficiente. La obstinación de Maximiliano lo llevó a ponerse al frente de las pocas fuerzas militares que le quedaban y marchar a Querétaro para hacer frente a los ejércitos liberales. El resultado fue desastroso: fue aprehendido y enjuiciado por los juaristas;

¹⁶ Ibid., p. 889.

finalmente, fue fusilado, junto con sus generales Mejía y Miramón, en el cerro de las campanas en junio de 1867. Mientras tanto los ejércitos de Porfirio Díaz vencían los últimos bastiones del imperio en la ciudad de México, misma a la que el caudillo oaxaqueño entró triunfante.

EL PRAGMATISMO DE LA REPUBLICA RESTAURADA Y DEL PORFIRIATO

Con el fin del imperio de Maximiliano terminó toda una época de luchas, intervenciones y aventuras. En lo interno el liberalismo quedaba dueño del terreno como vencedor indiscutible, imponiendo la primacía de un Estado secular que garantizara -tal era el ideal- las libertades individuales de todos. En lo económico, aseguraba la propiedad privada y favorecía la libre empresa, liberando así las potencialidades de desarrollo del país. En lo externo, había quedado claro que México se establecía como un país independiente con un gobierno de corte republicano imposible de someter a la voluntad de alguna potencia, como lo había mostrado el fracaso de Francia y Austria. La política exterior de México durante la República Restaurada y el Porfiriato se encaminó a favorecer el proyecto nacional liberal. A diferencia de lo que venía ocurriendo con anterioridad, la diplomacia mexicana fue pragmática y negociadora evitando enfrentamientos innecesarios. El interludio juarista y sobre todo la "paz porfiriana" pusieron remedio a algunos males que aquejaron a la política exterior de antaño. La tranquilidad interna pudo sustentar una política exterior más planeada y con sentido de dirección y continuidad. La mejoría en las vías de comunicación, en particular el crecimiento de las redes ferroviarias, integraron las distintas zonas del país y mejoraron la información disponible al centro para la toma de decisiones. La astucia política e incluso el maquiavelismo sustituyeron la vaguedad y el idealismo de la etapa anterior.

Al comenzar el periodo, la política exterior mexicana se concentró por fuerza en el continente americano. La aventura imperial fue la última intervención



européa en México. Pese a que el viejo continente se embarcaba en una nueva fase de colonialismo, éste no llegaría hasta nuestro país. Naturalmente las tres potencias europeas signatarias de la Convención de Londres habían roto relaciones con México, al igual que otros países europeos. La fórmula para reestablecer vínculos con ellos iba a ser dictada por primera vez, por el gobierno mexicano y consistió en lo que después se llamó la doctrina Juárez, cuyas ideas centrales fueron: 1) que para reestablecer relaciones renunciaran a los tratados y acuerdos firmados con anterioridad -esencialmente que renunciaran al cobro de los préstamos que habían hecho a México-; 2) que solicitaran al gobierno mexicano el restablecimiento de relaciones, y 3) que celebraran nuevos acuerdos y tratados más justos para ambas partes. La primera solicitud que respetara la doctrina provino de la Confederación Germánica del Norte, de Bismarck, siendo esto en verdad todo un éxito porque esta Confederación liderada por Prusia era la potencia europea que más problemas ocasionaba a los anteriores victimarios de México, a saber: Francia y Austria. El establecimiento de relaciones con Prusia ocurrió en 1869 y muy pronto, a fines de ese mismo año, se haría lo propio con Italia. Pero el reconocimiento de los países signatarios de la Convención de Londres, tardaría mucho más: España lo haría en 1871, Francia nueve años más tarde en 1880 y la Gran Bretaña sólo hasta el año de 1885. En todos estos casos, como señaló Daniel Cosío Villegas, se impuso la doctrina Juárez, aunque atemperada por el tiempo y las circunstancias.

Mientras tanto el gobierno mexicano aislado del continente europeo, sólo mantenía relaciones diplomáticas con los países americanos y en particular con Estados Unidos; como diría Juárez en el discurso que pronunció ante el cuarto Congreso de la Unión, el 8 de diciembre de 1867, texto que habría de constituir el fundamento de la nueva política internacional de México: "Con los Estados Unidos de América conservamos las mismas relaciones de buena amistad, que existieron durante nuestra lucha. Las constantes simpatías del pueblo de los Estados Unidos, y el apoyo moral que su gobierno prestó a nuestra causa, han merecido y



merecen justamente, las simpatías y la consideración del pueblo y del gobierno de México."

El liberalismo triunfante de Juárez iba a concentrar sus energías en la pacificación del país y en la reconstrucción económica. Para lograr estos fines, pensaba Matías Romero -artífice del programa de recuperación económica- que se necesitaría de tres factores, todos ellos relacionados de alguna manera con el exterior: inmigración, desarrollo de las redes de comunicación, y explotación de los recursos naturales. En 1867 y 1868 el gobierno renovó la concesión otorgada a empresas británicas para terminar el ferrocarril que uniría al puerto de Veracruz con la ciudad de México, mismo que fue inaugurado al inicio de 1873. Era el momento de la fe en el progreso económico y social. "Los caminos de hierro resolverán todas las cuestiones políticas, sociales y económicas que no han podido resolver la abnegación y la sangre de dos generaciones."¹⁷

Sin embargo, el proyecto parecía apenas haber comenzado cuando las dificultades se volvían a hacer presentes. En 1871 Juárez se reeligió derrotando en las urnas al héroe oaxaqueño, Porfirio Díaz, quien entonces optó por la vía violenta, rebelándose bajo el Plan de la Noria. Aunque fue sometido rápidamente por las fuerzas juaristas, presagiaba lo que vendría después. Al año siguiente, luego de una corta enfermedad, Juárez murió y lo sucedió en la silla presidencial Miguel Lerdo de Tejada, presidente de la Suprema Corte, quien viviría sujeto a las acechanzas de Díaz hasta que en 1876 este último logró su sueño en una revuelta, llamada de Tuxtepec, que lo llevó al poder.

El golpe de Estado no fue bien recibido en Washington. Por el contrario, donde antes había cooperación y amistad, hubo después desconfianza que más tarde llevaría a los dos países al borde de un conflicto armado. Durante cerca de

¹⁷ Manuel María de Zamacona, citado en Luis González y González. "El liberalismo triunfante", en Historia General de México. Op. cit., p. 911.

dos años, el tiempo que transcurrió entre la llegada de Díaz al poder y abril de 1878, cuando por fin Estados Unidos reconoció su gobierno, México vivió en la incertidumbre de una nueva invasión. Múltiples causas generaron este clima de tensión y la principal de ellas fue la llegada a la Casa Blanca de Rutherford B. Hayes, en lo que fueron tal vez las elecciones más sucias de Estados Unidos en toda su historia.

Vale la pena detenerse un poco en la política que siguió Díaz en este tiempo, en particular en lo relativo a su "diplomacia secreta", pues revela una astucia política admirable, sin los errores que antes se habían cometido en nuestras relaciones exteriores. Esta política constituye un buen ejemplo de pragmatismo exitoso en el que se cede en algunos puntos poco relevantes, a cambio de garantizar lo fundamental, que en este caso concreto era evitar una nueva invasión.

Dado el escaso apoyo para Hayes mostrado en las elecciones norteamericanas, era razonable suponer que una expansión territorial a bajo costo favorecería la imagen presidencial. Por esta razón, el retraso al reconocimiento del gobierno de facto de Porfirio Díaz era una situación muy delicada para México ya que se podía convertir en un problema mayor. Para comenzar, Porfirio Díaz se cuidó de no dar a los norteamericanos ningún pretexto para intervenir. Unas semanas después de la llegada del oaxaqueño al poder se vencía el pago anual de los intereses de una deuda que México había contraído con aquel país unos años antes. Aunque las arcas estaban vacías, Díaz echó mano de todos los medios, incluidos los impopulares préstamos forzosos, con tal de hacer el pago puntual de lo estipulado, aprovechando ocasión para enviar a Hayes una carta autógrafa donde le recordaba que el gobierno que se honraba en presidir había sido confirmado por una elección democrática. El gobierno norteamericano, a través del secretario de Estado Evarts, contesta condicionando el reconocimiento al arreglo inmediato y final de todas las cuestiones pendientes entre los dos

países, al pago puntual de las reclamaciones falladas por la Comisión Mixta creada por la Convención del 4 de julio de 1868, a pago de los daños y perjuicios en las personas e intereses de sus nacionales en ocasión de las revueltas de la Noria y Tuxtepec, al compromiso de que los préstamos forzosos no afectarían a los ciudadanos norteamericanos, a la derogación de las disposiciones legales que impedían a éstos adquirir bienes raíces en la zona fronteriza, a la abolición de la zona Libre, y sobre todo, a la pacificación de la frontera mediante el recurso de que las tropas norteamericanas invadieran libremente el territorio de México para aprehender y castigar a quiénes perturbaran la paz fronteriza.

Era claro que aquella retahíla de peticiones no podrían ser cumplidas cabalmente, así que Porfirio Díaz optó por satisfacer algunas de ellas, para ganar tiempo, al tiempo que enviaba a Manuel María de Zamacona como su agente confidencial en Estados Unidos. Su misión era cabildear en el Congreso norteamericano y mejorar la imagen de México en aquel país publicando artículos y noticias en los periódicos y dirigiendo discursos a empresarios y sindicatos. En suma, explotar la influencia política de los sectores que podrían estar más interesados en evitar un nuevo enfrentamiento armado con México.

La prensa norteamericana especulaba ya sobre la nueva invasión. El New York Sun declaraba que los beneficiarios de una nueva invasión serían los "especuladores de minas y terrenos mexicanos, la camarilla militar ansiosa de una coyuntura para conseguir ascensos rápidos, los agiotistas, contratistas y aventureros de toda laya". El New York World por su parte afirmaba que los tejanos querían propinarle a México otra "patada tan fuerte como la de San Jacinto".¹⁸

En gran medida, las "cuestiones pendientes" como las había llamado Evarts, no podían ser solucionadas fácilmente, aunque la pacificación que trajo Porfirio Díaz al país contribuyó en mucho al alivio. La ausencia de revueltas

¹⁸ Luis González y González. "El liberalismo triunfante". Op. cit. p. 938.

internas, por ejemplo, hizo innecesario recurrir a los préstamos forzosos que tanto preocupaban a los norteamericanos. Aun el problema de fondo, que era la pacificación de la frontera y que consistía en eliminar el abigeato y las incursiones de los indios bárbaros, fue mejorando paulatinamente a medida que más pobladores del centro emigraban hacia esa zona y de que Porfirio Díaz y su sucesor, Manuel González, lograban establecer el control mediante la profesionalización de los jefes militares que se encontraban a lo largo de la frontera. El asunto de la abolición de la zona libre que México mantenía en Tamaulipas, a través de la cual innumerables productos europeos entraban de contrabando al país vecino, se fue resolviendo por el simple desarrollo económico de Estados Unidos. En efecto, allá se fueron produciendo mejores productos y más baratos que los europeos, de manera que, como dice Daniel Cosío Villegas, el contrabando de México a Téjas cesó por completo para ser sustituido por el contrabando de Téjas a México. Así el problema dejó de ser de Estados Unidos para convertirse en uno nuestro.

El tema en el que más insistía el gobierno norteamericano, el de que México permitiera la entrada de tropas suyas a nuestro territorio a fin de perseguir a delincuentes que buscaban refugio en México, fue manejado con habilidad. Por principio de cuentas la retórica de México fue la de no permitir la entrada de tropas norteamericanas a territorio nacional; sin embargo esto se flexibilizó muchísimo en la práctica, en una fórmula que salvaba el honor de México y resolvía el problema de los norteamericanos. Más adelante Vallarta ofreció, en un famoso memorándum del 10 de septiembre de 1877 que le valió muchísimas críticas, que México consentiría a la entrada de tropas norteamericanas con tal de que el derecho fuera recíproco y México de la misma manera pudiera entrar a territorio de Estados Unidos. Una vez más era obvio que el gobierno mexicano no haría uso de su derecho pero con el legalismo salvaba el honor. Este ofrecimiento fue rechazado por los norteamericanos pero mostraba la buena disposición de México para resolver los problemas entre los dos países.



La "diplomacia secreta" de Zamacona fue el elemento que permitió todas estas mejoras evitando la radicalización del conflicto. "Pronto pasó a ser realidad su tesis de oponer a las "exigencias irregulares de los Estados Unidos la opinión y la influencia de los norteamericanos interesados en la suerte económica de México".¹⁹ Se invitó a importantes empresarios norteamericanos a visitar México, al que se describía como una suerte de paraíso de los negocios. Se insistía a la delegación norteamericana que la condición para la prosperidad tanto en México como en Estados Unidos era la estabilidad, por lo que un conflicto entre ambos países sería desastroso. En otras palabras, México se enganchaba al tren del progreso, dando facilidades a los empresarios de Estados Unidos para que ellos disuadieran a la facción proclive a una nueva invasión. Todas estas concesiones fueron preparando el terreno hasta que en abril de 1878, después de un año y medio del golpe de Estado de Díaz, su gobierno fue reconocido por el vecino del norte.

La política exterior de aquellos años, conducida por Porfirio Díaz y por su ministro de Relaciones Exteriores Ignacio L. Vallarta fue radicalmente opuesta a la que se siguió en la primera mitad del siglo. Lejos de ser vaga e idealista con posiciones tajantes que no admitían negociación (como se demostró en el caso de Téjas), esta diplomacia tuvo objetivos muy concretos -como lo fue el lograr el reconocimiento norteamericano- que iban a ser alcanzados con acciones pragmáticas y acomodaticias. Después de todo, si la finalidad era el desarrollo económico y esto requería de estabilidad y orden, ¿no era mejor acaso tener a los norteamericanos como socios y no como enemigos? De hecho, el gobierno de Díaz mataba así dos pájaros de un tiro, ya que era obvio que no sólo necesitaba evitar el conflicto, sino que también requería del capital y de la tecnología del vecino del norte para el ansiado desarrollo económico. Ambas cosas las consiguió al mismo tiempo.

¹⁹ Daniel Cosío Villegas. Estados Unidos contra Porfirio Díaz. México; Buenos Aires: Ed. Hermes, 1955. p. 506.

Además fue una política exterior mucho más sofisticada que la de antaño. Se reconocía que Estados Unidos no era una sola entidad monolítica, sino que estaba compuesto de diversos grupos con distintos intereses, así que de lo que se trataba era de atraer a los intereses adecuados para neutralizar a los otros. Este grado de sofisticación es admirable en vista de la poca información disponible en su momento. Ciertamente no antes, y en muchos casos después tampoco,²⁰ el gobierno mexicano tuvo esta percepción de Estados Unidos que permitía diplomacias tan exitosas. El juicio de Daniel Cosío Villegas, el único que ha estudiado a profundidad este año y medio de diplomacia entre México y Estados Unidos, es contundente: "pocas dudas pueden haber de que en la lucha diplomática, México resultó vencedor y Estados Unidos vencido".²¹

La difícil negociación con el vecino del norte tuvo además el efecto de convencer a Porfirio Díaz del peligro que se corría teniendo una relación única con Estados Unidos. Desde entonces México "comenzó a delinear y practicar lo que sería más tarde un principio cardinal de su política exterior: hacer de Europa una fuerza moderadora de la influencia, hasta entonces única, de Estados Unidos; sintió la necesidad de buscar en ella un apoyo moral, un respaldo político, una ayuda económica..".²²

La paz porfiriana no sólo se refiere a la política interna, también se extendió a la exterior. Después de los problemas del reconocimiento con Estados Unidos, es notable el resto del periodo por la falta de preocupaciones internacionales para México. Hubo tres problemas de límites que, comparados con los anteriores parecen insignificantes: una disputa con Guatemala por la región del Soconusco

²⁰ Pensemos por ejemplo en algunas versiones de la escuela de la dependencia, tan influyente en años sesenta y setenta en América Latina, cuyo postulado central era que los Estados Unidos era una especie de actor racional unificado en el que el capital y el gobierno se dan la mano para subdesarrollar a otros países.

²¹ Daniel Cosío Villegas. Op. cit., p. 527.

²² Luis González. Op. cit., p. 940.

que al principio amenazaba con transformarse en guerra pero que acabó con la aceptación de Guatemala del tratado de límites firmado en 1898; otra con Inglaterra en torno a las fronteras exactas de Belice y relativa también al tráfico de armas que iban a parar a manos de los indios mayas, alzados contra el gobierno federal, y finalmente el problema de la desviación del cauce del río Bravo que dejaba fuera de nuestro territorio a la zona llamada "Chamizal". La política exterior dejó de ser preocupación del presidente y pasó a ser conducida por la burocracia correspondiente, que además tuvo una continuidad asombrosa. Ignacio Mariscal, ministro de Relaciones Exteriores duró más de 20 años en su puesto sin grandes sobresaltos.

CAPITULO II

La política exterior desde la Revolución

1910-1940, LA REVOLUCIÓN Y LOS AÑOS DE LA CONVIVENCIA DIFÍCIL CON EL EXTERIOR

El siglo XX comenzó para México 10 años tarde. La revuelta electoral de Madero, acabó por desencadenar una gran revolución social que transformaría al país entero y modificaría la posición de México en el escenario internacional. Como resultado del movimiento armado, los gobiernos posrevolucionarios tuvieron que buscar un nuevo acomodo entre las naciones del mundo y, de la misma manera, éstas tuvieron que encontrar una nueva forma de relación con México y sus nuevos gobernantes.

Las tres décadas que van de 1910 a 1940 constituyen una época compleja y fascinante en la que los sucesos nacionales se ligan con acontecimientos importantísimos en el mundo, dos guerras mundiales, la Revolución Rusa y el surgimiento de los regímenes fascistas en Italia y Alemania, por sólo mencionar algunos. En el juego internacional de México durante este periodo, el gobierno norteamericano volvió a ser una fuerza muy activa en la política nacional, lo que no había sido durante el porfiriato. Sólo en el decenio que va de 1910 a 1920, la acción de los gobiernos norteamericanos condujeron a tres intervenciones importantes: el desembarco de marines en Veracruz en abril de 1914; la expedición punitiva conducida por el general Pershing en 1916, y a una incursión menor de fuerzas norteamericanas en Ciudad Juárez en junio de 1919. También la frontera entre los dos países jugó un papel decisivo en el curso de los acontecimientos políticos nacionales ya que fue santuario de revolucionarios -de



la oposición magonista y maderista, por ejemplo- y también fuente de abastecimiento de armas.

Además del gobierno, los intereses económicos norteamericanos, en particular los de las compañías petroleras, ejercieron una influencia enorme sobre la relación con México, situación que no cesaría sino hasta 1942, cuando quedó definitivamente arreglado el conflicto. En menor escala, la opinión pública, el movimiento obrero, y la iglesia católica de Estados Unidos, se harían presentes en los asuntos internos de nuestra nación.

Por lo que hace a otros países, Gran Bretaña era sin duda el único país capaz de disputarle a Estados Unidos la preeminencia económica sobre México. Díaz, temiendo la avasalladora influencia norteamericana, había alentado la participación económica europea. Gran Bretaña ocupaba un lugar distinguido, sobre todo a través del empresario Weetman Pearson (después Lord Cowdray), quien controlaba parte de la industria ferrocarrilera, y fundó la compañía petrolera El Águila, que controlaba para 1910 el 58 por ciento de toda la producción petrolera del país.²³

La primera reacción tanto en México como en otros países frente al levantamiento de Madero fue de azoro. Como narra Friedrich Katz, el enviado alemán a México, Karl Bünz, escribió a su gobierno la víspera de la Revolución: "pienso, igual que la opinión pública y la prensa, que una revolución general está fuera de toda consideración".²⁴ Esta misma opinión la volvió a externar casi un mes después de iniciadas las hostilidades.

Lo que salta a la vista durante el segundo decenio del siglo es la actitud de intervencionismo en cuestiones de política interna de México que desplegaron

²³ Friedrich Katz. *The Secret War in Mexico: Europe, the United States and the Mexican Revolution*. Chicago: The University of Chicago Press, c1981. p. 25

²⁴ Friedrich Katz. *Op. cit.* p. 3.

tanto Estados Unidos como algunas potencias europeas, en particular Alemania y Gran Bretaña. Las distintas facciones revolucionarias durante este decenio de conflictos no tendrían otro remedio que el de hacerle el juego a sus aliados ocasionales, algunas veces a Estados Unidos, y otras a Gran Bretaña. No hay en la política exterior de estas facciones consistencia ni estrategia de largo plazo, sino sólo oportunismo. Esta situación fue cambiando en la medida que se fue consolidando el gobierno revolucionario. Ya en los tiempos de Carranza, se empiezan a ver los destellos de lo que serían los problemas dominantes de todo el periodo: deuda externa, reparaciones, estatus de las compañías petroleras extranjeras, etcétera.

El intervencionismo político norteamericano ocurrió desde el primer momento de la Revolución. El movimiento maderista había generado simpatías tanto en el gobierno de Estados Unidos como entre los consorcios económicos norteamericanos. Sin embargo, a medida que pasó el tiempo la simpatía inicial se fue convirtiendo en hostilidad abierta, al grado de brindar apoyo al levantamiento de Huerta. Los factores que explican este cambio de posición son esencialmente la negativa de Madero a indemnizar en su totalidad a los ciudadanos norteamericanos que sufrieron daño en su persona o propiedades durante la revuelta armada, su aparente deseo de fomentar la inmigración europea y sus esfuerzos por cultivar sentimientos patrióticos entre la población, en particular, su propósito de introducir el servicio militar obligatorio para todos.

En enero de 1913 se gestó una conspiración contra el gobierno de Madero. No era la primera; en los pocos meses que llevaba en la presidencia, Madero había debido hacer frente a varios levantamientos entre los que destacan los de Bernardo Reyes y de Félix Díaz. Pascual Orozco y Emiliano Zapata, aunque en lucha, se mantenían en una zona específica que se encontraba más o menos bajo control. Sin embargo, esta vez era diferente ya que los generales conservadores que deseaban una vuelta al porfiriato, habían logrado limar sus diferencias, lo que les permitía actuar juntos. Además quizá más importante, contaban con un aliado



importantísimo: el embajador norteamericano en México, Henry Lane Wilson. La colusión de Huerta y Félix Díaz fue exitosa y su primer fruto fue el asesinato de Madero. La administración de Taft, y Henry Lane Wilson en lo personal, también se salieron con la suya al instaurarse en México un nuevo gobierno mejor dispuesto a sus intereses.

Todos estos acontecimientos enfrentaban a Woodrow Wilson, quien llegó a la Casa Blanca sólo cinco días después del asesinato de Madero, a un fait accompli de difícil solución. Su política hacia México, criticada a ambos lados de la frontera, se caracterizó por un cierto mesianismo pero sobre todo, y de nueva cuenta, por un deseo de intervenir para corregir los errores de la administración anterior que habían creado el infausto régimen de Huerta.

La política de Wilson hacia México giró 180 grados respecto de lo que venía ocurriendo antes. Wilson vio en Huerta, no a un aliado confiable, proclive a favorecer los intereses norteamericanos como lo había descrito Henry Lane Wilson, sino a un dictador al que había que combatir por todos los medios. Sus primeras acciones consistieron en presiones diplomáticas y amenazas. Mientras que los países europeos reconocieron el gobierno dictatorial, Estados Unidos condicionaba el reconocimiento a la celebración de elecciones limpias. La presión siguió en aumento cuando la administración de Wilson convenció al gobierno de Gran Bretaña de que retirara su apoyo a Huerta y, como esto tampoco fuera suficiente para derrocar al pretoriano, se optó en abril de 1914 por la intervención militar, originándose de este modo el desembarco en Veracruz. Esta acción es frecuentemente objeto de exageraciones en cuanto a sus efectos en los acontecimientos internos de México. Cuando los marines desembarcaron, las facciones revolucionarias que combatían el huertismo tenían ya bajo su poder más de la mitad del territorio nacional y los días de Huerta estaban ya contados. El desembarco en Veracruz tuvo, cuando más, el efecto de un catalizador que aceleró lo que ya era previsible.

Las fuerzas invasoras permanecieron en Veracruz esperando la resolución para autorizar el uso de tropas en mayor escala para invadir la capital, so pretexto de proteger las vidas y propiedades norteamericanas. Sin embargo, esta opción fue rechazada por la opinión pública y por el senado norteamericanos. Así las cosas, Wilson solicitó la mediación de Argentina, Brasil y Chile (grupo ABC), cuyos representantes, junto con los americanos y los de las distintas facciones revolucionarias, se reunieron en las Cataratas del Niágara en la frontera canadiense y americana. La posición firme de Carranza de no negociar la situación interna de México en un foro internacional, empero, llevó al colapso de la reunión el 5 de julio de 1914. Diez días después la posición del gobierno de Huerta era en extremo precaria y temiendo por su vida dejó a cargo del Ejecutivo a un ministro de la Suprema Corte de Justicia, Francisco Carbajal, y salió huyendo del país. En diciembre las tropas norteamericanas fueron retiradas de Veracruz.

La caída de Huerta no hizo más que aumentar los problemas de los norteamericanos. Por un lado, el estallido de la primera Guerra Mundial presionaba a la administración de Wilson a no comprometer tropas ni recursos en México en vista de que podrían necesitarse en otra parte; sin embargo, por otro lado, los recursos naturales de México se volvían más valiosos en tiempos de guerra, por lo que había mayores incentivos para intervenir al sur del río Grande y mantener segura al menos una fuente de abastecimiento. La política exterior norteamericana en relación a México se debatía entre objetivos contradictorios. Una forma de traer la paz a México era apoyando a una de las facciones revolucionarias contendientes para acelerar el proceso de pacificación, pero ello podía implicar la llegada al poder de un grupo antinorteamericano. Otra opción estrategia era justamente la contraria: intervenir para ayudar a la facción más débil a fin de mantener a todos en la lucha para extraer las mayores concesiones políticas y, que en vista de la imposibilidad del triunfo de ninguna facción, se formara un gobierno de coalición más moderado al verse todas las facciones

forzadas a conciliar intereses. Wilson siguió alternativamente ambas políticas. Durante la primera mitad de 1915 el avance de las fuerzas constitucionalistas sobre Villa hicieron que el gobierno del norteamericano favoreciera al centauro del norte: "El gobierno americano había hecho todo lo posible por impedir la victoria de Carranza. Cuando Villa, cuya situación empeoraba a cada momento, empezó en julio a intensificar las requisiciones a compañías norteamericanas e imponer impuestos, el gobierno norteamericano fue tolerante como no lo había sido en otras circunstancias".²⁵

Cuando ya el avance de las fuerzas constitucionalistas parecía imponerse sobre el resto, Wilson cambió de estrategia para, finalmente, reconocer al gobierno de Carranza en octubre de 1915. Se mejoraban así las relaciones entre ambos países, aunque había muchas fricciones, sobre todo a causa de las compañías norteamericanas. Después de cerca de tres años de luchas intestinas que habían arruinado la economía nacional, Carranza favorecía la idea de aumentar los impuestos a las compañías petroleras como forma de allegarse recursos para la reconstrucción. También, cuando las tropas constitucionalistas ocuparon Yucatán, establecieron un monopolio estatal para la exportación de henequén, sustituyendo el monopolio que antes tenía la International Harvester Company. Pese a todo, las relaciones entre los gobiernos eran cordiales y, como muestra de buena fe, Wilson intentaba ayudar al gobierno de Carranza para conseguir un préstamo en la banca privada norteamericana. Los trámites se encontraban ya encaminados cuando la noche del 9 de marzo de 1916 Francisco Villa, al frente de 500 efectivos, atacó la población de Columbus, Nuevo México. Este incidente dio fin al proyecto del préstamo y desencadenó la fallida expedición punitiva.

Las potencias europeas, aunque inmersas en una guerra de proporciones sin precedentes, también jugaron un papel en el drama nacional. Gran Bretaña, en

²⁵ Ibid., p. 300.

vista de su dependencia respecto del petróleo mexicano, siguió una política activa en México. El gobierno de su majestad británica confabulado con los intereses petroleros en México de Lord Cowdray representados por J. B. Body, intentó sobornar a hombres cercanos a los líderes revolucionarios. Primero se acercaron a Miguel Díaz Lombardo, uno de los civiles de mayor importancia para Francisco Villa. Luego, en virtud de que la facción de Carranza parecía la dominante, hicieron contacto con Luis Cabrera quien se rehusó a colaborar. Como las cosas no funcionaron por cooptación, los ingleses acudieron entonces a los enemigos de Carranza como forma de presión. El instrumento de tal política fueron las fuerzas del general Manuel Peláez, un terrateniente de la región petrolera levantado en armas contra el gobierno de Huerta que al ocupar los pozos petroleros de las compañías norteamericanas e inglesas se había topado con una mina de oro, pues extorsionaba a las compañías a cambio de protección a sus intereses. Como Peláez nunca reconoció al gobierno de Carranza era visto por la facción del exgobernador de Coahuila como un mero instrumento de los intereses británicos y norteamericanos.

Los británicos muy pronto comenzaron a pertrechar a los rebeldes de Peláez convirtiéndolos en un ejército local muy poderoso. Así las cosas, no es sorprendente que entre marzo y junio de 1917 los ingleses hubieran elucubrado planes para un golpe de Estado contra Carranza. Sin embargo el reconocimiento de Estados Unidos hizo que los planes cayeran por los suelos, ya que la cooperación del gobierno de Wilson era indispensable para cualquier intento exitoso de golpe de Estado. El representante británico no tuvo más que sumarse a la posición norteamericana y recomendar a la Oficina de Asuntos Extranjeros el reconocimiento de Carranza.

Alemania también participó en el curso de los acontecimientos en México, aunque su influencia fue a veces exagerada. El punto culminante fue un célebre telegrama, interceptado por la inteligencia británica, que el secretario de Estado



alemán Zimmermann. envió al gobierno de Carranza el 15 de enero de 1917 y cuyo contenido era el siguiente:

"Empezaremos la guerra submarina ilimitada el día primero de febrero. Habrá sin embargo intentos por mantener neutral a los Estados Unidos. En el caso de que este esfuerzo fallara les ofrecemos una alianza en los siguientes términos: proseguir conjuntamente la guerra, concluir conjuntamente la paz. Ayuda económica sustancial y anuencia para que México recobre sus antiguos territorios en Téjas, Nuevo México y Arizona. El arreglo de los detalles los dejamos a Vuestra Honorable Excelencia.

Vuestra Excelencia deberá presentar lo anterior al presidente tan pronto como la guerra con los Estados Unidos haya comenzado, manteniendo el más absoluto secreto, y además ofreciendo la entrada de Japón a esta alianza. Haga el favor de informar al presidente que el uso ilimitado de nuestros submarinos ofrece la posibilidad de forzar a Inglaterra a negociar la paz en pocos meses. Confirme de recibido. Zimmermann".²⁶

El sentimiento pro-germano que se ha imputado a Carranza tenía menos sustancia de lo que parece a primera vista. Desde 1914 veía con desconfianza tanto a Gran Bretaña como a Alemania, ya que ambos habían apoyado al gobierno de Huerta. Sin embargo, Carranza pensaba que podía obtener de Alemania, en primer lugar armas que necesitaba desesperadamente por la eventualidad de una posible guerra con Estados Unidos y para mantener el control sobre las demás facciones revolucionarias. En segundo lugar, Carranza suponía, ingenuamente, que Alemania era capaz de una acción diplomática en Estados Unidos que condujera al retiro de las tropas norteamericanas de Veracruz. Fue con estas ideas que Carranza comenzó un periodo de acercamiento a Alemania, proceso que se aceleró en 1916 con la intervención norteamericana en México y constituyó la expedición punitiva. Fue así que en octubre el gobierno de México

²⁶ Ibid., p. 354.

pidió al gobierno del Kaiser que hiciera una declaración condenando cualquier intervención norteamericana en territorio mexicano. A cambio de esta declaración, el gobierno de Carranza ofreció apoyo a los submarinos alemanes en caso de que quisieran atacar los buques petroleros ingleses que salieran del puerto de Tampico.

El acercamiento tenía límites. Carranza rechazó la propuesta del telegrama de Zimmermann pues consideraba que la debilidad de México llevaría a un desastre militar en caso de que se atacara a Estados Unidos. La política más benigna de Wilson comenzaba a surtir sus efectos entre los asesores más cercanos de Carranza, quiénes pensaban que podía evitarse un enfrentamiento con el vecino del norte, enfrentamiento antes visto como muy probable. Todavía se recibió en agosto de 1919, una segunda propuesta alemana que fue igualmente rechazada con argumentos similares.

Todas estas presiones provenientes del extranjero desencadenadas por la Revolución, aunadas a la desastrosa experiencia de México en el siglo pasado, llevaron a Carranza a formular la doctrina que desde entonces sería la piedra angular de la diplomacia mexicana. La doctrina Carranza se apoyaba en dos principios capitales: la no intervención y la autodeterminación de los pueblos, principios que actualmente se encuentran consagrados en la Constitución. En 1930 se añadió un corolario a la doctrina Carranza, relativo específicamente a la forma en la que México llevaría a la práctica el principio de no intervención: México no utilizaría el reconocimiento como arma política; nuestro país no reconocería ni dejaría de reconocer a gobierno alguno, simplemente establecería relaciones económicas o políticas con algunos países y con otros no. A este corolario se le denominó "doctrina Estrada" y constituye desde entonces otro pilar de la diplomacia mexicana.

Si la década de los años diez había sido la de la intervención política y de las conspiraciones contra México, la siguiente fue de una intensa diplomacia por parte del gobierno de los sonorenses para resolver los problemas que habían surgido en la relación con otros países durante el periodo de la revolución armada. El objeto central de tal diplomacia fue de nueva cuenta Estados Unidos, e igual que como ocurriera los primeros años del Porfiriato, el comportamiento del gobierno de México fue pragmático y obtuvo buenos resultados en vista de que pudo discernir los diversos intereses opuestos que había dentro de Estados Unidos y apoyarse en ellos de distintas maneras.

El asesinato de Carranza en la Sierra de Puebla en mayo de 1920 significó un reacomodo al interior de la élite revolucionaria, más que un cambio brusco en la política seguida hasta entonces. Ocupó la presidencia interinamente Adolfo De la Huerta y más tarde el héroe de las mil batallas, Alvaro Obregón. Como los sonorenses se habían hecho del poder por la vía violenta, el primer problema de su gobierno fue el de obtener reconocimiento diplomático, principalmente el de Estados Unidos. Esto era importante porque, como había quedado más que claro durante el decenio anterior, el reconocimiento significaba por lo menos acceso a armas y a créditos.

Entre 1920 y 1923 fueron tres los asuntos pendientes en la agenda bilateral que influían directamente la cuestión del reconocimiento: (1) la deuda externa de México (los pagos se habían suspendido desde 1913), (2) el problema de las reclamaciones extranjeras por daños a personas y propiedades y (3) el estatus jurídico de las compañías petroleras. La primera cuestión que se decidió atacar el gobierno de Obregón fue el de la deuda. Se llegó a un acuerdo en 1922 con los banqueros norteamericanos, lo que para comenzar volvió a poner a México dentro de los flujos financieros internacionales. Pero más importante aún fue el poder utilizar al grupo financiero de Estados Unidos como contrapeso a los intereses petroleros. En efecto, la solvencia de México en ese momento estaba determinada



en primer lugar por la capacidad del gobierno de Obregón de aumentar los impuestos a las compañías petroleras; de ahí que los banqueros tuvieran un interés contrario al de los petroleros, cuya influencia en el Departamento de Estado era considerable.

La política de dividir a los intereses económicos norteamericanos entre financieros y petroleros hubiese dado buenos resultados en el largo plazo, pero justamente el problema del gobierno presidido por Obregón era de tiempo, pues había que llegar a un acuerdo con los norteamericanos antes de las próximas elecciones presidenciales. En 1923 ocurrieron las pláticas que culminaron con los Acuerdos de Bucareli: la posición de debilidad del gobierno de México fue patente porque no hubo un reconocimiento propiamente dicho y en cambio se creó una comisión binacional para dar solución a las reclamaciones. En cuanto al petróleo, el gobierno de México se comprometió informalmente a respetar el estatus jurídico de las instalaciones petroleras existentes²⁷ y a no aplicar retroactivamente el artículo 27 de la Constitución. Los Acuerdos de Bucareli, aunque adversos para México, llegaron a tiempo para las elecciones de 1924 que, como se esperaba, estuvieron condimentadas con el levantamiento de Adolfo De la Huerta. La rebelión pudo ser sofocada muy rápidamente y el ungido fue Plutarco Elías Calles.

El bienio de 1925-26 fue como una repetición de el de 1921-22. El ministro mexicano de Hacienda llegó a un acuerdo con la banca privada norteamericana, cuyo propósito era el de suavizar los términos para el pago de la deuda. El Acuerdo Pani-Lamont fue también una primera alianza para volver a atacar los intereses petroleros, esta vez haciendo operativos los preceptos del artículo 27. De acuerdo con la legislación correspondiente, se prohibió que los extranjeros poseyeran propiedades fronterizas y costeras. Se prohibió también que

²⁷ Un proyecto del gobierno mexicano había sido que los títulos de propiedad sobre todos los pozos petroleros que tenían las compañías extranjeras fueran cambiados por concesiones que se otorgarían de acuerdo al precepto constitucional de que los recursos del subsuelo pertenecen a la nación. La reacción de las compañías fue tan fuerte que la posición inicial tuvo que ser reformulada para sólo aplicar esta política a los pozos petroleros abiertos después de 1917.

controlaran la mayoría de los intereses en compañías de bienes raíces o que tuvieran posesión de los depósitos del subsuelo. Los títulos de propiedad serían cambiados por concesiones de 50 años y fue reestablecida la Cláusula Calvo que establecía que los intereses extranjeros en México quedaban impedidos de apelar a sus gobiernos respectivos para la defensa de sus intereses.

El endurecimiento de México, tomado como afrenta por los empresarios petroleros, coincidió con una nueva ola de sentimiento intervencionista que llegó con la era de Coolidge. El nuevo secretario de Estado Kellogg y el embajador norteamericano en México James R. Sheffield favorecían una política de línea dura para tratar con aquellos gobiernos que lastimaran los intereses económicos de Estados Unidos. Muy pronto se escucharon ecos intervencionista de 1919 aunque igualmente fuerte fue la reacción pacificadora.

Calles, mientras tanto, se había embarcado en un camino suicida. Además de las fricciones con Estados Unidos, revivió el antiguo conflicto con la Iglesia católica desatando una guerra de guerrillas que no tenía grandes posibilidades de tomar el poder, pero que tampoco podía ser controlada. La rebelión cristera, junto con la recesión que vivió México en 1927, impulsaron a Calles, igual que a su antecesor, a cerrar el tercer frente de batalla y buscar un arreglo rápido al problema petrolero. Ese mismo año, la Suprema Corte de Justicia (en obvia coordinación con el ejecutivo) emitió un fallo en virtud del cual regresaban las compañías norteamericanas a las mismas condiciones que tenían con los Acuerdos de Bucareli. Una vez más el pragmatismo se impuso sobre los principios.

La disminución del conflicto entre México y Estados Unidos desembocó en un periodo más o menos prolongado de tolerancia mutua. Varios factores se conjugaron para dar este resultado: además de que el gobierno de Calles renunció a la aplicación estricta del artículo 27, las compañías petroleras fueron perdiendo



poder de negociación en Washington debido, en primer lugar, a un estancamiento mundial del mercado petrolero y, en segundo, porque México fue perdiendo importancia estratégica para Estados Unidos ya que Venezuela comenzó a desplazarnos como abastecedor principal. Dentro del vecino del norte mejoró la disposición hacia nuestro país. El combativo Sheffield (según la descripción de un coetáneo, un abogado racista "perteneciente a la escuela de pensamiento que prescribe la fuerza, más fuerza y sólo la fuerza para tratar con los países incivilizados")²⁸ fue sustituido como embajador norteamericano en México en 1927 por Dwight Morrow, banquero del grupo de Thomas Lamont, y como tal, menos ajeno a una perspectiva negociadora con México.

Esta tolerancia de 1928-29 fue la pauta de las posteriores relaciones bilaterales. Resultó de gran importancia para el gobierno de Calles, ya que pudo conseguir de Estados Unidos armas (previo pago en efectivo) para hacer frente a la rebelión escobarista, que fue mucho más seria que las anteriores debido a que aglutinaba a unos 30,000 hombres comandados por un tercio de los oficiales activos. El de Gonzalo Escobar fue el último intento de golpe de Estado de consideración en México.

En suma, desde que terminó la fase armada de la Revolución, el gran anhelo en materia de política exterior había sido el de arrancar de manos extranjeras los enclaves económicos. Carranza, Obregón y Calles cada uno a su manera, lo intentaron, infructuosamente. No se habían dado ni las condiciones de cohesión política interna, ni el escenario internacional propicio para que tal proyecto fuera viable.

Los años treinta fueron para México y para Estados Unidos, un periodo de poco conflicto. La Gran Depresión acaparó la atención del público y el gobierno norteamericanos, haciendo profundo el sentimiento aislacionista del periodo de

²⁸ Alan Knight. Op. cit., p. 133.



entreguerras que en general vivió nuestro vecino del norte. A esto hay que añadir la llegada a la Casa Blanca en 1932 de Franklin D. Roosevelt con su política de la Buena Vecindad. Estados Unidos suscribió los famosos acuerdos interamericanos comprometiéndose a no recurrir al uso unilateral de la fuerza. Asimismo se abrogó la Enmienda Platt que concedía a Estados Unidos la facultad de intervenir en Cuba cuando se alterara el orden interno.

El giro que imprimió Roosevelt a su política exterior, si bien tuvo al principio la intención de bajar los costos de las intervenciones militares norteamericanas en el continente, muy pronto empezó a tener su dinámica propia debido a circunstancias ajenas. Las acechanzas y alianzas en Europa y Asia causaron consternación en Washington, lo que llevó a que en Estados Unidos se optara por fomentar el sistema interamericano para hacer frente al nuevo desafío ideológico y militar.

La nueva relación de Estados Unidos con América Latina no fue la única causa de la creación de la coyuntura favorable para que México resolviera el problema petrolero: también hay que atribuirle importancia a este respecto al nuevo embajador de aquella nación en nuestro país. Josephus Daniels era amigo personal de Roosevelt y había sido su jefe inmediato durante el gobierno de Woodrow Wilson, así que no tenía que pasar por toda la burocracia del Departamento de Estado para tener una comunicación fluida con el presidente. Su posición era además de independencia con respecto a los grandes intereses financieros e industriales de su país, posición que era respaldada por el propio presidente Roosevelt.²⁹

Los gobiernos del Maximato habían evitado el tema del estatus político de las compañías petroleras y del alcance del artículo 27 constitucional. Al principio

²⁹ Lorenzo Meyer. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942. México: El Colegio de México, c1972.

del gobierno de Cárdenas, incluso, parecía que se repetiría este patrón. Sin embargo, una vez que se vio la fuerza del michoacano -que logró sacudirse la tutela de Calles deportándolo en 1936- así como las agresivas reformas de corte social en las que se embarcó, los incidentes con las empresas petroleras se multiplicaron. Hasta 1936 las disputas bilaterales entre México y Estados Unidos habían tenido que ver más con el proyecto de reforma agraria que había lastimado importantes predios en manos de ciudadanos norteamericanos. A partir de 1937, sin embargo, el problema petrolero fue el que acaparó la atención.

El episodio de la nacionalización de la industria petrolera fue la culminación de una serie de escaramuzas que duraron casi un año. Todo comenzó con una huelga por aumentos salariales que no fueron concedidos. Mientras los representantes de las compañías petroleras sostenían que los salarios dados allí eran muy buenos comparativamente, la posición del gobierno mexicano fue la de respaldar a los trabajadores aduciendo que toda compañía debería pagar a sus trabajadores de acuerdo a sus posibilidades. Como no hubo acuerdo se recurrió a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje cuyo fallo fue desfavorable a las compañías y como éstas iban a desacatar la decisión, el 18 de marzo de 1938 las empresas fueron expropiadas.

Todos los factores estaban en favor de México: la buena disposición de Daniels y de Roosevelt, la inminencia de la guerra en Europa y el fuerte apoyo que Cárdenas recibió de amplios sectores del país al anunciar la medida. Las compañías afectadas no pudieron obtener gran cosa del gobierno norteamericano. El desenlace en estas circunstancias fue muy favorable a México: se nombró una comisión intergubernamental para acordar el monto y forma de pago de la indemnización correspondiente y la negociación concluyó en 1942.

LA ERA DE LA COOPERACIÓN 1940-1970

La segunda Guerra Mundial aceleró la solución de los conflictos pendientes entre México y Estados Unidos. En noviembre de 1941 ambos gobiernos llegaron a un acuerdo respecto a las reclamaciones que se venían arrastrando desde la Revolución. Unos meses después se reanudaron las compras de plata a nuestro país, suspendidas desde la nacionalización petrolera, y poco después quedó resuelto el problema de las indemnizaciones a las compañías nacionalizadas a pesar de la tenaz oposición de la Standard Oil de Nueva Jersey.

La cooperación y la buena disposición entre México y Estados Unidos durante el esfuerzo bélico crearon una atmósfera de optimismo en nuestro país, la cual habría de prolongarse por mucho tiempo. Se pensó que entre ambos países había una "relación especial"³⁰ nacida de la alianza militar y que ésta podía ser convertida en algo mucho más duradero e importante para México. El acuerdo relativo a los braceros y las facilidades para exportar materias primas a Estados Unidos fueron los dos pilares en los que se podía apoyar una provechosa relación económica de largo plazo. Con altibajos, el esquema de la "relación especial" fue el que mantuvo nuestro país hasta el sexenio del licenciado Gustavo Díaz Ordaz.

La llegada al poder de Manuel Ávila Camacho y su administración moderada significó una rectificación del camino. Era la época de la Unidad Nacional, tiempo de restañar las heridas que había abierto el cardenismo hacia el interior y hacia afuera. En el curso del primer lustro de los años cuarenta se definieron los rasgos principales, las ventajas y los inconvenientes, del esquema de "relación especial" que México mantuvo con el vecino del norte. El análisis de este esquema es particularmente relevante en estos momentos y está lleno de

³⁰ Este término aunque debatido es el que ha sido usado por muchos estudiosos de la política exterior de esta época. Por ejemplo podemos citar el trabajo de Mario Ojeda. Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México, c1976.



lecciones para el futuro inmediato de nuestras relaciones con el exterior, en general, y con Estados Unidos en particular.

Se pensaba en aquel entonces que el cemento que podría transformar la alianza militar entre México y Estados Unidos en una forma de cooperación fructífera era la coincidencia de intereses económicos. Esto sería el fundamento de la "relación especial". Como se aprecia, el significado que hoy en día se otorga a la coincidencia de los intereses económicos de ambas naciones como eje de la relación bilateral es parecido al que se le brindaba hace cerca de medio siglo. El gobierno de Ávila Camacho buscaba lograr una industrialización del país y aprovechó la guerra para iniciar su programa de desarrollo. Antes de que las ideas de la CEPAL se pusieran de moda, México comenzó a experimentar con una suerte de sustitución de importaciones forzado por las circunstancias. En efecto, muchos de los bienes de consumo antes importados de Estados Unidos ya no estaban disponibles, así que hubo que sustituirlos por otros, producidos aquí mismo. Por otra parte, en lo relativo a la moneda, hubo facilidades para exportar materias primas necesarias para la guerra, y también para exportar mano de obra, creándose lo que sería el programa de braceros.

Si el proyecto industrializador de México fue prioritario durante el régimen de Ávila Camacho, en el siguiente sexenio se convirtió prácticamente en el único objetivo, siendo Estados Unidos percibido como la llave para lograrlo. Nuestro comercio se concentró como nunca antes en aquel país. En 1941 se llegó a la cifra récord a este respecto llegando a ser las importaciones y las exportaciones con nuestro vecino del norte 89.2 por ciento del total. Para 1950 la cifra había disminuído ligeramente a 84.7 por ciento, manifestando un elevadísimo grado de interacción económica.³¹ Junto con la concentración del comercio ocurrió la de la inversión extranjera directa. Es cierto que a pesar de los deseos de los inversionistas extranjeros, las áreas nacionalizadas durante el cardenismo

³¹ Cifras obtenidas en Mario Ojeda. Op. cit., p. 119.

permanecieron en manos del gobierno, pero hubo un importante flujo de inversión directa del exterior, que durante el decenio de los años cincuenta estuvo constituido en un 80 por ciento por capital norteamericano.³² La exportación de mano de obra a través del acuerdo de braceros fue otra de las transacciones económicas importantes entre ambos países.

El acercamiento económico, fue llevando a una definición pragmática de las posturas internacionales del país. De esta manera, México se alió a Estados Unidos, primero en contra de las potencias del Eje (México les declaró la guerra tras el hundimiento de dos buque-tanque mexicanos por submarinos alemanes) y después en contra del bloque socialista durante la `Guerra Fría'... "Concluida la segunda Guerra Mundial, la relación política de México con Estados Unidos no varió ya en el fondo, aunque un poco en la forma. Ante la bipolaridad del sistema internacional que surgió después de la derrota del Eje (Estados Unidos como líder del mundo capitalista y la Unión Soviética del socialista), América Latina quedó incorporada a la esfera de influencia norteamericana".³³

La cercanía diplomática a la política norteamericana que unos años antes hubiera parecido impensable y que causó en un principio desagrado en algunos núcleos de la población, quedó como una pieza central de la "relación especial".

Pero la cercanía en las formas ocultaba un creciente margen de maniobra que el gobierno mexicano fue desarrollando en política exterior. A la par con otros países latinoamericanos, que buscaron aumentar los márgenes de independencia relativa respecto a Estados Unidos en política exterior, México en algunas ocasiones adoptó posturas de franca oposición. Paradójicamente México, siendo país vecino y muy vulnerable económicamente al mercado norteamericano, mostró tener la mayor independencia relativa. Nuestro país, por ejemplo, no se

³² Cifras obtenidas en Lorenzo Meyer. Op. cit., p. 1340.

³³ Lorenzo Meyer. "La encrucijada", en Historia general de México. Op. cit., p. 1338.

sumó a la condena general organizada por Estados Unidos en el seno de la OEA en contra del gobierno reformista del coronel Jacobo Arbenz en 1954. Tampoco rompió relaciones con el gobierno revolucionario cubano a pesar de la resolución de 1964 de la OEA en ese sentido. Un año más tarde, cuando Estados Unidos invadió República Dominicana, el presidente mexicano condenó públicamente la acción. En fin, como habrá de verse un poco más adelante, estos actos de desafío siempre fueron más simbólicos que efectivos y estaban orientados al consumo interno. Con todo, el hecho es que nuestro país se tomó libertades y contó asimismo con una mayor tolerancia que otras naciones de parte de Estados Unidos.

El régimen de Adolfo Ruíz Cortines inició un programa económico al que después se le dio el nombre de desarrollo estabilizador, que transformaría al país y consolidaría su desarrollo. Mientras tanto, hacia el exterior se habían hecho cada vez más obvias las diferencias de intereses con Estados Unidos. Concretamente, en nuestro continente la estrategia norteamericana de contener al comunismo en todo el mundo (containment) llevó a la creación en 1947 de un sistema de seguridad colectiva mediante un tratado firmado en Río de Janeiro. Ya en esta ocasión México mostró sus diferencias con respecto al vecino del norte. Un año más tarde, la conferencia de Bogotá culminó en la Organización de Estados Americanos (OEA), pensada como un foro para la discusión y solución de cuestiones políticas entre los miembros. México insistió en la inclusión del principio de no intervención en los estatutos de la OEA, lo cual puso nuevamente de manifiesto las discrepancias entre la postura mexicana y la posición norteamericana, orientada a la intervención dondequiera que hubiese brotes de subversión comunista. Por ello, desde su creación el gobierno mexicano ha mantenido una actitud de desconfianza respecto a la OEA, prefiriendo como foro multilateral a las Naciones Unidas.



Si bien hasta entonces los desacuerdos habían sido de principio, en los años cincuenta se dieron en la práctica. El primero, al que ya se hizo referencia, fue con motivo del régimen reformista de Guatemala que amenazaba con afectar intereses de la United Fruit Company. En la X Conferencia Interamericana de Caracas la delegación norteamericana quería obtener una condena abierta al régimen de Jacobo Arbenz, a lo cual México se opuso esgrimiendo el principio de la no intervención. Sin embargo, cuando finalmente Estados Unidos resolvió el problema al margen del sistema interamericano financiando un movimiento contrarrevolucionario en aquel país, nuestro gobierno sólo guardó silencio a pesar de las protestas y manifestaciones de grupos de izquierda.

Estos desacuerdos, junto con la enorme vulnerabilidad económica que México tenía frente a Estados Unidos, llevaron al gobierno de Adolfo López Mateos a buscar revertir la situación. No había comenzado prácticamente su periodo presidencial cuando hubo que hacer frente al problema de la revolución triunfante en Cuba en enero de 1959. En un principio la reacción fue de simpatía como lo revela el discurso de López Mateos de junio de 1960: "Nosotros, que hemos recorrido etapas semejantes, comprendemos y valoramos el esfuerzo de transformación que Cuba está llevando a cabo...Confiamos en que la Revolución Cubana sea, como lo ha sido la mexicana, un paso más hacia la grandeza de América".³⁴

La reacción de la Cancillería mexicana al hecho de la Revolución Cubana - más que con la revolución misma- se explica a través de dos factores: 1) el propósito de mantener la tradición de política exterior que México fue delineando desde principios de los años cincuenta de defensa del principio de no intervención (como en el caso de Guatemala), desconfianza de las resoluciones alcanzadas en

³⁴ Olga Pellicer de Brody. México y la revolución cubana. México: El Colegio de México, c1973. p. 21.



el seno de la OEA y, en general, independencia respecto de Estados Unidos; y 2) el de dar un cierto tono de izquierda al régimen para apaciguar a los grupos izquierdistas locales.

Así, después del incidente de Playa Girón de 1961 México favoreció la postura de que fuera la ONU y no la OEA el foro en el que se discutiera y sancionara el fallido intento norteamericano de organizar un movimiento contrarrevolucionario, se opuso a las convocatorias hechas por Estados Unidos para la VIII y la IX reuniones de consulta de la OEA y, finalmente, se negó a acatar las resoluciones de esta organización que estipulaban que todos los países miembros debían romper relaciones con la Cuba revolucionaria. Durante muchos años México fue el único país latinoamericano que mantuvo relaciones con la isla.

Vale la pena resaltar un punto importante del que puede desprenderse una lección para el futuro. A pesar de los desacuerdos tan tajantes con respecto a Cuba, la relación bilateral entre México y Estados Unidos no sufrió en lo más mínimo. A diferencia de lo que ocurriría después cuando México apoyó la insurrección nicaragüense, durante los años sesenta se logró aislar el desacuerdo en torno a Cuba del resto de la relación. El presidente Kennedy fue huésped de México en una de las visitas más cordiales de algún presidente norteamericano que se recuerden, justo después de que México se opusiera a la reunión de Punta del Este convocada por los Estados Unidos. Cuando México se disponía a votar en contra de la resolución de romper relaciones con Cuba, el embajador norteamericano declaraba que "México es el mejor amigo que tienen los Estados Unidos".³⁵ Aislar los desacuerdos en política exterior del resto de las relaciones con Estados Unidos resultó ser una política muy exitosa, por lo que se ha convertido en una estrategia central de la política exterior mexicana.

³⁵ Olga Pellicer de Brody. Op. cit., p. 45.



El licenciado López Mateos fue un presidente que viajó mucho al exterior (en relación a quiénes le habían antecedido en el cargo) y que intentó multiplicar los contactos políticos de México con otras naciones. En 1959, no sólo visitó Estados Unidos, sino también Canadá. Al año siguiente realizó una gira por seis países latinoamericanos y en 1962 realizó una gira por Asia. Fue así como se puso en contacto con el liderazgo de Indonesia y de la India, dos países protagónicos del movimiento de los "no alineados". En la ofensiva diplomática de México para contrarrestar la influencia norteamericana fue notoria la relación con la Francia de De Gaulle, país que era visto como modelo de independencia en el bloque occidental.

En el ámbito de lo económico el gobierno del licenciado Adolfo López Mateos pretendió disminuir la proporción del comercio exterior realizado con Estados Unidos respecto del total, principalmente fomentando la diversificación de este tipo de transacciones. La iniciativa alcanzó un éxito muy modesto pues el comercio siguió concentrado mayoritariamente en el vecino del norte. Para 1963, del total de nuestro comercio con el exterior, cerca del 70 por ciento se realizaba con ese país.³⁶

Los intentos por diversificar nuestras relaciones políticas y económicas durante el sexenio de Adolfo López Mateos constituyen un antecedente importante de lo que después fue el echeverrismo. En ambos casos, un detonador importante fue un desgaste del esquema de la "relación especial", que cada vez mostraba más fisuras. En la segunda mitad de los años sesenta México llegaría a tener pruebas suficientes de que Estados Unidos, que podía ser la llave del desarrollo económico, podía igualmente ser una amenaza para el país.

El periodo del licenciado Gustavo Díaz Ordaz fue en general poco creativo; se perseveró el modelo económico del desarrollo estabilizador y, en la esfera de

³⁶ Cifras tomadas de Mario Ojeda. Op. cit., p. 119.

las relaciones internacionales, se prosiguió en la forma tradicional. Durante este periodo, sin embargo, tuvieron lugar cambios muy importantes en México y en el resto del mundo, cambios que luego habrían de llevar al surgimiento de lo que se dio en llamar la "política exterior activa" durante los años setenta. No abundaremos aquí en este punto ya que será abordado con cierto detalle en el capítulo cuarto. Baste decir ahora que a fines de los años sesenta y principios de los setenta, en el ámbito político mundial se vivía una época de relegación de tensiones detente entre los dos grandes bloques políticos internacionales, dejando atrás de alguna manera las prácticas tradicionales de la Guerra Fría. Esta relajación de la tensión Este-Oeste trajo consecuencias importantes para la relación entre Estados Unidos y América Latina en general y con México en particular. Nuestra región fue perdiendo, a los ojos de Estados Unidos, la importancia estratégica que había tenido en el pasado y por tanto experimentó, ya no una atención permanente e incluso una supervisión constante, sino que sufrió descuido y desinterés por parte de Estados Unidos.

Ocurre también durante este tiempo un deterioro relativo de la preeminencia económica de Estados Unidos en el mundo. La guerra de Vietnam representó una sangría de recursos importantísima, al tiempo que otros poderes económicos como Alemania y Japón surgieron en la escena mundial. En 1971 los norteamericanos se vieron forzados a cerrar la ventanilla del oro, transformando con ese sólo hecho, la esencia del sistema financiero mundial que había sido construido a partir de los acuerdos de Bretton Woods. Asimismo se pusieron en vigor medidas proteccionistas tales como el añadir sobretasas a las importaciones. Todo esto inició una nueva etapa de incertidumbre financiera e inestabilidad económica mundiales, que quedaron especialmente resaltadas cuando se produjo la crisis energética generada por el boicot petrolero de la OPEP en 1973.

En este ambiente mundial tan cambiante México enfrentaba sus propias dificultades. Por el lado económico se había alcanzado el agotamiento del modelo

de sustitución de importaciones que tan buenos resultados había dado desde los años treinta. El país enfrentaba la necesidad de elevar sus exportaciones manufactureras para poder financiar la importación de materias primas, partes y componentes que se requerían para la operación de la industria, sobre todo a la luz de la gradual disminución de las exportaciones agrícolas. La sustitución de importaciones resultaba insostenible una vez que las condiciones económicas internas y externas que había hecho posible un rápido crecimiento, tendían a desaparecer. Junto a los problemas económicos venían los políticos, entre los que destaca -aunque no fue el único- el que hubo de enfrentar el gobierno de Díaz Ordaz con el Movimiento Estudiantil y que tristemente se intentó resolver mediante la matanza de Tlatelolco en 1968. El sistema político sui generis que se había institucionalizado en los años treinta mostraba los límites del corporativismo en una sociedad que crecía y se diversificaba con rapidez. Sumado esto a la represión de los sindicatos ferrocarrilero y del magisterio ocurrida en los años anteriores, era claro que el sistema político demandaba cambios fundamentales. Así, con la presidencia de Díaz Ordaz concluye todo un ciclo político y económico para México.

LAS LECCIONES DE LA HISTORIA: LOS PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

A manera de conclusión de este capítulo conviene hacer hincapié en lo que ha sido la tradición mexicana en política exterior y en particular hablar de los principios que la han regido.

Para emplear la fórmula tan manida (que por trillada no es menos cierta) diremos en primer lugar que estos principios de política exterior responden a las experiencias históricas de nuestro país. No por ello constituyen necesariamente una agenda de acción, pero sí constituyen una parte fundamental de la conciencia histórica nacional. En 1987 estos principios fueron incorporados al artículo 89

constitucional y son, a saber: 1) la no intervención, 2) la autodeterminación, 3) el arreglo pacífico de las controversias, 4) el rechazo al uso de la fuerza o a la amenaza de emplearla, 5) la igualdad jurídica de los Estados, 6) la cooperación para el desarrollo y 7) la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Como hemos visto, desde los albores de México como país independiente, sufrimos las acechanzas, primero de las potencias europeas, incluyendo los esfuerzos de reconquista de España, y luego el expansionismo norteamericano que culminó con la campaña de 1847. De esta secuela histórica se desprendieron los postulados 2, 3 y 4. También hemos sufrido desde entonces el intervencionismo en lo relativo a la forma de gobierno a las luchas políticas internas, siendo el ejemplo más claro de esto el de la actuación del primer plenipotenciario norteamericano que intervino, primero en contra del Imperio de Iturbide y a favor de la adopción de un régimen republicano, y después colaboró decididamente en la elección de Vicente Guerrero, fomentando las logias masónicas del rito de yorkino. De aquí el principio que defiende la no intervención como regla básica de conducta entre los distintos países.

Los tres últimos postulados de política exterior consagrados en la Constitución son de elaboración más reciente. Tienen que ver con la participación de México en los foros mundiales, primero en la Liga de las Naciones y luego en la Organización de las Naciones Unidas y en los distintos organismos internacionales afines. La igualdad jurídica de los Estados, la colaboración entre países para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacionales no son sólo metas altruistas, sino que persiguen un trato de equidad a México en la práctica.

En el momento de incorporar estos principios a la Constitución mucho se debatió acerca de la utilidad de hacerlo. ¿No serían estos principios meras declaraciones que sólo abultan la ley suprema del país? ¿No estaría México autolimitando innecesariamente sus posibilidades de acción hacia el exterior?

El debate sobre la inclusión constitucional es un tanto académico. Se buscó plasmar en la Constitución las lecciones que México había aprendido a lo largo de su historia así como consagrar las normas que habían orientado nuestra conducta hacia el exterior para la defensa del interés nacional. Estos principios habían demostrado a lo largo de varias décadas en este siglo no sólo ser aspiraciones nobles, sino una estrategia potencialmente muy pragmática de acción internacional. Hay que decir, además, que en tanto ha habido consistencia en la aplicación de estos principios en el marco exterior, México ha logrado cierto prestigio internacional innegable que se vuelve un arma susceptible de ser utilizada en cualquier iniciativa diplomática. Esto por lo que respecta a la primera crítica.

En cuanto a la segunda, vale la pena decir que los principios hay que considerarlos como guías de nuestra acción más que como grilletes. No excluyen la posibilidad de tomar acciones pragmáticas que redunden en beneficios inmediatos para nuestro país, siempre que estas acciones sean compatibles y se orienten con estos principios que reflejan intereses nacionales fundamentales. El prestigio internacional, que ha permitido un amplio margen de maniobra, fue producto de esa conjunción de principios y pragmatismo. Al desaparecer los principios, o al deformarlos, disminuyó o desapareció el prestigio. De hecho, la falta de principios claros fue precisamente uno de los vicios que caracterizó a la política exterior de México en las décadas de los años setenta y ochenta, con consecuencias profundamente negativas.

Por otra parte, es necesario reconocer que en los últimos años tanto el entorno internacional como México mismo han experimentado -y continúan experimentando- cambios de enorme trascendencia que obligan a un severo y serio replanteamiento de la cuestión relativa a la forma de aplicación de los principios consagrados que resulta más adecuada y efectiva la luz de las nuevas



realidades. Esto es a un replanteamiento de la política exterior mexicana que tome en cuenta las lecciones de la historia.

CAPITULO III

El desfase entre la política exterior y las nuevas circunstancias

A fines de los años sesenta y principios de los setenta, numerosos cambios ocurrieron dentro y fuera del país llevando al gobierno a una reorientación sin precedentes de la política exterior. Pasó de ser defensiva y legalista, concentrada sólo en fomentar el desarrollo económico del país, para convertirse en militante y activa acercándonos a movimientos como el de los no alineados o al cartel petrolero de la OPEP. A partir de 1978, la fortaleza momentánea que nos dio la explotación de los cuantiosos yacimientos petrolíferos hizo que México aumentara sus márgenes para maniobrar en forma autónoma, sobre todo en relación a Centroamérica, poniendo en riesgo intereses nacionales cruciales en materia económica y política dentro y fuera del país. A partir de 1982 con la crisis económica lo que presenciamos fue un retiro parcial de ese activismo en política exterior aunque sin abandonarlo del todo, que finalmente llegó al inevitablemente replanteamiento de la política exterior del que se ha hecho referencia.

Más allá de describir estas transformaciones de la política exterior mexicana y de las circunstancias que las motivaron, a lo largo de este capítulo se pretende someter a examen crítico preguntarnos si en verdad esta política exterior estuvo a la altura de las nuevas circunstancias que se vivieron: ¿Fue esta política exterior realista y congruente con la situación de México y con sus objetivos? ¿Se avanzó el interés nacional o se trató de una política "posturista" sin mayor contenido o estrategia de sustento? La respuesta no puede ser categórica ya que cada sexenio, principiando con el de Luis Echeverría, ha tenido una orientación distinta, pero en general hay que decir que durante los 20 años que median entre 1970 y 1990 ocurrieron desfases, en algunos casos dramáticos, entre los objetivos e intereses de México, los cambios en el mundo y nuestra política exterior.

EL ROMPIMIENTO DE LA POLÍTICA EXTERIOR TRADICIONAL

Debemos recordar que ya desde el sexenio del licenciado Adolfo López Mateos se había dado el primer intento por diversificar los contactos políticos y económicos con el exterior. López Mateos se acercó a los grandes líderes de lo que sería el movimiento de los no alineados como Nehru, Tito, Nasser y Sukarno y buscó asimismo multiplicar las relaciones económicas para paliar la enorme concentración de las relaciones económicas y políticas con Estados Unidos. Sin embargo en aquella época no se habían dado otros factores que propiciarían en los años setenta el surgimiento de la política exterior "activa",³⁷ y, mucho más significativo, López Mateos nunca alteró el curso de la política económica en aras de sus incursiones en manejos no tradicionales de la política exterior. Su prudente aun cuando, para la época, osada actuación en el exterior, sumada al éxito del desarrollo interno, le confirieron un enorme prestigio a su gobierno y al país en general.

Para los años setenta el entorno internacional ya había cambiado de raíz. En primer lugar, el relajamiento de las tensiones entre las superpotencias, la aparición de nuevos polos de poder, no militares, pero si políticos y económicos en Europa y Asia, y el rompimiento de los "candados" económicos que había creado el sistema Bretton Woods, transformaron la escena internacional en un periodo relativamente breve. Muchos gobiernos, el de Luis Echeverría entre ellos, vieron en estos cambios la oportunidad de alterar en forma definitiva el curso del desarrollo y de la política internacional.

El segundo factor que propició el surgimiento de una política exterior activa en México fueron los problemas económicos de Estados Unidos, que por un lado

³⁷ Esta denominación es la que le da Mario Ojeda. Alcances y límites de la política exterior de México. México: El Colegio de México, c1976.

tenían efectos caóticos sobre el orden económico mundial de la postguerra (pensemos por ejemplo en el cierre de la ventanilla del oro en 1971) y por el otro obligaban a los norteamericanos a descuidar áreas como América Latina. En efecto, la disponibilidad de ayuda económica se redujo notablemente para la zona.

En tercer lugar el enfoque de la "relación especial" fue puesto en entredicho en virtud de ciertas fricciones con el vecino del norte. El primer choque eléctrico que México recibió para alertarlo de que no había tal "relación especial" fue la llamada Operación Intercepción. Ante la renuencia del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz para ayudar al nuevo gobierno de Nixon en su campaña para combatir el tráfico de enervantes, Estados Unidos recurrió a acciones unilaterales. En septiembre de 1969 se procedió a efectuar en los puntos fronterizos y aeropuertos norteamericanos revisiones minuciosas y dilatadísimas buscando drogas. El resultado fue una parálisis casi total de tráfico entre ambos países. Las colas en los cruces fronterizos medían varios kilómetros y naturalmente muchos bienes perecederos se perdieron ocasionando serios perjuicios. Otro duro golpe a la "relación especial" ocurrió en agosto de 1971 con la negativa norteamericana para eximir a México de la sobretasa de 10 por ciento que Estados Unidos aplicó a todas las importaciones de aquel país. Tanto México como Canadá intentaron hacer valer los privilegios de la vecindad sin ningún resultado.

Estos tres factores externos pesaron mucho en la reorientación del gobierno del licenciado Echeverría hacia una política exterior activa. A esto hay que añadir las condicionantes internas que lo impulsaron a dar este giro, fundamentalmente la crisis política que se vivía y el agotamiento de la estrategia de desarrollo. Para Echeverría la idea de liderar una política exterior totalmente novedosa ofrecía la oportunidad de romper con las limitantes tradicionales del desarrollo. Muy pronto, sin embargo, ello resultó ser un mero paliativo para una crisis económica y política en el frente doméstico que se gestaba minuto a minuto.

No cabe duda de que la matanza de estudiantes el 2 de octubre de 1968 creó una inmensa duda sobre la legitimidad del régimen. Luis Echeverría, a la sazón secretario de Gobernación, tuvo que hacer frente, ya en la presidencia, a las secuelas de la noche de Tlatelolco. Su estrategia fue doble: por un lado montó una campaña para liquidar a la guerrilla y por otro buscó granjearse el apoyo de los sectores descontentos aunque menos dispuestos a recurrir a la violencia. Desde su campaña por la presidencia inició una política de diálogo directo, crítica y autocrítica del sistema y del gobierno. Ya en el poder esta política se denominó "apertura democrática". En el exterior, la contrapartida de la "apertura democrática" fue una política que rompía de cuajo con la tradición de los principios históricos. Si bien al principio no fue claro que Echeverría usaría la política exterior para fines de consumo interno, poco después su acercamiento al movimiento de los no alineados, su posición tercermundista y su apoyo a regímenes como el de Allende en Chile, pudieron ser vistos como partes de una estrategia orientada a granjearse la simpatía de los grupos de izquierda del país. De esta forma, con un objetivo fundamentalmente interno, Echeverría modificó la política exterior abandonando la que había permitido el desarrollo de un enorme prestigio internacional.

El otro motor en el que se apoyaba la idea de diversificar los contactos políticos y económicos de México, era el problema del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones, sobre todo por el estrangulamiento de la balanza de pagos. Desde los años cuarenta nuestro país había buscado industrializarse a través de esa estrategia -sobre todo en lo que a bienes de consumo duradero se refería-, razón por la cual la industria prácticamente no exportaba, lo que había llevado a un bajísimo crecimiento de la productividad, y a su vez limitaba el crecimiento del ingreso de los trabajadores. Para el gobierno de Echeverría, el mal residía en la excesiva dependencia respecto a Estados Unidos y no en la deficiente estrategia de industrialización.



La estrategia de sustitución de importaciones había tenido un costo enorme, no sólo en términos de la falta de competitividad internacional, sino también en el creciente deterioro de la distribución del ingreso y en un excesivo sesgo a favor de las ciudades en detrimento del campo (que desde entonces padecía de un estancamiento crónico). Echeverría, lejos de abandonar el modelo de sustitución de importaciones, lo llevó hasta sus últimas consecuencias, apuntalándolo, no en un rápido crecimiento de las exportaciones, sino en el endeudamiento externo, que se hizo disponible como resultados del boicot petrolero árabe y la disponibilidad extraordinaria de "petrodólares". De esta manera, Echeverría propuso al "desarrollo compartido" como sustituto del "desarrollo estabilizador", y al acelerado crecimiento del gasto público como medio para reactivar la economía. En términos de la política exterior, Echeverría promovió activamente la diversificación de las exportaciones, objetivo que se desprendía naturalmente de mayores contactos con el exterior. En frase de Echeverría:

"México no puede crecer en soledad. Nada de lo que ocurre fuera de nuestras fronteras nos es ajeno y es imposible el aislamiento en una época de creciente interdependencia... Necesitamos multiplicar e intensificar nuestras relaciones con todos los países y no renunciar a ningún intercambio que favorezca nuestra evolución".³⁸

Para estos propósitos se diseñó una política de promoción de exportaciones utilizando diversas medidas, tales como el establecimiento de estímulos fiscales y la creación de organismos como el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. En el ámbito de las relaciones internacionales, se establecieron relaciones con varios países, se enviaron al extranjero misiones comerciales y se designó como embajadores a personas que tenían formación económica. Esta última medida fue

³⁸ México. Presidente, 1970-1976 (Echeverría Alvarez). Segundo Informe de Gobierno 1972. México: Presidencia de la República, 1972.

sumamente ingenua pues "se basaba en el argumento de que quien sabe economía es apto para promover ventas, pasando además por alto criterios acerca de la competitividad de nuestras exportaciones".³⁹

De todos estos cambios de política tanto en lo interno como en lo externo fue surgiendo una nueva política exterior que rompió con lo que había sido la tradición, por lo menos desde los años cuarenta. Esta nueva política no surgió desde el preciso inicio del gobierno de Echeverría; al contrario, todo al principio parecía indicar que se seguiría la senda de sus predecesores, como lo demuestra la respuesta del nuevo presidente a la pregunta que un periodista le formulara en mayo de 1971: "Realmente no pienso salir del país en dos o tres años, nos estamos encarrilando aquí. Yo quiero salir a la provincia mexicana".⁴⁰

Los acuerdos aéreos firmados con Cuba en agosto de 1971 fueron los primeros presagios del cambio de rumbo que se avecinaba. El golpe al timón se anunció formalmente con bombos y platillos en el discurso pronunciado por el presidente Echeverría ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de aquel año. La visita a este organismo ya era en sí un cambio de tono que fue confirmado cuando el presidente aseveró que el centro de la política exterior mexicana ya no seguiría siendo la relación con Estados Unidos sino que se adoptaría una diplomacia multilateral y "hacia los planteamientos del llamado Tercer Mundo".⁴¹

Quizás el ejemplo más claro de este nuevo activismo en política exterior se da en la práctica con el acercamiento al régimen de Salvador Allende. En abril de 1972 el mandatario mexicano realizó una visita oficial a Chile, misma que fue correspondida unos meses más tarde con la venida de Allende a nuestro país. Fue

³⁹ Mario Ojeda. México: el surgimiento de una política exterior activa. México: SEP. c1986. p. 62.

⁴⁰ Ricardo Valero. "La política exterior en la coyuntura actual de México", en Foro Internacional, vol. XII, no. 2. octubre-diciembre de 1972. p. 293.

⁴¹ Mario Ojeda. Alcances y límites de la política exterior de México. Op. cit., p. 180.

desde el principio una maniobra de carácter eminentemente político, pues de hecho para México el acercamiento resultó contraproducente en términos económicos por la poca solvencia de Chile en aquellos momentos. Pero, la intención clara de Echeverría era granjearse las simpatías de los grupos de izquierda en México en virtud del prestigio que tenía Allende frente a ellos.

Sin duda alguna, la ofensiva de corte tercermundista más importante de México en el ámbito diplomático durante ese sexenio fue la presentada en la tercera reunión de la UNCTAD en Santiago de Chile: la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, iniciativa que buscaba disminuir la vulnerabilidad de las economías de los países en desarrollo mediante derechos y deberes desiguales para los países en desarrollo y para los desarrollados. La Carta fue aprobada por la Asamblea General después de tres años de arduas gestiones. Lo que ocurrió, sin embargo, fue que aunque la propuesta recibió el respaldo de los países menos desarrollados, fue rechazada por los países más industrializados, porque la famosa Carta quedó incorporada como un documento declarativo pero sin ninguna fuerza en la práctica. Lo cual, por lo demás, no habría sido difícil de anticipar.

Otra iniciativa diplomática del mismo tenor, aunque más exitosa, fue la declaración unilateral mexicana en favor de un mar patrimonial o zona económica exclusiva de 200 millas náuticas a partir de la línea costera. Esta posición, respaldada por algunos otros países como Perú, iba en contra de los deseos de las grandes potencias marítimas, como Estados Unidos o Gran Bretaña, quienes pedían que el mar patrimonial fuera tan sólo de 12 millas náuticas, lo que les permitiría mayor libertad de movimiento en los mares del mundo. La posición de México finalmente prevaleció al ser incorporada esta medida en la Conferencia sobre el Derecho del Mar auspiciada por las Naciones Unidas.



El presidente en lo personal emprendió un conjunto de visitas de Estado incluyendo en sus giras países antes prohibidos como la Unión Soviética, China, Cuba y El Vaticano. Aunque hubo mucha cautela en estos viajes, siguiendo el ritmo de relajación de tensiones que Estados Unidos imponía, no dejó de haber errores que redundaron en pérdidas innecesarias para México. El más famoso de éstos ocurrió en noviembre de 1975, cuando México apoyó la declaración promovida en la Asamblea General de la ONU en la que se identificaba al sionismo con el racismo. La respuesta de la comunidad judía norteamericana fue la de promover un efectivo boicot en contra del turismo hacia México. A los pocos días el canciller Rabasa tuvo que viajar a Israel para esclarecer cualquier "malentendido" y tanto él como el propio presidente tuvieron que retractarse de la posición inicial que se había adoptado.

Lo más grave de todo esto, fue el hecho que, a diferencia de López Mateos, Echeverría no contaba con una situación económica estable en el país y que todas sus decisiones de política económica parecían encaminadas a destruir cualquier posibilidad de desarrollo futuro. Una a una, sus acciones y decisiones en lo interno y en lo externo, acercaban a México a una crisis irresistible, que sólo fue contenida por el descubrimiento, casi milagroso, de los recursos petroleros que explotaría su sucesor.

Dicho lo anterior es importante dejar bien claro que a pesar de los excesos retóricos de Echeverría y de su política tercermundista, su gobierno acabó reconociendo los límites a los que se enfrentaba. La crisis económica interna, e incluso la progresiva concentración del comercio con Estados Unidos,⁴² terminaron por imponerle a su gobierno una actitud de pragmatismo. Por ejemplo, a pesar de las magníficas relaciones personales de Echeverría con varios de los líderes del

⁴² Si tomamos como parámetro, por ejemplo, la diversificación comercial no hubo mucho éxito. Las exportaciones mexicanas al mercado norteamericano que para 1970 representaban un 68.4 por ciento del total pasaron en 1975 a ser un 59.9 por ciento. Pero esta cifra más que representar la apertura de nuevos mercados para las exportaciones mexicanas, refleja la contracción de la demanda norteamericana.

movimiento de los no alineados y de la coincidencia de posiciones ideológicas, la adhesión de nuestro país a ese grupo de nunca fue confirmada. Otro tanto ocurrió en relación con la OPEP, organismo del cual México nunca fue miembro. El gobierno de Echeverría buscaba con estas omisiones evitar un rompimiento serio con Estados Unidos, que después de todo seguía siendo la nación más importante para la promoción económica de nuestro país.

Visto a la distancia, la política exterior de la primera mitad de los años setenta parece totalmente infructuosa: no logró reducir significativamente la dependencia real, ni política ni económica, respecto a Estados Unidos, lo que declaradamente era su propósito principal; en cambio, sí alteró sensiblemente los equilibrios económicos internos y llevó a una crisis sin precedentes. Por otro lado, las iniciativas multilaterales apoyadas en las nuevas alianzas políticas con los más diversos países, lejos de redundar en beneficios sustanciales para México, introdujeron tensión en nuestra relación bilateral con Estados Unidos. El éxito principal de esta nueva política exterior activa ocurrió en el frente interno, para el cual estuvo diseñada. Se logró eliminar la guerrilla urbana y el régimen adquirió un cariz progresista que lo legitimaba ante algunos sectores que habían perdido la confianza en el gobierno, a raíz de los sucesos de 1968. Pero el precio fue eventualmente la crisis económica, pues el cariz progresista había sido financiado con inflación y un excesivo endeudamiento externo. Además, los excesos retóricos del régimen llevaron a un enfrentamiento entre gobierno y empresarios, mismo que atentaba contra la conciliación de intereses y actitudes ante un grupo que constituye una de las bases de la estabilidad y el crecimiento económico.

JOSÉ LÓPEZ PORTILLO Y EL ARMA PETROLERA

El peso de la crisis económica de 1976 obligó al nuevo gobierno a replegar la política exterior. En el plano estrictamente económico, firmó un convenio con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para iniciar un programa de estabilización.

Por otra parte, para complementar los recursos del organismo internacional, el gobierno de López Portillo tuvo que buscar apoyo en el vecino del norte, mismo que obtuvo en la forma de empréstitos adicionales de emergencia en la Tesorería y la Reserva Federal de Estados Unidos.

En estas circunstancias, la política exterior de México abandonó de la noche a la mañana la militancia tercermundista y fue mucho más pragmática en vista de la posición de debilidad de nuestro país. Por lo menos hasta 1978, se trató de evitar al máximo cualquier fricción con Estados Unidos y en general se mantuvo una política exterior de bajo perfil. El cambio de actitud hacia el pragmatismo es patente, por ejemplo, en la política hacia el Estado de Israel. A diferencia de lo que había ocurrido en el sexenio del licenciado Echeverría, durante el cual se votó en las Naciones Unidas a favor de la resolución que consideraba al sionismo como una forma de racismo, López Portillo buscó el provecho más inmediato. Firmó con Israel un acuerdo stand by para abastecer a aquel país de petróleo en caso de que Irán hiciera efectiva su amenaza de embargo petrolero a aquella nación. Esto sucedió efectivamente en 1979 cuando el Sha fue derrocado y el liderazgo en Irán fue asumido por el Ayatola Jomeini.

En los primeros dos años del sexenio del licenciado López Portillo no hubo grandes iniciativas en materia de política exterior. Se reanudaron las relaciones con el gobierno de Adolfo Suárez en España y rápidamente se incrementaron las transacciones comerciales entre ambos países, convirtiéndose España en un nuevo importante comprador de petróleo mexicano. Tal vez la acción mexicana más osada del periodo en esta materia fue el apoyo que el régimen de López Portillo brindó a Omar Torrijos en las negociaciones para devolver el canal interoceánico a Panamá. Esta política, en algún sentido desafiante de Estados Unidos, no lo fue tanto si consideramos la anuencia del propio presidente Carter por devolver el Canal. En todo caso, a diferencia de lo que ocurriría después, el apoyo a Panamá no fue visto como agresión en contra de Estados Unidos sino

que se inscribía más en lo que había sido la tradición en política exterior mexicana hasta los años sesenta de independencia relativa frente al vecino del norte.

Los recursos petroleros cambiaron todo. Los cuantiosos mantos petrolíferos descubiertos al final del sexenio de Echeverría, junto con las necesidades de financiamiento de México y los altos precios del crudo en el mercado mundial, hicieron pronto de nuestro país un exportador importante del energético. Estos recursos adicionales mejoraron las capacidades del gobierno mexicano en todos los frentes y en muchos casos postergaron algunas reformas muy necesarias. Para López Portillo se trataba de un arma excepcional y empezó a utilizarla en forma sistemática.

En el frente externo lo más significativo fue el aumento notable de la presencia de México. Si bien había iniciado el sexenio en una posición de debilidad en medio de una severa crisis económica, para fines de 1978 lo peor parecía haber quedado atrás. Se había negociado con el FMI el programa de estabilización un año antes de lo previsto y, merced a los nuevos recursos, el país quedó reincorporado al mercado financiero internacional, pasando a ser cliente predilecto. Además, debido al petróleo, "México comenzó a ser cortejado por un sinnúmero de países, incluyendo algunos poderosos como Estados Unidos, Francia y Japón. En consecuencia, la estatura internacional de México empezó a crecer al ritmo de su producción petrolera".⁴³

Ya desde 1979, el ensanchamiento de las capacidades de México en la arena mundial era patente y lo fue hasta 1981. En septiembre de 1979 fue sometido a las Naciones Unidas un plan para racionalizar el mercado petrolero internacional. El Plan Mundial de Energía, como se le llamó a este proyecto, se inscribió en la propuesta, manifiestamente apoyada por el gobierno de López Portillo para una discusión más amplia de un Nuevo Orden Económico

⁴³ Mario Ojeda. México: el surgimiento de una política exterior activa. Op. cit., p. 121.



Internacional. Las semejanzas entre lo que ahora ocurría y lo que había tenido lugar durante el gobierno anterior eran enormes, pero la percepción externa sobre la fortaleza relativa de México era indudablemente mayor.

En esta misma vena se inscribe la reunión celebrada en octubre de 1981 en Cancún, la cual reunió a 22 jefes de Estado en un esfuerzo por revivir el diálogo Norte-sur. Aunque impresionante la capacidad de convocatoria de López Portillo, el concepto planteado resultaba insostenible en un mundo que cambiaba rápidamente mientras que México y otros países en vías de desarrollo se encontraban estancados. Los desalentadores resultados de la reunión no fueron por ello sorprendentes. Las iniciativas en el ámbito multilateral del gobierno mexicano parecieron igualmente desproporcionadas y tuvieron también escasos resultados: por ejemplo se ofrecieron los buenos oficios de México para zanjar las diferencias entre Cuba y Estados Unidos y para mediar en el conflicto árabe-israelí.

En la relación bilateral con Estados Unidos se enfatizó la autonomía de México. El segundo encuentro entre los mandatarios de ambos países, llevado a cabo en febrero de 1979, era muestra de los nuevos tiempos que se vivían. Si en la primera reunión en Washington, López Portillo había actuado en forma conciliadora y suplicante, en la segunda oportunidad el tono fue radicalmente distinto: "nuestros pueblos quieren acuerdos de fondo y no concesiones circunstanciales... Entre vecinos permanentes y no ocasionales, el engaño o el abuso repentinos son frutos venenosos que tarde o temprano revierten".⁴⁴

Lo de "abusos" se refería al frustrado acuerdo para exportar el gas natural a aquel país. México ya había iniciado la construcción de un gaseoducto planeado originalmente desde Chiapas hasta Reynosa, mismo que había quedado trunco

⁴⁴ José López Portillo. "México-Estados Unidos: ni arrogancia, ni sumisión". Declaraciones reproducidas en Comercio Exterior, vol. 29, no. 2, Febrero 1979.



por un desacuerdo en cuanto al precio del gas natural. En estas circunstancias el gobierno prefirió seguir quemando el gas natural bajo el principio de "dar al gas su verdadero valor. Si existe un excedente, podemos venderlo o reservarlo, pero nunca malbaratarlo, lo que sería similar a quemarlo.."⁴⁵

Más delicado fue el problema en torno al Sha de Irán. Desde julio de 1979 el depuesto líder había residido en Cuernavaca gracias a los buenos oficios de Henry Kissinger, quien había convencido al gobierno mexicano de dar asilo temporal al antiguo jefe de Estado. Si al principio México estaba renuente a acoger al Sha debido a la posibilidad de ataques terroristas de parte del nuevo liderazgo fundamentalista de Irán del Ayatola Jomeini, después de los acontecimientos de octubre de ese año la situación se volvió peor. En aquel mes el Sha viajó a Estados Unidos para recibir un tratamiento médico. Con ello como pretexto, la embajada norteamericana en Teherán fue tomada y más de 50 empleados de aquel país quedaron como rehenes. Los fundamentalistas autores del secuestro exigían al gobierno de Carter, entre otras cosas, la entrega del Sha. Mientras tanto concluía el tratamiento médico del ex mandatario, por lo que éste decidió regresar a México. El gobierno del licenciado López Portillo, sin embargo, le negó la visa temiendo que nuestro país se viera involucrado en un problema ajeno. Esto naturalmente introdujo desconfianza y resentimiento en la relación bilateral entre México y Estados Unidos, situación que se haría todavía más tirante en vista de los desacuerdos que pronto habrían de manifestarse en torno a Centroamérica.

Si hay algún lugar que vivió el impacto del nuevo activismo de la política exterior de López Portillo, ése fue Centroamérica, una zona tradicionalmente olvidada por México, que nunca tuvo mayor importancia ni política ni económica para nuestro país. Excepción hecha de la defensa en foros multilaterales del

⁴⁵ México. Presidente, 1976-1982 (López Portillo). Segundo Informe de Gobierno 1978. México: Presidencia de la República, 1978.

principio de no intervención, la cual indirectamente benefició a algunos de estos países, como ocurrió por ejemplo en 1954 el caso de Guatemala, no había habido mayores acercamientos.

Sin embargo, a fines de los años setenta se conjugaron diversos factores que sacaron a México de su tradicional pasividad hacia la región. Hay que tener en cuenta que los gobiernos mexicanos ya eran proclives a un mayor activismo en política exterior, dados los márgenes más amplios de maniobra que trajo el petróleo y la voluntad del presidente López Portillo de mayor participación. Por esto, no es sorprendente que la crisis política de Nicaragua sirviera como detonador de esta nueva actividad diplomática. Parecía la oportunidad natural que López Portillo había añorado.

El 20 de mayo de 1979 se anuncia sorpresivamente la decisión de México de romper relaciones con el régimen de Somoza. López Portillo explica su proceder: "Ha sido una decisión pensada, que simplemente se tomó en condiciones de denuncia dramática por parte del presidente de una República que es orgullo de América Latina: Costa Rica".⁴⁶ Por si había alguna duda, López Portillo de hecho ratificaba públicamente la decisión de su predecesor de romper con la política exterior tradicional.

Tanto el gesto de romper con un gobierno con el que se habían tenido relaciones por muchos años, como la razón que el presidente adujo -la violación de derechos humanos- para llegar a tal decisión, constituían novedades en la conducción de la política exterior mexicana. Más aún, en los días siguientes al rompimiento, México y Costa Rica se embarcaron en una labor de proselitismo orientada a aislar diplomáticamente al régimen nicaragüense. Uno a uno, todos los

⁴⁶ René Herrera y Mario Ojeda. La política de México hacia Centroamérica, 1979-1982. México, El Colegio de México, c1983. p. 53. (Jornadas; 103).

preceptos tradicionales de la diplomacia mexicana se perdían en el activismo presidencial.

Dos meses después de estos sucesos, la guerrilla sandinista logró derrocar a Somoza. Todavía hoy es materia de especulación la magnitud de la ayuda que el gobierno de López Portillo aportó a la guerrilla nicaragüense en ese lapso de tiempo. Ciertamente hubo rumores en Washington al respecto y el tema se manejó también en la prensa nacional.⁴⁷

Desde entonces, fue en ascenso el interés que López Portillo, a nombre de México, puso en la Revolución Nicaragüense. En febrero de 1980 viajó a Managua como un gesto de solidaridad. Fue abastecedor, junto con Venezuela, de grandes cantidades de petróleo para el esfuerzo de reconstrucción nicaragüense, proporcionadas a precios favorables y además sin mayor afán de cobrar. Más adelante el gobierno mexicano fungió como garante de la deuda externa nicaragüense ante la banca internacional. Todo esto se hacía con la esperanza de que no se repitiera la historia cubana, es decir que no se radicalizara en Nicaragua el liderazgo revolucionario, sino que se mantuviera una pluralidad ideológica al no cerrarse todos los caminos.

Con el objetivo manifiesto de evitar la radicalización de los sandinistas, López Portillo intentó simultáneamente tratar de moderar en todo lo posible las embestidas de Estados Unidos en contra de la revolución. Por ejemplo, en el frente multilateral, México fue el país que encabezó el bloqueo a la propuesta de Estados Unidos en el seno de la OEA para mandar una fuerza interamericana de paz que supervisara unas nuevas elecciones en Nicaragua. Más adelante, en febrero de 1982, México llegó a proponer a Estados Unidos la firma de un pacto de no agresión hacia Nicaragua.

⁴⁷ Manuel Buendía. en *Excélsior*, 29 de enero de 1980.

La historia se repitió con la revolución en El Salvador, sólo que las variables externas habían cambiado, sobre todo por la presencia de un mandatario más dispuesto que Carter a recurrir a la fuerza a partir de la llegada de Ronald Regan a la Casa Blanca en enero de 1981. Los conflictos centroamericanos, el nicaragüense y el salvadoreño, fueron definidos sin ambages por la nueva administración norteamericana, como parte de la confrontación Este-Oeste. Ante esta presión los otrora aliados de México, Costa Rica y Venezuela, se volvieron críticos del régimen sandinista y apoyaron a Napoleón Duarte en El Salvador.

Es en este marco de crisis en el que México conjuntamente con Francia, emitió un comunicado ante las Naciones Unidas en agosto de 1981 en el que ambos gobiernos pedían que se tomara en cuenta la representatividad de las organizaciones revolucionarias salvadoreñas, como una fuerza política con quien había que sentarse a negociar. Este comunicado generó grandes críticas a México en Estados Unidos y fue muy controvertido dentro de nuestro país.

En una visita que hiciera el presidente López Portillo a Managua en febrero de 1982 para recibir la medalla Augusto César Sandino, días antes de las elecciones presidenciales en El Salvador, el titular del Ejecutivo presentó una importante propuesta del gobierno mexicano. Articulaba tres estrategias distintas, destinadas a mejorar cada uno de los tres problemas básicos de la región. Primero, que se iniciara un diálogo abierto entre los gobiernos de Cuba y Estados Unidos, diálogo para el cual México se proponía como intermediario. Segundo, que se diera una solución negociada al conflicto salvadoreño en la que se incorporara a todas las fuerzas políticas en conflicto -en particular las fuerzas revolucionarias- y que al mismo tiempo México y otros países amigos de Estados Unidos supervisaran y dieran seguridades a Washington para que se disipara la idea de que se trataba de una nueva ofensiva del eje URSS-Cuba en Centroamérica. Tercero, que se negociara y firmara un conjunto de pactos y

tratados de no agresión entre Estados Unidos y Nicaragua, y entre ésta última y sus vecinos.

En paralelo a las iniciativas diplomáticas, López Portillo, se oponía a la construcción de una vía férrea interoceánica en el Istmo de Tehuantepec con el objeto de no debilitar a Panamá. Con todo ello López Portillo, no sólo alteró la política exterior del país, sino que sacrificó el desarrollo económico de México en aras de un conjunto de objetivos abstractos, carentes de cualquier realismo político.

Al final del mandato de José López Portillo, en medio de la crisis económica más severa de la historia reciente, era claro que la siguiente administración tendría que replantear las relaciones de México con el exterior. López Portillo, en los últimos cuatro años de su mandato, había reactivado la política exterior mexicana, con muchos ecos del echeverrismo. Acaso las diferencias fueron que esta segunda vez México había tenido por algún tiempo mayores capacidades económicas para llevar a cabo su diplomacia activa y que concentró ésta primordialmente en el área centroamericana. Pero el desenlace fue el mismo: desacuerdos fundamentales entre Washington y México en torno a problemas internacionales que afectaban la relación bilateral, todo ello en medio de una crisis económica de nuestro país. Sería el trabajo de Miguel De la Madrid, igual que lo había sido seis años antes de López Portillo, capear el temporal mientras se trabajaba en el frente económico. Al igual que Echeverría, López Portillo dejaba una estela de crisis económica, pero esta vez la crisis era incontenible dentro de los viejos parámetros: ni había dinero del exterior, ni la economía mexicana podría haber sobrevivido sin una reforma modular. Ignorar estas realidades es lo que López Portillo había hecho a lo largo de todo su sexenio.

MIGUEL DE LA MADRID Y LOS ORGANISMOS *AD HOC* PARA LA POLÍTICA EXTERIOR

Las consecuencias de la forma de conducir la administración pública durante el sexenio 1976-82 fueron sentidas en el siguiente régimen. Miguel De la Madrid, igual que su antecesor, comenzó su mandato en medio de una crisis económica severa y con una relación con Estados Unidos muy dañada. Pero en esta segunda ocasión, México estaba inmerso en una crisis mucho más profunda que amenazaba, no sólo con llevar al desastre a la economía nacional, sino que también ponía el peligro el sistema financiero internacional inaugurando la llamada crisis de la deuda de los países del Tercer Mundo.

En el panorama nacional la economía era un desastre completo. El gobierno López portillista había congelado las cuentas denominadas en dólares, impuesto un estricto control de cambios y nacionalizado la banca privada, arguyendo que esta última había sido responsable de la fuga masiva de capitales que había venido ocurriendo durante los últimos años de su gestión. El sostenimiento de una política económica errada por más de una década culminaba con una inflación que se había salido de control, alcanzando a lo largo de los últimos meses de 1982 tasas anualizadas que sobrepasaban el 150 por ciento. Finalmente, México tenía una deuda externa total de unos 83 mil millones de dólares y no tenía con qué cubrir el servicio de la misma.

La nueva administración llegó a un acuerdo con el FMI y con el gobierno norteamericano, ya que la banca privada se negaba a renegociar la deuda y mucho menos a prestar más dinero a nuestro país. Ya al final de su sexenio López Portillo había recurrido a las negociaciones con el Fondo, mismas que continuaron en el siguiente gobierno.

Ante esta realidad, Miguel De la Madrid procuró restaurar equilibrios y relaciones con el sistema financiero internacional y con Estados Unidos, así como iniciar la recuperación de la economía. A pesar de todo esto, sin embargo, Miguel de la Madrid prosiguió con la política de su predecesor en Centroamérica. Parte de la explicación de este hecho fue la convicción del gobierno de que la política hacia Centroamérica era popular entre algunos sectores políticamente claves en México.

Sin pretender una vinculación automática entre vulnerabilidad económica y repliegue en política exterior, era claro sin embargo que el nuevo gobierno tenía que adecuar los esfuerzos diplomáticos a las circunstancias apremiantes que se vivían. Pese a la retórica del propio presidente en el sentido de continuar la misma línea en materia de política exterior, la verdad es que desde los primeros momentos los esfuerzos del nuevo secretario de relaciones exteriores, Bernardo Sepúlveda, se encaminaron a buscar una vía diferente, que fue la de crear y participar en organismos internacionales ad hoc como Contadora, el Grupo de los Ocho, el Grupo de los Seis etc. Es decir, no se abandonaba la orientación de la política pero se buscaba ejercerla en foros multilaterales para evitar así una confrontación directa con Estados Unidos.

Centroamérica fue el problema que más atención mereció de la Cancillería mexicana, al grado de hablarse en periódicos y revistas de la "contadorización" de la política exterior mexicana. Vale la pena detenerse un momento en estos esfuerzos diplomáticos de México, ya que constituyen una ilustración de lo que fue la nueva estrategia del gobierno de Miguel De la Madrid.

En vista de la difícil situación en Centroamérica y del involucramiento mexicano heredado de la administración anterior, la solución más obvia fue la de buscar prosélitos a la causa mexicana para ganar en fuerza moral. Por un lado se buscaba disuadir al gobierno de Ronald Regan de una posible intervención unilateral en la zona; por el otro, se pretendía mantener abierto el diálogo con

Managua para evitar la radicalización del gobierno sandinista que, sin tener otro remedio frente al bloqueo económico norteamericano, caería en efecto en la órbita soviética. Toda pretensión lópez portillista de control sobre los sandinistas se había evaporado.

La búsqueda de aliados de México resultó favorable en los casos de Panamá, Colombia y Venezuela y, a poco más de un mes de la toma de posesión del presidente De la Madrid, se obtuvieron los primeros frutos. Los cancilleres de los cuatro países en cuestión se reunieron en la isla panameña de Contadora en enero de 1983 y convinieron en crear un instrumento diplomático para la zona.

En julio de ese año se volvieron a reunir los cuatro países, esta vez a nivel presidencial para darle mayor fuerza moral a la iniciativa. La idea fue la de elaborar directrices para lograr la pacificación de la zona. Adoptado en septiembre, el plan titulado Documento de Objetivos no sólo contenía las propuestas hechas por los cuatro países integrantes del grupo Contadora sino además -y ese era su mayor mérito-, incluía las peticiones de los cinco países centroamericanos: Guatemala, Honduras, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Aunque la iniciativa fue aprobada en principio por todos, no se discutió la manera de hacer cumplir esos objetivos en la práctica. Peor aún, Estados Unidos, aunque se había abstenido de criticar abiertamente los esfuerzos pacificadores auspiciados por Contadora, mostraba la mayor desconfianza de dejar el problema centroamericano en manos de los latinoamericanos quedando al margen de lo que ocurriera en la zona. Es por eso que había venido organizado a las fuerzas de la contrarrevolución desde territorio hondureño que incluso ya peleaban ya en territorio nicaragüense.

Las diferencias se hicieron patentes a principios de 1984 y durante todo el primer semestre de ese año durante el cual se negoció el siguiente paso en el proceso de pacificación de Contadora: la adopción de un segundo documento que

estableciera las normas y conductas que debería seguir cada país para poner en práctica el Documento de Objetivos. La negociación fue realizada por el llamado Grupo Técnico, integrado por los cancilleres de los nueve países involucrados (los cuatro de Contadora y los cinco países centroamericanos).

A principios de septiembre se tenía una versión revisada del documento (era la cuarta que se elaboraba, luego de 17 reuniones del grupo de Contadora y siete con los países centroamericanos), aunque subsistían problemas de fondo. El Salvador, por un lado, se negaba a negociar con la guerrilla interna y, por otro, se rehusaba a firmar el Acta revisada. Algo similar ocurría en relación a Honduras, que también se negaba a firmar haciéndole el juego a Estados Unidos. Nicaragua no reconocía a la Contra como un interlocutor con el que fuera factible negociar. Costa Rica tenía una fuerte oposición interna que rechazaba rotundamente la suscripción del documento. Finalmente, Washington no quería atarse las manos adhiriéndose al documento de Contadora.

En estas circunstancias el proceso fue virtualmente boicoteado. Tegucigalpa anunció una reunión para revisar el Acta de Contadora, la cual que programada tres días después de la fecha que las partes habían convenido para firmarla. El resultado era previsible: Nicaragua estaba muy dispuesta a firmar el acta revisada mientras que los otros países de la región, pretendían seguir discutiendo.

Coincide con todo esto la reelección en noviembre de Ronald Reagan por amplio margen, lo cual es interpretado por la propia administración norteamericana y por el resto del mundo, como un respaldo a su política exterior. Las negociaciones de Contadora se empantanaron en los dos siguientes años, en



mucho por acciones deliberadas de Washington⁴⁸ y las malas relaciones de México con Estados Unidos llegan a su punto más álgido.

Contadora fue el primer organismo multilateral ad hoc en el que México participó para conseguir sus objetivos de política exterior, pero esta práctica se comenzó a generalizar en otros frentes. En la reunión de Cartagena de Indias, celebrada en agosto de 1985, nace el Grupo de Apoyo integrado por Brasil Argentina Uruguay y Perú,⁴⁹ cuya función era dar más dinamismo y más fuerza a las gestiones de Contadora en Centroamérica. Sin embargo, muy pronto se vio que los asuntos que atañían a Contadora y al Grupo de Apoyo iban más allá de la pacificación del área centroamericana creándose a fines de 1986 el Mecanismo de Consulta y Concertación Política del Grupo de los Ocho.

En el frente económico también se siguió la pauta de la multilateralización. Para hacer frente al problema de la deuda, varios países llegaron a acuerdos importantes en junio de 1984, en lo que se denominó el Consenso de Cartagena. En un principio parecía que el Consenso era el antecedente de un posible club de deudores. La región latinoamericana tenía, a mediados de los años ochenta, una deuda total que se acercaba a los 400,000 millones de dólares, se había convertido en una zona exportadora neta de capitales y sus economías estaban estancadas en gran medida por el peso de sus respectivas deudas. Según muchos observadores del momento, las circunstancias estaban dadas para la consolidación del club de deudores. Sin embargo las cosas evolucionaron de manera distinta: "las metas del Consenso no son fáciles ni pueden alcanzarse en el corto plazo, lo que llevó a adoptar la política unilateral del 10 por ciento del presidente Alan García, o la moratoria técnica del presidente José Sarney y, a la

⁴⁸ Esto se vino a confirmar por un documento del Consejo de Seguridad Nacional filtrado a la prensa norteamericana en el que se hablaba de "haber bloqueado eficazmente los esfuerzos de Contadora". Washington Post, 6 de noviembre de 1984.

⁴⁹ Hay que mantener presente que los procesos de democratización en el cono sur hicieron posible la incorporación de estos países al esfuerzo diplomático de Contadora.

firma, el 20 de marzo de 1987, de un convenio entre el gobierno de Miguel De la Madrid y la banca comercial, aparentemente muy apegado al Plan Baker..."⁵⁰

Habría que añadir a estos ejemplos de diplomacia multilateral ad hoc la del Grupo de los Seis -India, Suecia, Grecia, Tanzania, Argentina y México- constituido para promover el diálogo entre las dos superpotencias y fomentar el desarme. El grupo se formó desde mediados de 1984, en buena medida como reacción al empantanamiento de las negociaciones de desarme entre las dos superpotencias, y desde entonces sostuvo reuniones a nivel de jefes de Estado y emitió comunicados ofreciendo colaborar en materia de verificación y destrucción de armamentos.

Así, la respuesta de Miguel De la Madrid a los compromisos de política exterior heredados del régimen anterior, que atendía a las circunstancias difíciles tanto económicas como políticas, fue la creación de organismos multilaterales ad hoc como Contadora, el Consenso de Cartagena o el Grupo de los Seis. Fue una fórmula intermedia que no desmantelaba la política exterior activista, a la vez que buscaba evitar, como ya se ha apuntado, los enfrentamientos directos con Estados Unidos.

Los tres sexenios que van desde 1970 hasta 1988 se caracterizaron por una gran actividad diplomática de México en el exterior. Sin embargo nunca se pudo resolver la contradicción de fondo: por un lado se persiguió una política exterior independiente, que muchas veces causaba suspicacias e irritación al norte del río Bravo, y por otra parte se buscaba salir de una situación de crisis económica que precisaba la ayuda norteamericana. Este era un primer desfase entre las prioridades del gobierno mexicano y los medios que usaba para alcanzarlos. Adicionalmente, si bien la política exterior era popular con algunos

⁵⁰ Rosario Green. "La concertación en la política exterior del Presidente Miguel De la Madrid: ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral?", en Foro Internacional. no. 119, enero-marzo de 1990. p. 429.

sectores de nuestro país, era muy impopular con otros, lo que no facilitaba consenso interno para la recuperación de la economía. A diferencia de sus predecesores, sin embargo, Miguel de la Madrid no había desatendido el frente económico. Por el contrario, inició la reforma más ambiciosa que el país jamás había conocido.

Una tercera fuente de desfazamiento en la política exterior mexicana se debía a los vertiginosos cambios en el mundo. Desde 1985, con la llegada de Gorbachev al poder, se inauguró el periodo de mayor acercamiento entre las potencias desde 1945, lo cual cambió radicalmente la lógica de los esfuerzos diplomáticos en el mundo. El esquema Este-Oeste, punto cardinal de cualquier análisis de política internacional desde la segunda Guerra Mundial, fue perdiendo terreno frente a una pléyade de consideraciones que iban desde lo económico hasta lo ecológico pasando por lo relativo a los derechos humanos. Había que buscar una nueva política exterior que respondiera efectivamente a los objetivos que nuestro país se planteaba y que al mismo tiempo fuera adecuada a las circunstancias presentes.

CAPITULO IV

Las nuevas circunstancias que afectan la política exterior

El mundo de la última década del siglo XX es radicalmente distinto al que conocimos después de la segunda Guerra Mundial. En 1945, al término de la guerra, Europa estaba devastada y parecía presa fácil para el expansionismo soviético. La Unión Soviética termina el conflicto como la segunda potencia mundial y consolida su hegemonía en el Este de Europa. China, la nación enferma del extremo oriente, se recobra espectacularmente con la llegada al poder de los comunistas. Los imperios coloniales de Inglaterra y Francia se desgajan y en las décadas de los años cincuenta y sesenta se transforman en comunidades de países libres e independientes. Alemania e Italia en Europa, y Japón en Asia, restañan sus heridas e inician impresionantes progresos en materia económica y comercial. Países asiáticos como Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán se desarrollan rápidamente aprovechando los mercados internacionales.

Todos los cambios que se están produciendo hacen pensar en que el mundo será más pacífico y más próspero de lo que ha sido a partir del fin de la guerra.⁵¹ Los próximos años verán un mundo en el que la competencia ideológica y militar ha sido sustituida por un conjunto de reglas que tenderán a promover el comercio y el bienestar de las naciones comerciales. Los conflictos militares de importancia serán raros, ya que van en contra de los intereses verdaderos de las naciones comerciales que estarán institucionalizando sus objetivos en las reglas del sistema internacional. Las guerras que se presenten serán de carácter local o

⁵¹ Marvin Cetron & Owen Davies. *Crystal Globe: The Haves and the Have-Nots of the New World Order*. New York: St. Martin's Press, 1991.

nacional y las grandes potencias habrán de buscar -y en algunos casos forzar- colectivamente la solución mediante la negociación, el boicot o el bloqueo, y aun por la fuerza de las armas de los países de mayor peso en el escenario internacional.

Aun los países que han perseguido una industrialización protegida del resto del mundo se ven afectados por estas transformaciones. El nuestro no ha sido ajeno a los enormes cambios que se han producido en el mundo en los últimos 50 años. En el periodo de la posguerra, México logró industrializarse a pasos acelerados; la población creció y se volvió urbana; la economía creció con estabilidad por 30 años. Después la economía creció con una inflación que se hizo crónica y luego se desbocó. A finales de 1981 se presentó una crisis profunda y una recesión que duró más de seis años. A partir de 1989, mediante un cambio radical en el modelo de desarrollo y las políticas públicas, la estabilidad comienza a regresar y nuevamente un crecimiento sostenido parece anunciarse.

CAMBIOS INTERNOS

La sociedad y la economía mexicanas experimentaron cambios importantes en este siglo. A principios del mismo, el país vivió un periodo de estabilidad y crecimiento, luego una violenta revolución en la segunda década, para reiniciar su crecimiento hace 50 años.

En 1901, México vivía tranquilamente el comienzo del sexto cuatrienio de la administración porfirista. El país conocía por primera vez en su vida independiente un periodo largo de paz y estabilidad políticas. La nación comenzaba a cicatrizar sus heridas y se respiraba optimismo por su rápida modernización y por su integración al concierto de las naciones civilizadas. Después de varios lustros de paz, la estabilidad comenzaba a dar sus frutos. Mientras que en 1866 el país contaba con 105 oficinas de telégrafos, para 1910

éstas habían aumentado hasta 520. La red telegráfica nacional creció en el mismo periodo de 1,286 a 36,133 kilómetros y la red telefónica, que en 1888 contaba con 6,723 kilómetros, creció hasta alcanzar más de 65,000 en 1907. De manera semejante sucedió con los ferrocarriles: en 1876 se contaba con 617 kilómetros de vías ferreas, en tanto que para 1910, se alcanzaban los 20,000. El comercio internacional vía la transportación marítima creció casi nueve veces en el periodo, pasando de un millón 700,000 toneladas en 1884 a más de 15 millones en 1909. El comercio exterior creció entre 1880 y 1910 de 65 millones de pesos a 500 millones de pesos y la inversión extranjera, que antes de 1884 sólo era de 110 millones de pesos, llegó a ser en 1911 de 3,400 millones de pesos. Las importaciones mexicanas experimentaron en ese tiempo importantes transformaciones tanto cualitativas como cuantitativas: lo manufacturado sustituyó en importancia a lo agropecuario y su monto pasó de 49 millones a casi 211 millones de pesos.

La inversión pública federal, por otro lado creció siete veces entre 1877 y 1910, al pasar de 1.2 millones de pesos a 9.2 millones. Las finanzas públicas se sanearon, pasando de una situación de déficits más o menos graves -en 1851-52, por ejemplo, los ingresos fueron de 8.2 millones y el déficit alcanzó los 17.8 millones- a un presupuesto bajo control que, además, mostró a partir de 1901 moderados superávits. Los ingresos públicos aumentaron, de 16.5 millones de pesos en 1877, a 100 millones en 1910.⁵²

El crecimiento experimentado por la economía mexicana durante los 30 años de la administración porfirista es indudable, pero también lo es el que se gestaron en aquellos años profundos desequilibrios sociales y problemas políticos que no alcanzaron a obtener una salida pacífica. Así, la segunda década del siglo se inicia en México con una violenta revolución popular que expulsa del gobierno a los antiguos administradores públicos -los llamados científicos- y al cabo de más

⁵² La economía mexicana en cifras 1990. 11a. ed.; México: Nacional Financiera.

de 10 años de violencia, a mediados de los años veinte, se comienza un proceso de institucionalización y modernización que fue liderado, primero por el presidente Calles y después por el presidente Cárdenas.

En el periodo entre 1924 y 1938, se establecen las bases para la futura estabilidad política y para un nuevo crecimiento económico. Se crea el Banco de México (como Banco Central), se organiza el partido hegemónico, se reorganiza la administración pública, se reestablece el sistema educativo, se impulsa la reforma agraria y se realiza la expropiación petrolera.

Le corresponde a la administración que se inicia en 1940, la del presidente Ávila Camacho, conducir al país hacia una nueva etapa de crecimiento económico y demográfico mediante un nuevo modelo de desarrollo; un crecimiento económico que duraría 40 años y que habría de transformar a México. Al inicio de este periodo, en 1940, vivían en las ciudades casi siete millones de personas, mientras que el campo lo habitaban cerca de 13 millones de mexicanos; el país aún era básicamente rural. Sin embargo en solamente 20 años habría de convertirse en una sociedad urbana, y para 1980, dos tercios de la población eran ya habitantes de las ciudades. El crecimiento demográfico fue impresionante, pues si en 1940 la población apenas alcanzaba la cifra de 20 millones de habitantes, en 1990, la población había llegado ya a los 85 millones.

El incremento de la población es reflejo de otros cambios que la sociedad mexicana ha experimentado a partir de 1940. La tasa de mortalidad infantil, por ejemplo se abatió de 125.7 por cada mil niños nacidos vivos en 1940, a 38.8 en 1980. Estos cambios fueron resultado del crecimiento de la economía y de la urbanización que vivió el país y, en forma derivada, del desarrollo de los "antibióticos" y otros medicamentos; de medidas de salud pública, sanitarias y hospitalarias, y de mejoras en la alimentación, en la educación, en las comunicaciones y en el transporte. La economía se modernizó rápidamente. La

inversión en empresas manufactureras, que en 1930 era de 979 millones de pesos, ascendió a 2,287 en 1940, a 12,789 en 1950 y a 41,635 millones en 1955. La formación de capital fijo privado, en pesos constantes de 1970, creció de 3,060 millones de pesos en 1940 a más de 112,000 millones de pesos en 1980. El Producto Interno Bruto subió de 70,000 millones de pesos en 1940 a 842,000 millones en 1980, o sea que se incrementó más de 12 veces. El ingreso por habitante subió en el mismo periodo de 3,560 pesos a poco mas de 12,000.⁵³

Pero más impresionante aún que las cifras, son los cambios cualitativos que este país ha vivido y que lo han hecho realmente un México diferente.

Madurez de la sociedad mexicana y fortalecimiento del estado nacional

No es posible para una sociedad vivir cambios tan importantes como los que México ha experimentado, como consecuencia de su crecimiento económico a partir de 1940 y no sufrir transformaciones en los aspectos profundos de su estructura, de su organización y de sus procesos políticos y sociales.

El crecimiento económico y demográfico que el país ha experimentado no sólo implica un cambio en sus dimensiones, sino que fundamentalmente ha significado modificaciones estructurales que sólo hemos percibido con posterioridad y con grandes dificultades. El crecimiento ha producido una mayor complejidad, es decir, no sólo han aumentado los actores sociales, sino que éstos se han diferenciado notablemente. A finales de la década de 1930, por ejemplo, era sencillo y, en la práctica, aceptable, clasificar a los trabajadores según su ocupación como campesinos o jornaleros, obreros calificados o no-calificados, empleados de comercio o del gobierno, comerciantes e industriales, y éstos podían insertarse en organizaciones cúpula de masas como las confederaciones

⁵³ La economía mexicana en cifras 1990. Op. cit.

obreras o campesinas, las cámaras de comerciantes o de industriales, o los sectores organizados en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y después en el PRI. La creciente complejidad de la sociedad ha creado nuevos grupos sociales con identidades propias, que no permiten ni su clasificación, ni su organización, ni su control de la misma manera en que se podía hacer hace 50 años.

Los grupos urbanos se han multiplicado al paso que los intereses se han diferenciado y particularizado. La mejoría de los niveles de vida y de ingreso, junto con el surgimiento de una importante "clase media", han tendido a borrar las fronteras estrictas de "clase" -la distinción entre proletarios y propietarios es cada vez menos importante para efectos de la interacción social- pero, en cambio, se han profundizado las diferencias entre los estratos basados en el ingreso, en los años de educación formal, en el tipo de trabajo realizado e incluso en la zona habitacional en la que se vive.

La modernización que México ha vivido se ha caracterizado por el crecimiento rápido del sector terciario de la economía y, en los últimos 10 años, por el creciente empleo de la informática en las actividades económicas y sociales. Esto ha traído aparejada la proliferación, diferenciación y especialización de todo tipo de profesionales y técnicos, de los prestadores de los más diversos servicios, de los burócratas y de los intermediarios de todo tipo, además de la relativa disminución de los campesinos y obreros tradicionales. La mejoría en los niveles de educación, la alfabetización y la cobertura a toda la población infantil con los servicios de la educación formal, la multiplicación de las escuelas secundarias, técnicas y profesionales, los sistemas de educación abierta en todos los niveles y, sin menospreciar la enorme influencia de los sistemas televisivos que a partir de 1980 cubren todo el territorio nacional mediante sus transmisiones vía satélite, han transformado con gran rapidez las formas en las que se relacionan los mexicanos



unos con otros. Estos mismos hechos han provocado un mayor conocimiento de nuestro país y una conciencia más clara de nuestras realidades.

Acontecimientos como los enfrentamientos de 1968 entre los estudiantes universitarios y las autoridades federales, la devaluación del peso y la crisis económica de fines del sexenio de Luis Echeverría, la inflación del sexenio del licenciado López Portillo, la crisis de la deuda pública en 1982, y los terremotos de 1985 fueron medios clave para la toma de conciencia de las nuevas realidades por parte de la población y factores de cambio de la naturaleza de la problemática político-social del país.

Agotamiento de la estrategia de sustitución de importaciones y adopción de un nuevo modelo de desarrollo económico orientado hacia afuera

A partir de la administración del presidente Ávila Camacho, de 1940 a 1946, el país comenzó a adoptar un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Los primeros pasos fueron titubeantes, pero las condiciones internacionales durante la segunda Guerra Mundial favorecieron los intentos de México para crear una planta industrial propia que produjera todos los bienes que se requerían importar. El modelo de sustitución de importaciones permitió el establecimiento de una planta industrial más o menos moderna y diversificada. Entre 1940 y 1970 la formación bruta de capital creció en pesos constantes de 1980, de 28,306 millones a 398,584 millones, para llegar a ser de 1,106,758 millones en 1980. El producto interno manufacturero creció en pesos constantes de 1980, de 46,538 millones en 1940 a 539,125 millones en 1970, y a 988,900 en 1980.⁵⁴ Sin embargo, para lograrlo, el gobierno creó un sistema discrecional de protección a las nuevas industrias, que al mismo tiempo que les permitió establecerse y crecer, las desalentó de competir por sus mercados. Así, la planta industrial que se creó en el país fue exitosa, pero en condiciones de invernadero y

⁵⁴ Ibid.



de protección. Sus ganancias no reflejaban, en términos generales, su productividad, sino más bien los niveles de protección y de clientelazgo político que disfrutaba.

Durante ese periodo la economía nacional creció en su conjunto con rapidez y mantuvo en una primera fase, hasta 1973, una relativa estabilidad de precios, dando lugar al llamado "milagro mexicano". El sector agrícola fue el primero en mostrar ciertos síntomas de malestar. En efecto, el desarrollo de la industria se había logrado en gran parte con base en el sacrificio del campo mexicano. Así, para 1965-70 se comenzó a evidenciar una crisis del sector agrícola.⁵⁵ En 1968, con el movimiento estudiantil, se presentó un grave problema de gobernabilidad. Para 1972, la nueva administración del presidente Echeverría había elaborado un diagnóstico y comenzaba a instrumentar medidas económicas para enfrentar dicho problema. Sus medidas principales buscaron reestablecer las alianzas y coaliciones que comenzaban a perder solidez. El gobierno comenzó a elevar el gasto público para cooptar a la sociedad. El inicio de un proceso inflacionario no se hizo esperar y, en 1973, se manifestó claramente.

El crecimiento de la economía prosiguió, ahora aunado a las altas tasas de inflación. El descubrimiento de nuevos e importantes yacimientos de petróleo durante los últimos dos años de la administración del licenciado Luis Echeverría, junto con el súbito incremento de los precios internacionales del energético, observados a partir de 1973, permitió a la administración de López Portillo mantener el modelo económico de sustitución de importaciones, a pesar de que éste ya experimentaba problemas graves. México se endeudó, aprovechando los excedentes de dinero que los bancos occidentales reciclaban para los países productores de hidrocarburos. Para explotar la riqueza petrolera. Durante esa

⁵⁵ Mientras que la superficie agrícola cultivada creció constantemente hasta 1970, a partir de ese año se mantiene constante en alrededor de 14.3 millones de hectareas excepto en el año de 1981 en que se incrementa a 16.5 millones indicando que para 1970 se habían alcanzado ciertos límites. Por otro lado, la producción agrícola que entre 1930 y 1970 se había multiplicado casi 8.5 veces, disminuye su ritmo de crecimiento e incluso disminuye en 1984 a los niveles que tenía en 1970.

administración los mexicanos conocieron un boom económico que logró ocultar las profundas grietas del esquema industrializador basado en la sustitución de importaciones, aunque no por ello dejaba de acercarse a su colapso.

La crisis que se gestaba desde finales de los años sesenta se manifestó de lleno en la segunda mitad de 1981 a lo largo de 1982. El enorme endeudamiento público y privado que había sostenido por 12 años el crecimiento económico del país, estalló. Después de la crisis de endeudamiento, lentamente comenzó a surgir la conciencia de que ésta era sólo el síntoma de una problemática más profunda. La propia estrategia de industrialización mediante la sustitución de importaciones era la que se había agotado.

Apertura comercial y Tratado de Libre Comercio (TLC)

La grave crisis económica que el país enfrentó en los años del sexenio del presidente De La Madrid, requirió que se replanteara el modelo de desarrollo que México había seguido durante los últimos 40 años. Por otro lado, las instituciones acreedoras de México exigieron y lograron imponer correcciones al rumbo de la economía nacional. No sin una fuerte oposición de los múltiples intereses creados y fortalecidos en cuatro décadas, como diversos grupos de industriales y líderes obreros, de burócratas o de intelectuales que se aferraban a ciertas ideologías estatistas, se comenzaron a tomar medidas de fondo para transformar la estructura del desarrollo nacional.

La experiencia de naciones como Alemania, Japón, Taiwán y Corea demostraba los beneficios de un modelo de industrialización abierto y orientado a promover las exportaciones. Aquellas naciones estaban logrando demostrar en la práctica los beneficios de producir bienes y servicios para un mercado externo que se globalizaba a pasos agigantados y así aumentar su riqueza y el bienestar de sus pueblos en forma notable.

La apertura comercial que México inició después de 1985 fue realizada unilateralmente a partir de una estrategia económica para resolver los problemas de la crisis interna del modelo anterior. La apertura intentaba ejercer presión sobre la inflación y disminuir la protección a la industria nacional para promover su transformación y competitividad. Sin embargo, en razón de la importancia de nuestra relación de intercambio con Estados Unidos, nuestro primer comprador y nuestro primer proveedor, la apertura comercial de México en forma unilateral no podía ser suficiente. Había que negociar la apertura de los mercados de Estados Unidos a los productos mexicanos y los mecanismos para resolver las controversias que se suscitaban dentro de un marco de entendimiento bilateral con fuerza legal.

La tendencia global a la formación de bloques económicos y la firma de un Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá en 1989, aunado a la crisis resultante del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones en México y la necesidad de promover la competitividad de las empresas nacionales mediante la liberalización de nuestro comercio, hicieron pensar en la conveniencia de buscar un acuerdo bilateral con Estados Unidos o trilateral con ambas naciones del norte.

En un principio, la falta de información adecuada sobre las intenciones y alcances del Tratado de Libre Comercio, sobre la situación real ya existente de la apertura comercial y los intereses protegidos que se verían afectados, hicieron que se presentara una cierta oposición a las negociaciones. Con la difusión que se ha venido haciendo de la información y los beneficios tangibles que ha producido la apertura comercial, la oposición al Tratado ha venido disminuyendo gradualmente. Los diversos intereses que habían gozado de la protección gubernamental durante 45 años, se han comenzado a adaptar a las nuevas reglas del modelo promotor de exportaciones.

CAMBIOS EN EL EXTERIOR

El sistema internacional evolucionó en este siglo de manera tal que un mundo multipolar centrado en Europa se transformó en uno multipolar extra europeo entre 1917 y 1945. Concluida la segunda Guerra Mundial emergió un sistema bipolar simple, que se transformó en uno bipolar biaxial, para finalmente evolucionar, en la década de los noventa, hacia un sistema global de grandes bloques económicos con una sola gran potencia política y militar. De un sistema bipolar sumamente ideológico surgido en los años cincuenta se ha arribado en la actualidad a un sistema de intereses pragmáticos que tiende a rápidamente consolidarse y volverse exclusivo.

Desde sus inicios en el siglo XVI, el sistema internacional mundial había tenido en Europa su centro de gravedad. A principios de la presente centuria aparecieron nuevos actores extra europeos en la escena: Estados Unidos, como potencia mundial insular, heredera de las posiciones que durante el siglo anterior había mantenido Gran Bretaña; Japón, una nueva potencia, que había logrado transformar a su sociedad en sólo 40 años para lograr la modernización y el crecimiento industrial y que había retado exitosamente a las potencias, obteniendo el asombrado reconocimiento de Europa y Estados Unidos a sus modernizadas estructuras militar y económica. Al mismo tiempo, el reacomodo de los actores mundiales fue causa de los conflictos bélicos que tuvieron lugar entre 1914 y 1945, en que las nuevas potencias industriales -Alemania, Japón y posteriormente Italia- desafiaron a las potencias establecidas, para alcanzar o aumentar su participación en los despojos de la distribución colonial del planeta.⁵⁶

⁵⁶ Paul Kennedy. *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*. New York: Random House, 1987.



Al concluir la segunda Guerra Mundial, Estados Unidos mantuvo la hegemonía mundial en lo económico, en lo político y en lo militar por unos cuantos años. Muy pronto, esta hegemonía estadounidense se enfrentó al surgimiento político y militar de la Unión Soviética, que estableció su dominación sobre la llamada Mittel Europa (Europa Central), incluida la zona oriental de Alemania. El crecimiento militar de la Unión Soviética, su avance tecnológico y su política ideológica expansionista, hicieron que el mundo se viera dividido en dos campos económico-político-militares: Occidente encabezado por Estados Unidos y los países socialistas dominados por la URSS. Estos dos campos se enfrentaron en todos los aspectos, en todos los terrenos y en todas las ocasiones que para ello se presentaron.⁵⁷ La Guerra Fría se institucionalizó y durante 40 años afectó y coloreó toda la política, exterior e interior, de las naciones. Se estableció un equilibrio inestable y catastrófico entre los dos bloques contendientes; grandes recursos se canalizaron hacia la carrera de las armas, y sus sobrantes se distribuyeron entre los nuevos o antiguos países clientes. El "equilibrio del terror" mantuvo un cierto tipo de paz en el planeta, en el que los conflictos se contuvieron dentro de límites locales o regionales, y en el que las organizaciones internacionales sólo actuaron en los márgenes, donde los intereses ideológicos o económicos de las grandes potencias no alcanzaron a llegar.

Los nuevos países que surgen a partir de 1960, en África y Asia principalmente, han tenido que escoger su alineación en uno de los dos bloques. A mediados de los cincuenta, aparece el intento de constituir un tercer bloque: el de los no-alineados que agrupa a países en general pobres y poco desarrollados, naciones que recientemente habían logrado su independencia de las potencias coloniales y que buscaban caminos propios a su desarrollo. Estos países no-alineados forman, en las organizaciones internacionales, un bloque fluido que con

⁵⁷ Andrzej Korbonski & Francis Fukuyama. *The Soviet Union and The Third World: The Last Three Decades*. New York: Cornell University Press, 1987.



el tiempo se ha empezado a solidificar, aunque ahora experimente fisuras que probablemente son irreparables .

La reconstrucción exitosa y rápida de los países europeos y de Japón que habían sido destruidos en la guerra mediante la ayuda otorgada por Estados Unidos; la estabilización de las economías occidentales mediante los instrumentos y convenios diseñados al finalizar el conflicto; la sinergia lograda por avances técnicos y administrativos, resultado de las necesidades bélicas previas o de la competencia con el bloque soviético; el crecimiento de las poblaciones -el boom de nacimientos en la posguerra- junto a políticas económicas sanas; la regulación keynesiana de las economías, y la promoción del comercio exterior, lograron para los países del "Norte" avances impresionantes en sus niveles de bienestar.

No sucedió así para los países del "Sur". Estos países, recientemente descolonizados, excepción hecha de los latinoamericanos que obtuvieron sus independencias a principios del siglo XIX, intentaron crear economías modernas vinculando su soberanía política con la autarquía económica, promoviendo la sustitución de importaciones y favoreciendo los instrumentos de la planeación económica sobre los mecanismos de mercado para la asignación de los recursos. Los gobiernos procuraron una intervención masiva y generalizada en las economías con el propósito de servir como motores de su desarrollo. Aunque tuvieron algunos méritos, estos esquemas en general fracasaron, ahondando la brecha entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

Así, en los años sesenta surgió el mundo bipolar y biaxial, en el que se planteó una confrontación político-ideológica entre los sistemas capitalista y socialista, y otra política-económica entre los países desarrollados y con rápido crecimiento y aquellos que se mantenían pobres y con crecientes problemas de crecimiento. A partir de 1973, la crisis petrolera y el colapso del sistema monetario internacional, se empieza a percibir con claridad la aparición de un sistema



económico global. Las múltiples redes de comunicación, su mayor eficiencia y la disminución de sus costos; avances en la transportación; la integración de las economías mediante el comercio y las transacciones financieras, y la enorme y creciente dependencia de la economía mundial de unas cuantas fuentes energéticas concentradas geográficamente y de alto valor de uso, crearon una verdadera economía global que integró la producción de múltiples países para alcanzar escalas globales de producción. Más importantes todavía fueron las transformaciones que experimentó la producción manufacturera a nivel mundial dando lugar a vínculos profundos entre un número cada vez mayor de países.

Las ineficiencias de las economías centralmente planificadas, así como la falta de libertades para sus poblaciones, aunadas a los avances tecnológicos y la red global de comunicaciones que se generó en los años setenta, hicieron posible -y probablemente inevitable- la crisis de gobernabilidad de los países que formaban el bloque soviético. Movimientos populares como Solidaridad en Polonia, la emigración masiva hacia occidente en Checoslovaquia y Alemania Democrática, los conflictos étnicos y religiosos en la URSS y en Yugoslavia y las políticas reformistas como Perestroika y Glasnost en la Unión Soviética, -cuyos propósitos eran resolver los problemas de la economía o ampliar los espacios de libertad individual o comunitaria- fueron, en los últimos años de la década de los ochenta, las palancas que desintegraron el bloque socialista.

Muy significativa para las relaciones internacionales en la década de los años noventa es la disminución en las tensiones políticas y militares que se daban entre las dos grandes potencias nucleares. El fracaso del modelo de desarrollo económico experimentado por la Unión Soviética y los demás países socialistas fue haciendo cada día de manera más evidente lo gravoso que significaba mantener la competencia militar con los países occidentales. Iniciativas de desarme que llevaban estancadas varios años en las mesas de negociación y cuyo objetivo era disminuir el paso de la carrera armamentista, adquirieron una



mayor urgencia para la Unión Soviética, que aceptó con mayor facilidad las condiciones establecidas en acuerdos como el SALT y el reciente START. El mismo Estados Unidos, agobiado por el alto costo de la carrera armamentista y con un clima de opinión diferente al de la Guerra Fría, en el que se percibe la necesidad de apoyar a los elementos reformistas dentro del sistema soviético, se permitió negociar con mayor flexibilidad que lo que en otras condiciones hubiera sido posible. El mundo ha podido ser ahora testigo, incluso, de las más recientes iniciativas unilaterales de reducción de armamento nuclear.⁵⁸

Por otro lado, la crisis energética que se inició en 1973, significó para los países productores de petróleo un ingreso de muchos miles de millones de dólares, y provocó en las economías avanzadas de occidente y de Japón una masiva reestructuración de sus plantas productivas, en la que fueron enfatizadas la eficiencia y las tecnologías capaces de ahorrar energía. Esta reestructuración industrial, modernizó las ya modernas economías europeas, japonesa y norteamericana, así como las de los pequeños países asiáticos que habían adoptado el camino exportador.

En cambio, para aquellos países que habían apostado su desarrollo a la sustitución de importaciones y la creación de economías cerradas, como fue el caso de México, la crisis energética de 1973 fue la ocasión del crecimiento brutal de sus deudas, o de la disminución catastrófica de sus economías. Países afortunados del "Sur", como Brasil, Argentina o México, en Latinoamérica, que ya contaban con una planta productiva importante, o bien otros como Nigeria o Zaire en África, que disponían de recursos naturales exportables como el petróleo o minerales estratégicos, recibieron préstamos multimillonarios del sistema financiero internacional.

⁵⁸ Marvin Cetron & Owen Davies. Op. cit.



Los bancos internacionales buscaban a los países para ofrecerles créditos y así reciclar los depósitos financieros excedentes generados por los aumentos del precio del petróleo. Pero los países exportadores del producto -en general con poblaciones pequeñas- no podían en ese momento invertir productivamente en sus propios territorios. Algunos más aprovecharon esos préstamos para ampliar sus plantas productivas, especialmente su capacidad de producción petrolera, como lo hizo México de 1976 a 1981. Otros, como Brasil o Argentina, para mantenerlas en producción. Otros más, los más desafortunados, se endeudaron para aumentar sus niveles de consumo. En todos estos casos, el endeudamiento masivo produjo, a partir de 1980, una profunda crisis estructural, que ha obligado a los países afectados a buscar un nuevo modelo de desarrollo, con costos enormes para sus poblaciones y con la amplia destrucción de los capitales acumulados.

Así, el mundo que inicia la última década del siglo XX, es un mundo radicalmente diferente del que existía unas décadas atrás. La Guerra Fría ya es historia, el sistema para planificación central fracasó, al igual que los modelos de desarrollo basados en la sustitución de importaciones. Un nuevo consenso económico ha surgido en todo el planeta: el desarrollo sólo es posible integrándose al mercado global. Los vertiginosos avances tecnológicos no muestran señales de aminorar su paso, sino que por el contrario, se aceleran. La brecha entre los países más pobres y los avanzados se hace cada vez mayor y se antoja imposible de salvar. Es también, sin embargo, una brecha que para los países de desarrollo intermedio, como México, ofrece una ventana temporal, una única oportunidad. Esta urgencia sirve de acicate para avanzar, buscando la integración en un mundo moderno y dinámico que ofrece grandes oportunidades para satisfacer las aspiraciones de bienestar de la población, frente al pavoroso panorama de los países más pobres, que ven hundirse sus esperanzas de mejoramiento y de desarrollo.⁵⁹

⁵⁹ John Naisbitt. Megatrends 2000. New York: Warner Books, 1991.

CAMBIOS EN LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Las transformaciones que hemos reseñado brevemente han repercutido notablemente en el ámbito de las relaciones internacionales. A continuación repasamos los más importantes para los efectos presentes.

Los Estados-Nación soberanos como actores principales

Las relaciones internacionales no se han mantenido estáticas, sino que han sufrido cambios de gran importancia en este siglo y especialmente en los últimos tres años.

En el Congreso de Viena de 1815 se establecieron las bases de lo que es el sistema internacional moderno. Los vencedores de Napoleón Bonaparte intentaron reestablecer un orden europeo que la Revolución Francesa había venido a cuestionar y que las campañas napoleónicas habían prácticamente destruido. Sin embargo, aun cuando los diplomáticos y sus soberanos en el Congreso creían estar restableciendo el status quo anterior, lo que hicieron en realidad fue fijar los principios que habrían de regir las nuevas relaciones internacionales y que permanecerían sin cambio hasta la guerra de 1914 a 1919 y que con ligeras modificaciones continuaron vigentes hasta 1945.

El sistema internacional que surgió a partir de 1815 fue uno en el que sólo se reconocía como actores a los Estados soberanos. Europa tuvo que admitir la revolucionaria idea del Estado-Nación, sellando así la suerte de la multitud de actores soberanos que conformaban el sistema internacional precedente. Los Estados-Nación soberanos fueron la base de toda la estructura internacional de poder. Una importante lección que aprendieron los Estados europeos fue la fuerza



que el Estado nacional de masas puede llegar a movilizar, transformando a su población en un recurso de poder internacional, y la consecuente necesidad de transformar las estructuras internas de los Estados para permitir la movilización de las poblaciones y así aprovechar geopolíticamente su masa humana.

En términos prácticos, los soberanos vencedores reconocieron que Inglaterra, al ser la potencia marítima a la que Napoleón nunca pudo doblegar, sería la encargada de asegurar el equilibrio de las potencias continentales. Este esquema estuvo basado en la certera lectura de los intereses contrapuestos de los diferentes actores soberanos. La experiencia vivida frente a Napoleón y a la Revolución, los hace temer a la concentración excesiva de poder por cualquier Estado. Para alcanzar este objetivo, los Estados soberanos formalizan toda suerte de alianzas entre sí para asegurar que ningún agresor pueda desestabilizar al sistema. Durante el bloqueo de Napoleón, Inglaterra adquirió una plena conciencia de su interés en impedir que cualquier Estado europeo concentrara suficiente poder como para intentar un nuevo bloqueo. Cuando a este complejo sistema de alianzas continentales se le agrega el interés especial de Inglaterra de impedir el surgimiento de un Estado hegemónico en el continente, apoyado con los recursos extra europeos de los que Gran Bretaña dispone, se tiene la receta para un sistema estable y conservador. Este esquema se mantendría sin grandes cambios hasta finales de la primera Guerra Mundial. El complejo sistema de alianzas y la proliferación de Estados-Nación en el continente europeo, haría inevitable la cadena de acontecimientos que se inician en Sarajevo y terminan en Versalles con una configuración internacional de transición.

Como ya ha sido apuntado, durante la primera década del siglo XX, el sistema internacional centrado y creado en Europa, se enfrenta de improviso con el desarrollo de tres nuevas potencias situadas en sus márgenes geográficos: Estados Unidos, Japón y Rusia. Estos tres nuevos actores, cuyo crecimiento se produce casi sin inquietar a los Estados-Nación establecidos en el continente, van

a tomar parte activa en el rediseño del sistema internacional durante el siglo XX. Además, la guerra ruso-japonesa de 1905, que obliga a los actores europeos a dar entrada a una potencia no occidental, y la decisiva participación norteamericana en la gran guerra de 1914-1918, exhiben de manera indudable la ampliación del sistema internacional europeocéntrico a uno planetario.

Proliferación de actores no gubernamentales en la escena internacional

Al finalizar la primera Guerra Mundial se presentaron dos hechos de capital importancia. Uno fue el surgimiento de la Liga de Naciones, entidad creada por los países triunfadores para mantener la paz entre los Estados, y el otro fue el establecimiento y consolidación de un Estado de nuevo tipo; la Unión de Republicas Soviéticas Socialistas. Su origen no es una nación, sino una ideología internacionalista y proletaria, que la definía como un instrumento de lucha de la clase proletaria y que se expandió por todo el antiguo imperio ruso con la intención declarada de continuar expandiéndose por todo el planeta. Esta ideología no admitía la existencia del Estado-Nación, al cual definía como una estructura burguesa ideada para mantener la explotación del proletariado. Por esta razón, la Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas se consideró en lucha permanente con la estructura burguesa representada por el sistema internacional.⁶⁰

La situación de fluidez que se dio en el interior de los países vencidos y las condiciones generales de reacomodo que se presentaron al término de la primera Guerra Mundial, dieron lugar a otros cambios relevantes en términos del sistema internacional. Se crearon nuevos Estados, que no siempre correspondían a las naciones de Centro Europa. Checoslovaquia, Yugoslavia, Hungría, Rumania y Bulgaria son ejemplos de estos nuevos Estados multinacionales, que se van a ver

⁶⁰ Vladimir Ilych Lenin. *Acerca del estado*. México: Grijalbo. Lenin, V.I., *El Estado y la revolución*. México: Cartago, 1982 Ariel.

envueltos en constantes conflictos interétnicos e interestatales. Por otro lado, se presentaron y lograron su desarrollo diversos movimientos de masas con reivindicaciones nacionalistas que actuaban en el ámbito internacional, creando organizaciones internacionales como el nacional socialismo y, en general, los diversos tipos de fascismo.

El deseado estado de paz y de equilibrio internacional se vio constantemente amenazado y atacado por los diferentes actores gubernamentales y sociales que intentaban reivindicar sus discutibles derechos. La Alemania nazi agredió a aquellos de sus países vecinos en los que habitaban poblaciones de origen alemán. La Italia fascista llevó sus ambiciones coloniales al norte de África para recrear el imperio romano. Las instancias tradicionales del sistema internacional europeocéntrico y la nueva Liga de Naciones no pudieron hacer nada para evitar las agresiones decididas de los Estados totalitarios que finalmente llevaron a una segunda Guerra Mundial.

A partir de 1945 proliferan nuevos actores internacionales no gubernamentales, concebidos en su inicio como organismos internacionales dedicados a asegurar la paz mundial. Así, se funda la Organización de las Naciones Unidas (ONU), con todos sus organismos dependientes, muchos de ellos con personalidad jurídica internacional. Poco después aparecen organismos paraestatales o paragubernamentales a los que también se les concede algún tipo de personalidad internacional. Los órganos de las diversas alianzas defensivas/ofensivas adquieren estatus internacional; la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y el Pacto de Varsovia, así como las políticas y especializadas de países, grupos, etcétera, van adquiriendo un reconocimiento a su estatus de actores internacionales. Los diversos organismos regionales que agrupan a los Estados-Nación adquieren una mayor importancia en las relaciones internacionales, y así la Liga Árabe, la Organización para la Unidad Africana, y el Grupo de los 77, por ejemplo, entran en el juego internacional.



A partir de 1960 se desarrolla un nuevo tipo de empresa lucrativa sin personalidad internacional, pero de indudable importancia fáctica en el ámbito internacional, que hace de sus operaciones en diversos países una ventaja competitiva. Las empresas trasnacionales o multinacionales se convierten - gradualmente al principio y explosivamente después- en eminentes actores del ámbito internacional. Su crecimiento, su tamaño y su ubicuidad han hecho de ellas actores de consideración en las relaciones internacionales.

Las transformaciones en el Este de Europa

Los acontecimientos que se han suscitado a partir de 1989 en el ámbito de la confrontación Este-Oeste, la disolución del Pacto de Varsovia, la democratización de Europa Oriental, los acuerdos SALT y START entre las grandes potencias, y la crisis económica, política y militar de la Unión Soviética, han transformado en unos cuantos meses la escena internacional. La bipolaridad y el equilibrio del terror antes existentes, han dado paso a una nueva situación en que el orden internacional está en flujo inestable y en la que las características particulares del nuevo orden están aún por definirse.⁶¹ La época actual presenta analogías obvias con la de Europa a la caída del imperio de Napoleón en 1815, pero también importantes diferencias.

Si vis pacem, para bellum (si quieres la paz, prepárate para la guerra) decían los antiguos romanos. El nuevo orden internacional, del que estamos presenciando su nacimiento, presenta oportunidades y riesgos también nuevos. El colapso del gobierno central de la Unión Soviética a mediados de 1991 está significando el reacomodo geopolítico del "ombbligo del mundo", que es la región geográfica del Cáucaso, una compleja zona en donde las masas continentales de Asia y Europa se unen, con toda su complejidad étnica y religiosa. Es esta una

⁶¹ Daniel Bell. *The End of Ideology*. Cambridge: Harvard University Press, 1988.

zona de unión, de paso y de conflicto entre cristianos de diversas denominaciones y musulmanes de múltiples culturas y etnias, de antiguos imperios y nuevos revanchismos, un caldero en el que se han reunido elementos explosivos y volátiles. Sólo la fuerza del gobierno de Moscú, los zares hasta 1917 y después los gobiernos comunistas, lograban mantener una cierta paz y tranquilidad en esa conflictiva zona. Una vez producido el debilitamiento de la fuerza unificadora del gobierno central, las fuerzas centrífugas tomaron la iniciativa. Cada República y aun cada región autónoma, busca aprovechar la coyuntura para asegurar beneficios y posiciones a costa de sus vecinos. La situación es ahora aún mas grave, ya que durante el largo periodo de unión -forzada o no- sus economías se integraron y se realizaron proyectos conjuntos que ahora vuelven a ser materia de disputa. Uzbekistan y Turkmenistan, por ejemplo, son beneficiarios de las aguas del río Amu Darya (Oxus) que utilizan para producir algodón, su única cosecha productiva. El caudal de agua es cada vez más insuficiente para cubrir las necesidades de riego, y un grave conflicto económico ya se vislumbra aun sin tomar en cuenta los graves daños que se están dando en la ecología de la región y que serán una nueva causa de conflicto.

La unificación de los dos Estados alemanes, hace pensar en el futuro de los grupos étnicos de habla germana que existen dentro de las fronteras de Bielorrusia, Ucrania, Lituania, Polonia, Checoslovaquia, Rumania, Hungría y Yugoslavia, los cuales quizás buscarán retornar a Alemania o bien intentarán obtener cierta autonomía dentro de los nuevos Estados y establecer una relación especial con la República Alemana. En cualquiera de los casos, es probable que nuevas crisis se presentarán en el centro del continente, con repercusiones en Europa Occidental.

La desintegración soviética presenta un importante reto en su política exterior a países como Polonia y hace previsible posibles conflictos con Ucrania y Bielorrusia. Las fronteras del Centro y el Este europeo serán con toda seguridad



modificadas en el mediano plazo mediante acuerdos pácíficos o enfrentamientos violentos. Los conflictos y reacomodos entre las mayoritarias poblaciones islámicas y las minorías cristianas, en el Cáucaso aseguran la inestabilidad y la violencia en esa zona al menos por un tiempo.

Europa Occidental -la Comunidad Económica Europea- probablemente se habrá de ampliar para ir incluyendo poco a poco en su esfera a los países que antes pertenecían al bloque socialista. Sin embargo, la inestabilidad de la zona probablemente hará que los mayores esfuerzos e intereses de la Comunidad estén orientados hacia el Este. Excepto por España y Portugal, que intentan transformarse en un puente con los países hispano-lusitanos de América, los intereses vitales de Europa se centran en el propio continente europeo.

Las transformaciones que ahora se están dando en el continente europeo, son de una gran trascendencia.⁶² Nuevamente las decisiones que se tomen en esa parte del mundo habrán de afectar a todo el planeta. La Comunidad Europea que en 1992 habrá de crear un mercado con casi 350 millones de habitantes y un PNB de cuatro billones (millones de millones) de dólares, se verá incrementada con el casi seguro ingreso de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio, Austria, Suiza, Suecia, Noruega, Islandia y Finlandia, para llegar a los 400 millones de habitantes, y no es improbable que se vea agrandada al final de la década por nuevos miembros del Este del continente, pudiendo llegar a tener una población de hasta 520 millones de habitantes y un PNB de cinco billones de dólares.⁶³

⁶² Alvin Toffler. Power Shift.

⁶³ Marvin Cetron & Owen Davies. Op. cit.

Una nueva agenda en el hemisferio americano

En cambio, en el hemisferio occidental, el nuevo orden parece presagiar una mayor estabilidad política y económica. La posición de Estados Unidos se fortalece y no se prevén retos a su hegemonía política o económica en el continente americano. Sin embargo, este fortalecimiento regional de nuestros vecinos del norte, presenta riesgos importantes para México. La bipolaridad significaba para México una cierta garantía a sus intereses nacionales. La protección que la confrontación EE.UU-URSS implicaba para nuestro país no debe minimizarse. La asimetría económica y militar entre México y Estados Unidos es patente. La analogía más cercana de esta situación es la que el país enfrentó en las décadas de 1870 a 1900 con el expansionismo norteamericano. La potencia norteamericana había mostrado su fuerza y avance. El gobierno mexicano tuvo que diseñar una estrategia de relaciones inteligente y flexible para asegurar la supervivencia de la nación. Sin que se corra un peligro semejante, la transformación de la situación actual requiere de una nueva estrategia mexicana en sus relaciones con Estados Unidos, con la nueva Europa, con la Cuenca del Pacífico y con Latinoamérica.

En especial en la relación con Estados Unidos, pero también respecto de Europa, la importancia de las relaciones económicas y la protección del medio ambiente, los flujos migratorios y el narcotráfico parecen ser temas que adquirirán cada vez mayor relevancia en la política exterior. Estos son temas pragmáticos en los que con toda certeza se pueden medir los costos y los beneficios de cada negociación. Ello significa que en el manejo de los problemas que se susciten en las relaciones cada vez más intensas entre los países -y en especial entre México y Estados Unidos- la ideología y los conceptos binarios serán cada vez menos útiles, e incluso podrán dañar los intereses de las partes negociadoras. De hecho, los conceptos binarios, como el de soberanía nacional, están modificando sus contenidos para presentar diferentes escalas mensurables. Los cambios de los

últimos tiempos en la economía y en la tecnología han venido a desdibujar en la práctica los fundamentos teóricos y legales sobre los que se habían construido hasta ahora las relaciones internacionales.

Formación de bloques económicos

La economía mundial está creciendo y previsiblemente seguirá su rápido crecimiento en los próximos años, en tanto que el proceso de integración y globalización que estamos viendo habrá de profundizarse en el futuro. Sin embargo, esta globalización no es homogénea ni lineal.

Los Estados-Naciones, a partir de los años sesenta, han venido integrando bloques económicos frente al reto de incrementar la productividad y a la necesidad de crear espacios comerciales más amplios. El aumento de la competencia comercial generada por la innovación tecnológica y la automatización requirieron en Europa la creación de un mercado común, en parte como reacción frente a la enorme potencia económica de Estados Unidos, pero también como resultado de la alianza político militar contra la Unión Soviética. Con un origen tan modesto como éste y con la visión de algunos dirigentes europeos -alemanes, italianos y franceses principalmente- se generó un proceso que pronto alcanzó dimensiones planetarias. Estados Unidos y Canadá, seguidos por México, están formando un bloque económico en Norteamérica. Los demás países latinoamericanos seguramente se irán integrando gradualmente a sus vecinos del norte. Japón y las naciones de la Cuenca del Pacífico forman un poderoso y dinámico tercer bloque en el mundo. Australia y Nueva Zelanda han hecho lo propio y discuten ahora la posibilidad de integrarse a alguno de los bloques existentes, para lo cual, por su cercanía geográfica, Japón y la Cuenca del Pacífico parecen ser la opción natural y lógica.

La estructura del comercio internacional parece tender a cristalizarse en relaciones de comercio cada vez más libres y sin trabas al interior de los tres diferentes bloques, pero se percibe un peligro potencial para el pleno desarrollo del comercio global por la aparición de algunos tipos de barreras entre ellos. En este momento, el proceso de integración económica está liderado por la Comunidad Económica Europea. Su proceso de unificación está ya muy avanzado, y de sus decisiones en los años próximos sobre protección o libertad de comercio en sus relaciones con el resto del mundo habrá de depender, en buena parte, la estructura económica que se desarrolle en el resto del mundo en los próximos años y la rapidez con que la prosperidad se extienda a todos los demás países. Las señales que hasta ahora se están emitiendo hacen pensar en que si bien no se decidirá Europa a abrirse al comercio del resto del mundo, tampoco se establecerán barreras tan formidables que hagan realidad a la "fortaleza de Europa" y den inicio a un periodo de proteccionismo mundial.

ALGUNAS CONCLUSIONES

De la revisión de las nuevas circunstancias que afectan a la política exterior mexicana se pueden extraer algunas conclusiones preliminares.

1. La nación mexicana y su gobierno se han fortalecido y modernizado. La identidad nacional se ha arraigado, y la soberanía nacional no se encuentra sujeta a discusión.
2. La modernización de la sociedad mexicana, su anhelo de bienestar, sus más significativas expectativas y su mayor complejidad, demandan el avance de la modernización política y de las instituciones del gobierno.
3. La política exterior es una parte integral de la política nacional para promover un proyecto nacional concreto. El diseño y la instrumentación de la política

exterior están sujetos a las condiciones internas y a las cambiantes condiciones internacionales.

4. El mundo se está transformando a pasos agigantados. El sistema internacional se encuentra en estado de flujo, y los antiguos presupuestos están dejando de tener validez. Un nuevo conjunto de normas y principios internacionales se están desarrollando. La prudencia política exige de México un extraordinario esfuerzo y participación en los foros internacionales para asegurar que el nuevo sistema integre la visión nacional mexicana en el nuevo orden internacional.
5. El estado en el que se encuentra el sistema internacional presenta retos y oportunidades para México. La rápida integración de grandes bloques económicos le exige a México una clara decisión para participar activamente en la formación del nuevo orden internacional.
6. La nación mexicana y su gobierno deberán diseñar una estrategia internacional robusta que permita al país enfrentar con éxito los retos y aprovechar las oportunidades para alcanzar mayores niveles de bienestar social interno.
7. La nueva estrategia de política internacional requiere de la cuidadosa revisión de los presupuestos y principios que han sido tradicionales en la política exterior mexicana, para aprovechar lo mejor de ellos y para adaptarlos a las nuevas circunstancias tanto internas como externas.

CAPITULO V

Falsas disyuntivas

Los recientes cambios en el orden político y económico internacional hacen necesario cuestionar los fundamentos de las relaciones internacionales e identificar los aspectos clave de la nueva estructura internacional que hoy surge en el planeta. Esta labor no es ociosa, ya que entender las reglas nuevas que hoy están comenzando a conformarse es de capital importancia para aprovechar las oportunidades de un nuevo mundo en construcción. La fluidez e indefinición del marco normativo internacional, los espacios vacíos que aparecieron en las relaciones de poder, los nuevos actores que súbitamente entran al escenario y los nuevos valores que ahora obtienen reconocimiento internacional, son elementos de gran trascendencia que constituyen referencias obligadas al diseñar una nueva política internacional que sea efectiva y realista para un Estado nacional como México a finales del siglo XX.

Es ampliamente sabido entre los expertos que el diseño de una estrategia, o de una política adecuada y robusta, requiere que los propósitos u objetivos deseables hayan sido definidos con la mayor claridad posible, y en forma unívoca. Este proceso requiere, además, de un marco o modelo conceptual que organice, jerarquice y valore la información, tanto del medio ambiente, como del estado interno de la organización. Los mecanismos idóneos para una y otra actividad son diferentes. Mientras que la labor de diseño de una estrategia, un plan o una política, son actividades fundamentalmente técnico-administrativas y la creación del marco o modelo conceptual es un trabajo científico-técnico, la fijación de propósitos y objetivos es un quehacer fundamentalmente político.⁶⁴

⁶⁴ Véanse a este respecto Russell Ackoff y Fred Emery. *On Purposeful Systems*. Salinas Ca.: Intersystem Publishers, 1982; y Russell Ackoff. *Redesigning the Future: A Systems Approach to Societal Problems*. New York: Wiley, 1974.

La modernización que México está viviendo al transformar su estructura económica para lograr un crecimiento sostenido y así asegurar mejores niveles de bienestar a su población, está promoviendo la transformación paralela de sus instituciones administrativas y políticas. La modernización política significa que los objetivos que el país perseguirá en los próximos años serán resultado de procesos políticos más participativos y complejos, transparentes y legítimos. La política exterior que se derive de ellos, contará con lineamientos más claros para guiar a quienes tengan a su cargo llevar a la práctica los principios de la política internacional mexicana.⁶⁵

El nuevo sistema de toma de decisiones que los mexicanos habrán de diseñar en los años venideros reflejará con toda seguridad la complejidad de los intereses que el desarrollo económico ha propiciado en estos últimos tiempos. La soberanía de los consumidores, una realidad que existe en el marco de la toma de decisiones económicas, tiene su contraparte en la soberanía de los ciudadanos en el sistema político. Los partidos políticos y las instituciones burocráticas deberán adecuar su línea de productos a los deseos expresados por los electores nacionales en los procesos de votación. Los electores urbanos tendrán sus agendas especiales y como ellos otros muchos grupos y sectores cuyos intereses concretos, derivados de la naturaleza de sus actividades económicas o posiciones políticas les lleven a favorecer políticas determinadas en consonancia con dichos intereses. El interés nacional habrá de agregarse mediante el conteo de los votos, la influencia efectiva y profesional de los diversos grupos sobre los diputados, senadores y miembros de la administración pública, y la expresión de la opinión y las ideas de la "inteligencia" en los medios de comunicación de masas.⁶⁶

⁶⁵ Peter Berger y Richard Neuhaus. *To Empower People: The Role of Mediating Structures in Public Policy*. Mercer, Pa.: American Enterprise 1977.

⁶⁶ Max Weber. *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.

La administración pública, está siendo testigo de la transformación su papel en la sociedad. De una institución que gozaba de una autonomía práctica y de una casi nula responsabilidad política, la modernización de la sociedad y de su aparato de gobierno requiere ahora, no sólo de su inmediata profesionalización, sino por encima de todo de una efectiva responsividad ante las demandas de la sociedad política. En efecto, los responsables de diseñar e implementar la política exterior de México se verán día con día más sujetos a las presiones de los grupos sociales e ineludiblemente habrán de integrar en el proceso de decisión los múltiples intereses de la sociedad moderna.⁶⁷

Por todo lo anterior, es necesario cuestionar en el nuevo mundo que se conforma ante nosotros, la validez pragmática de antinomias formales que en un sistema internacional maduro, es decir en uno con definiciones conceptuales y normativas claras y aceptadas, con actores clasificados y definidos, y con conjuntos de normas, políticas y procesos ya conocidos, eran válidas, racionales y funcionales para alcanzar los objetivos comunes de los Estados-Nación. Algunas de las principales antinomias formales en la política exterior de los Estados-Nación maduros giran sobre conceptos clásicos del Estado moderno como la soberanía de los Estados, la validez territorial de las normas legales, la supraordenación del Estado sobre todo tipo de organización social en el territorio de su jurisdicción formal, la autonomía e igualdad absoluta de los Estados y, como consecuencia necesaria de estos principios formales, el "estado de naturaleza" que existe permanentemente entre los actores soberanos del ámbito internacional.⁶⁸

La realidad de lo ocurrido a lo largo de los últimos 45 años, ha venido desmintiendo en forma gradual -y recientemente en forma catastrófica- los supuestos formales del sistema internacional clásico. El sistema que surgió de los congresos de Viena en 1815 reconocía la soberanía e igualdad de los diversos

⁶⁷ Max Weber. Op. cit.

⁶⁸ Véanse a este respecto Hans Kelsen. Contribuciones a la teoría pura del derecho. Buenos Aires: Centro Editor; y Herman Heller. Teoría del Estado. México: Fondo de Cultura Económica, 942.



Estados europeos. Las diferencias reales entre los Estados no eran en ese momento tan sustanciales como para que la alianza de dos o tres de ellos no pudiera equilibrarlas. El problema de la política internacional en el sistema eurocéntrico del siglo pasado se reducía a establecer las alianzas necesarias para evitar la hegemonía de un Estado sobre los demás. Dentro del sistema, los conceptos clásicos de la soberanía de los Estados eran lógicos y congruentes con la realidad geopolítica. Sin embargo, en los márgenes del sistema, por ejemplo, en el hemisferio iberoamericano, en Asia y en África se aplicaban otras reglas: en América, la doctrina Monroe y del Destino Manifiesto; en Asia y África, el principio formal era "la carga natural del hombre blanco" de civilizar a los nativos. En América, la doctrina estadounidense, elaborada al margen del sistema internacional eurocéntrico, pero reconocida por los países de Europa, significó el desmembramiento de varias naciones, la intervención permanente de Estados Unidos y la protección de la soberanía e independencia de los países de América Latina frente a quienes pudieran amenazarla desde Europa. La historia de la relaciones de los Estados iberoamericanos con el resto del mundo en el siglo XIX de la estrategia y la lucha constante orientada a asegurar su supervivencia y estatus internacionales.

El sistema internacional surgido después de la segunda Guerra Mundial mantuvo durante un tiempo los principios formales del sistema anterior. Sin embargo, la igualdad y la soberanía de los Estados muy pronto comenzaron a sufrir deterioros formales, necesarios para reflejar la realidad geopolítica. Así, en la Organización de las Naciones Unidas, a partir de 1945, los vencedores del conflicto asumieron un papel protagónico en el órgano ejecutivo de la organización. Estados Unidos, la Unión Soviética, Inglaterra, Francia y China, fueron aceptados y reconocidos como Estados con mayores capacidades que el resto. Su permanencia y su derecho de veto en el Consejo de Seguridad rompieron con el principio de la igualdad formal entre los Estados soberanos. La super-soberanía de la organización internacional se manifestó muy pronto al

asignar antiguos territorios coloniales en fideicomiso a los Estados vencedores, al crear el Estado de Israel en parte del territorio del antiguo mandato británico de Palestina y, en otras ocasiones, al enviar tropas internacionales a zonas altamente conflictivas del medio Oriente, Asia o África.

La transformación del sistema internacional se hace evidente en todos los ámbitos al repasar la lista de algunos de los múltiples acontecimientos más significativos de los últimos tres años, el colapso del bloque soviético, la democratización de Europa oriental, el resurgimiento de las luchas y tensiones interétnicas en los balcanes y en la URSS, la acción anti-náuticos extraterritorial para capturar al hombre fuerte de Panamá, la invasión de Kuwait, la operación punitiva internacional Tormenta del Desierto, el desmantelamiento forzado de la capacidad ofensiva de Irak, las presiones de la comunidad internacional durante la guerra del Golfo Pérsico sobre el Estado de Israel para asegurar su pasividad militar y evitar las acciones de legítima defensa soberana que hubieran complicado la difícil alianza contra Irak, el reconocimiento internacional de la Organización para la Liberación de Palestina, etc. Es posible que del análisis a fondo de estos hechos se pueda inferir la lógica y los principios formales rectores que ya están cristalizando como legitimadores de acciones internacionales en el marco de las nuevas relaciones globales. Habría, en efecto que intentar encontrar en la realidad de las relaciones internacionales los nuevos paradigmas que están convirtiéndose de facto en normas de conducta entre los Estados-Nación.

Si, la política exterior mexicana ha tenido éxitos notables en el pasado, asegurando la supervivencia de la nación en épocas en que nuestro país se encontraba en estado de indefensión frente a la agresión extranjera, es importante aprehender de ella, los principios que le sirvieron con efectividad.

Ante los cambios en los diversos escenarios internacionales, es preciso admitir con realismo que la política exterior mexicana es parte integral y debe ser



parte funcional del nuevo proyecto nacional. Esto requiere de que se adapte con eficacia a dicho proyecto y no sea un simple fetiche inmutable o inamovible. Sus bases verdaderas, derivadas de la experiencia histórica requieren de una constante y permanente adaptación y actualización. Nuestra política exterior requiere de nuevas estrategias y objetivos que, sin afectar lo fundamental, garanticen la soberanía y permitan una eficaz defensa del interés nacional. El naciente nuevo orden internacional hace replantear la validez de las diversas disyuntivas tradicionales que en la política exterior se han manejado -dependencia vs. independencia, principios vs. pragmatismo y norte vs. sur-, así como las relaciones que entre ellas se han tenido por hechos.

DEPENDENCIA O INDEPENDENCIA

Cada día es más claro que las relaciones entre los Estados-Naciones tienden a caracterizarse por una compleja interdependencia en lo económico, en lo político y en lo social.⁶⁹ El grado de interrelación que se ha producido en los últimos años implica que ningún Estado-Nación sea verdaderamente independiente y que más bien todos sean interdependientes. Las consecuencias de las políticas y de las acciones de los diversos Estados afectan en mayor o menor medida a otros. Las comunicaciones electrónicas retransmitidas vía satélite, por ejemplo, han vulnerado de manera irreversible las fronteras nacionales y con ello las posibilidades de control de los gobiernos sobre sus poblaciones. Los problemas ambientales de una zona o región tienden a afectar a Estados y sociedades relativamente alejadas en el espacio, las cuales, cada vez con mayor frecuencia, sienten tener derecho legítimo para exigir soluciones a los Estados en los que se originan los problemas. La globalización de la economía ha hecho permeables los territorios nacionales y ha limitado y condicionado en forma notable la toma de decisiones soberanas por parte de los gobiernos nacionales.⁷⁰

⁶⁹ Marvin Cetron & Owen Davies. *Crystal Globe: The Haves and the Have-Nots of the New World Order*. New York: St. Martin's Press, 1991.

⁷⁰ John Naisbitt. *Megatrends 2000*, New York: Warner Books, 1991.

Las redes de instituciones de finanzas y el creciente volumen de las transacciones financieras en el planeta tienden a la creación de unidades monetarias regionales o mundiales y restringen así la soberanía e independencia monetaria. Es indudable, por ejemplo, que muy pronto el *ecu* de la Comunidad Europea se convierta en la moneda europea. La duda sólo existe entre la adopción por decreto o la adopción de la nueva unidad monetaria mediante los mecanismos de competencia en los mercados.⁷¹ El transporte moderno ha favorecido el incremento internacional en los flujos de materiales y mercancías, migrantes y turistas, enfermedades y delitos que ya no pueden ser controlados o normados en forma independiente y unilateral por los Estados-Nación. En todos los ámbitos, los problemas se han internacionalizado y las soluciones a los mismos van exigiendo crecientemente mecanismos supranacionales para poder ser eficaces. El combate al narcotráfico ha dado motivo en el pasado reciente a la invasión -abierta o clandestina- de fuerzas armadas o policíacas de la principal nación consumidora de los territorios de diversos países productores de la droga. La defensa nacional y la posesión de armamentos es una de las características típicas de la soberanía estatal y sin embargo, hemos podido ver en los últimos meses la intervención abierta de la sociedad de naciones para impedir que un Estado soberano posea o fabrique armas de destrucción masiva que por lo menos otras cinco naciones poseen libremente. La contaminación y la destrucción del medio ambiente están provocando nuevas situaciones en las que algunos países comienzan a exigir que otros Estados tomen acciones dentro de sus territorios para asegurar el control o la protección ambiental. La justificación que suele ofrecerse para estos reclamos internacionales es que los efectos de las acciones dentro de un territorio soberano, repercuten sobre todo el medio ambiente del planeta. Así se habla con cada vez mayor frecuencia de la necesidad de imponer controles a Brasil y a otros Estados-Nación en las regiones tropicales de la Tierra, cuyos territorios poseen las mayores reservas bióticas y ecológicas del planeta y que, por las necesidades del desarrollo y la escasez de recursos tecnológicos y de capital, destruyen

⁷¹ Marvin Cetron & Owen Davies. Op. cit.



diariamente enormes porciones de estas reservas, para asegurar la protección a tales recursos de la biosfera.⁷²

Así, la disyuntiva independencia vs. dependencia parece estar superada en la realidad por diversos grados de interdependencia en áreas concretas, por un lado, y por las agresivas políticas de las potencias que intentan establecer precedentes para el nuevo orden, por otro. Reconocer estos hechos, es el inicio necesario para diseñar una estrategia de política exterior que busque disminuir a niveles políticamente tolerables y compatibles con los objetivos nacionales la interdependencia fáctica de las naciones de un mundo complejamente interrelacionado y limitar a ciertos niveles el desbordamiento de las políticas intervencionistas de las grandes potencias.

Una vez reconocida la realidad de la interdependencia entre los Estados; los diversos grados en que ésta se presenta en áreas concretas, localizables y susceptibles de ser contenidas; las asimetrías de este tipo de relaciones entre las diversas naciones; y la actual fluidez y transformabilidad de las nuevas relaciones de interdependencia en el sistema, los Estados que ven peligrar su sentido de soberanía se encuentran en condiciones de proceder al diseño de una estrategia en materia de política exterior adecuada, total y coherente en su concepción; pero desagregable, incremental, mensurable y evaluable en su instrumentación y desarrollo. La estrategia debe ser pragmática en su finalidad, y por tanto, reconociendo las asimetrías de las relaciones de poder internacionales, debe apoyarse en mecanismos políticos de equilibrio y balance de fuerzas en el sistema. Debe buscar el fortalecimiento de los pesos y contrapesos existentes; enfatizar la formación de estructuras de la división de poderes; promover el fortalecimiento y la aceptación de paradigmas y principios morales y jurídicos de todos los ordenes natural, de gente, internacional, regional y local para fortalecer

⁷² Lester Brown R. et. al. State of the World 1991. New York: W. W. Norton 1991.



los puntos débiles y reforzar las ventajas existentes de las naciones que no pueden o no quieren aprovechar su fuerza bruta.

PRINCIPIOS VS. PRAGMATISMO

En un sistema maduro, las realidades políticas y económicas han tenido la oportunidad de cristalizar en valores y principios generalmente aceptados. En tal sistema, existe una mayor o menor congruencia y correspondencia entre la realidad y el subsistema de valores y principios. Un sistema en transición o flujo se encuentra con realidades que no son acordes con los valores o principios tradicionalmente aceptados. En esta última situación, se produce una disociación o disonancia entre ambos términos.

Si bien es cierto que toda estrategia de política exterior requiere de valores y de principios que permitan dirigir las acciones y evaluar los resultados,⁷³ en ocasiones se ha olvidado que la finalidad última de la política internacional es promover los objetivos nacionales concretos, dentro de un contexto de decisiones que en conjunto tienden a conformar un proyecto de Estado-Nación particular. Entendiendo esto así, proponer cualquier antinomia entre principios y pragmatismo en la política exterior, resulta un contra sentido que conduce, además, a la ineficiencia de la propia política. La sola reiteración de los principios formales no produce las consecuencias concretas esperadas, como se ha podido observar en diversas ocasiones. Las declaraciones y acciones en la política centroamericana de México durante el sexenio López Portillo, provocaron el deterioro del clima de negociación con Estados Unidos y no resultaron en ventajas concretas ni para el país ni para Centroamérica. La posición tercermundista beligerante que en ocasiones México adoptó en el sexenio de 1970-76, resultó en daños concretos a la economía nacional, sin que se obtuvieran los beneficios esperados. Así, insistir en que la política exterior debe ser exclusivamente principista o exclusivamente

⁷³ Russell Ackoff & Fred Emery. Op. cit.



pragmática, es resultado de olvidar, quizá dolosamente, las mejores y más eficaces acciones que en materia de relaciones internacionales ha desarrollado México a lo largo de su historia, cuando no de un interés concreto en justificar los errores cometidos por los encargados de promover los intereses nacionales.

La política exterior mexicana en sus mejores momentos ha promovido y aprovechado el desarrollo de los principios del derecho internacional, general o regional, para obtener un avance en la consecución de los diversos objetivos que se ha planteado el Estado mexicano como ya ha sido expuesto en otro capítulo, principios y doctrinas tales como los referentes al asilo político, a la no intervención en los asuntos internos de otros Estados, a la autodeterminación de los pueblos, o la resolución pacífica y negociada de las controversias, son resultado de la búsqueda de buscar apoyos morales o jurídicos para contrarrestar el poder de Estados más fuertes y agresivos que han buscado dominar y subordinar a la nación mexicana lo largo de su historia.

Sin embargo, la protesta automática y principista, la confrontación inflexible y dañina, y la acción inmediatista que no se propone objetivos de mayor duración, también han sido desgraciadamente hechos frecuentes en la historia de nuestra política exterior. Esto ha sucedido en todas las épocas como lo manifiestan los siguientes ejemplos: al inicio de nuestra vida independiente cuando por la lucha interna de conservadores y liberales para imponer sus respectivos proyectos de nación, se facilitó la política expansionista y colonizadora de Estados Unidos y fuimos presa fácil de sus ambiciones hegemónicas; a mediados del siglo XIX, cuando los diversas contendientes políticos se olvidaron de los principios fundamentales de las relaciones internacionales y solicitaron apoyos e intervenciones extranjeras en beneficio particular de su facción;⁷⁴ sin duda también en épocas recientes cuando, por la ausencia de una efectiva división de poderes y la fuerte personalidad o proyecto particular del titular del Ejecutivo Federal, este

⁷⁴ Historia General de México. México: El Colegio de México, 1976.

último se encargó directamente del manejo de los asuntos exteriores desde la cancillería, sin encontrar oposición en los órganos legislativos competentes o escuchar las tímidas voces de la sociedad mexicana.

Una actitud de realismo que supera las antinomias formales se ha presentado en los últimos años en la conducción de las relaciones con Estados Unidos. En la actualidad parecen más razonables la estrategia y los empeños de la presente administración consistentes en buscar uno a uno los resquicios adecuados para encontrar soluciones a los múltiples problemas bilaterales, fortalecer el diálogo y la comunicación y, sobre todo, insistir en el respeto a las diferencias e intereses particulares de cada uno de los países. La cercanía geográfica, la magnitud e intensidad de las relaciones y la asimetría política y económica con Estados Unidos, así como las difíciles experiencias históricas en la materia, han hecho que nuestras relaciones sean cautelosas y ambivalentes. Sin embargo, la realidad impone la necesidad de mantener relaciones inteligentes y maduras para negociar y promover los genuinos intereses nacionales. El ambiente de comunicación y respeto en los más altos niveles de ambos gobiernos que se ha creado a partir de 1988 y la relación amistosa que se ha generado por lo mismo, han permitido que se aborden abiertamente los asuntos conflictivos y se mantengan las discrepancias, sin por ello contaminar el ambiente positivo de la relación bilateral.

A esta mejoría en las relaciones con Estados Unidos ha contribuido también el hecho de que en los años recientes la política exterior ha estado orientada por un propósito de diversificar e intensificar las relaciones con otras naciones y con otras áreas del mundo, fijando los objetivos y las metas concretas para las relaciones con cada país o región. Esta labor ha requerido de un persistente trabajo de la diplomacia mexicana para profundizar la estrategia de diversificación y aminorar la concentración de los vínculos con Estados Unidos. Esta nueva estrategia mexicana se sustenta en los principios que se han desarrollado a partir



de la historia de nuestra política exterior. Se caracteriza por la formulación y aplicación de iniciativas políticas precisas, de acciones para fortalecer los lazos de identidad sobre todo hacia el sur del continente, y estratégicas, como la concertación económica considerando lo que señalan los contornos aun indefinidos de la dinámica del mundo actual.

Otros ejemplos de este nuevo realismo que comienza a manifestarse en nuestra política exterior son las respuestas y la actitud de México que parecen mostrar una mayor madurez y seguridad. En recientes roces y fricciones que México y Estados Unidos han tenido a lo largo de los 3,000 kilómetros de su frontera común, como cuando hace poco tiempo, agentes policíacos norteamericanos cruzaron la frontera para detener a un individuo que intentaba escapárseles, el gobierno mexicano no solo protestó por la violación fronteriza, sino que se inició una averiguación para proceder a la consignación penal y el castigo por los tribunales mexicanos de los responsables del ilícito. Este tipo de conductas parecen sugerir una decisión que privilegia acciones concretas, superando el expediente de la simple protesta o la petición de explicaciones. A pesar del deseo de Estados Unidos de intervenir en algunos asuntos que el Estado mexicano considera como de competencia interna a nuestro país para dictar ciertas acciones o forzar ciertos resultados, principalmente en materia de derechos humanos, de procesos electorales, de conservación del medio ambiente, de combate al narcotráfico o los relativos al control de los movimientos migratorios en la frontera. Las autoridades mexicanas han buscado y en ocasiones, encontrado, los espacios adecuados para mantener y reforzar las mejores tradiciones y principios en oposición a los intentos de la potencia vecina de establecer unilateralmente nuevos principios y precedentes de derecho internacional que podrían vulnerar gravemente los espacios de autodeterminación de nuestra nación y de los demás países latinoamericanos. Un ejemplo de esto pudo observarse recientemente cuando el secretario de Relaciones Exteriores, en una intervención ante la Asamblea de las Naciones Unidas, presentó la

preocupación del gobierno mexicano frente a la tendencia, cada vez mas marcada de intervencionismo multilateral de la ONU para vigilar los procesos políticos internos de los países miembros, ya que estas acciones vulneran el principio de la autodeterminación de los pueblos. Reiteró la posición mexicana que sostiene la igualdad jurídica de los Estados aun en un mundo cada vez mas interdependiente, frente a la tendencia reciente de legitimar y aceptar la desigualdad formal de los actores internacionales. En ambos casos, hizo un uso de principios generalmente reconocidos para hacer avanzar objetivos concretos del gobierno mexicano en las permanentes y difíciles negociaciones con Estados Unidos.

Un segundo ejemplo lo proporciona el hecho de que mientras es claro que conviene a los intereses concretos de México la negociación en proceso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y con Canadá para promover el desarrollo de la economía mexicana, la administración actual firma otro acuerdo de Libre Comercio con Chile y se encuentra negociando otros semejantes Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y con los países centroamericanos, tratando de superar la antinomia Norte o Sur. A ésta se refieren los párrafos siguientes:

NORTE VS. SUR

Desde el inicio de la vida independiente de nuestro país se ha planteado la conveniencia de fortalecer los vínculos con el sur para equilibrar las tensiones con el norte. La rapidez del crecimiento y de la expansión norteamericana hacía prever en efecto los peligros que México pronto enfrentó. Ya desde la época virreinal los representantes diplomáticos de la Corona comunicaban constantemente a Madrid su preocupación por el peligro que corrían los extensos territorios de la entonces Nueva España frente al expansionismo norteamericano. El Tratado de 1819 en el que se fijaba la frontera y los límites territoriales de la Nueva España y Estados Unidos pareció resolver el peligro para México. Muy

pronto, sin embargo, con la independencia mexicana en 1821, Estados Unidos volvió a insistir en modificaciones al Tratado de Límites suscrito muy poco antes. Colonos norteamericanos comenzaron a penetrar en los territorios del norte, asentándose en concesiones de tierras otorgadas, quizá sin mucha reflexión o previsión, por los gobiernos mexicanos a empresarios como Moisés Austin en Tejas o al suizo Sutter en la Alta California. Caravanas de comerciantes se internaban con regularidad del territorio de Arkansas hasta la ciudad de Santa Fe en Nuevo México para intercambiar sus mercaderías, y grupos religiosos de mormones perseguidos en Estados Unidos buscaban un refugio en los inhóspitos desiertos alrededor del lago Salado en el territorio de los indios Utes.⁷⁵

Simón Bolívar percibió la necesidad de crear una unión de las naciones hispanoamericanas para enfrentar los retos que la reciente independencia y la fragilidad de sus instituciones políticas presentaban por igual a la Gran Colombia, a Chile, a la República de la Argentina o a México. Con el fracaso de esa visión del proyecto de unión anfictiónica, México tuvo que enfrentar por sí sólo a su poderoso vecino del norte, y construir gradualmente, a lo largo de un periodo de casi 60 años, una política exterior realista y equilibrada que le permitiera sobrevivir como nación soberana. La historia de esas conflictivas relaciones fue ya expuesta en capítulos anteriores, por lo que no es necesario abundar más en ella ahora.

En la década de los años setenta, el mundo bipolar de la posguerra se había ya segmentado en un Norte desarrollado y en un Sur pobre y atrasado. Aunque en términos generales era correcta la apreciación que dividía a los países en desarrollados y atrasados, el contexto ideológico en el que se popularizó fue el de la Sociología de la Dependencia, disciplina fundada en la teoría marxista de la lucha de clases trasladada al ámbito internacional. Este esquema proponía las causas del atraso como provenientes de la hegemonía y explotación que los países ricos mantenían sobre los pueblos de África, América Latina y Asia. Así, al

⁷⁵ Historia General de México. Op. cit.



tiempo que se hacía el diagnóstico del problema, se proporcionaba una serie de soluciones basadas en la confrontación. La política exterior mexicana del régimen de los presidentes Echeverría y López Portillo, entonces vigente, intentó sustentarse en esa división internacional para asegurar ventajas en las negociaciones relativas a los múltiples problemas con nuestros vecinos y socios del norte. Sin embargo, en parte por la intervención directa y constante de Los Pinos, esa política perdió consistencia, profesionalismo y, en consecuencia, efectividad. Los resultados de la política exterior durante esos años fueron, negativos para el país en general. De esa experiencia se aprendieron lecciones de gran importancia para la conducción de la política internacional de México.

Los cambios recientes que se han presentado en el terreno internacional, el fin de la Guerra Fría, o el crecimiento fenomenal de las economías de países hace poco atrasados como Taiwán, Corea, Singapur, Hong Kong, y en menor grado de Indonesia y Filipinas han hecho ver que el atraso puede superarse mediante el incremento de la productividad interna mediante una mejor organización, la adaptación de mejores tecnologías y la promoción del comercio internacional. En la década de 1990 se percibe que algunos países del Sur han logrado integrarse a los países desarrollados mediante diversos mecanismos y políticas que los han hecho competitivos y les han permitido aprovechar las oportunidades y los nichos de una economía mundial en constante expansión que se globaliza cada día.⁷⁶ Estas nuevas condiciones están permitiendo superar la antinomia que durante largos años dominó el pensamiento y la realidad de la política exterior de nuestro país. La nueva realidad requiere de nuevos conceptos que permitan percibir las ventajas, sin ocultar los peligros, de una más cercana y activa cooperación y participación en el intercambio económico mundial. Estas nuevas percepciones se han generalizado y parece que se están aplicando con gran efectividad en el desarrollo de una política exterior que intenta superar las diversas antinomias salvaguardando los intereses legítimos de la nación con una

⁷⁶ Marvin Cetron & Owen Davies. Op. cit.

conducción realista que sin olvidar los principios, los utiliza para alcanzar los objetivos de una nación que está llegando a una verdadera madurez y que al mismo tiempo busca crear mejores condiciones de vida para sus habitantes.

CONCLUSIONES

1. La política exterior es sólo una parte integrante de la política nacional más amplia orientada a la promoción de un proyecto nacional determinado.
2. En este sentido, la política exterior es instrumental para alcanzar ciertos objetivos nacionales, lo que implica que deberá caracterizarse por su adecuada flexibilidad y mantenerse en evolución paralela al desarrollo del sistema internacional para poder servir eficazmente a los intereses de la nación.
3. El sistema internacional actual está generando una estructura de interdependencia entre los Estados-Nación, que deja atrás la estructura binaria dependencia-independencia. La nueva estructura internacional en formación parece orientarse en el sentido de múltiples relaciones cuyos focos principales, mas no exclusivos, son los Estados-Nación que establecen variadas relaciones en un espectro que va de la dependencia completa hasta la independencia total en áreas limitadas y concretas, pero que en conjunto forman una red de interdependencia.
4. Una política internacional eficaz para promover los intereses nacionales requiere ser flexible y al mismo tiempo estar orientada por los diversos objetivos pretendidos. En este sentido, los objetivos señalan la dirección de las acciones, los principios históricos y los valores nacionales permiten juzgar y evaluar las acciones concretas y la flexibilidad permite adoptar conductas

conducentes al logro de los objetivos. Así, la antinomia entre una política de principios y una pragmática cada vez deja mas de tener sentido en la realidad.

5. El mundo de la década de 1990 es un mundo multipolar en el que la contradicción Norte-Sur deja de ser clave, de la misma manera en que la contradicción Este-Oeste ha perdido significado. Las relaciones entre los países se dan cada vez más en el contexto de las relaciones económicas y comerciales, o en relación a problemas concretos, limitados y separables.

CAPITULO VI

Algunas experiencias de otros países

Al igual que México, muchos otros países han requerido efectuar replanteamientos de su política exterior a la luz de los cambios que han estado teniendo lugar tanto en el entorno internacional como en los ámbitos internos. Para los efectos presentes, resulta de particular interés revisar algunas experiencias de otras naciones que, como México, poseen una fuerte tradición de independencia política a la vez que desarrollan una intensa relación bilateral con Estados Unidos, no siempre amistosa.

Las experiencias de Canadá, Francia y la Unión Soviética parecen ser, en este sentido, de singular relevancia ya que cada caso es representativo de una intensa relación bilateral con Estados Unidos, al tiempo que de una tradicional vocación histórica de independencia y autoafirmación frente a este país

También resalta el hecho que, al igual que México, cada una de estas naciones atraviesa actualmente un periodo de revisión y reacomodo de sus relaciones internacionales que parece conducirlos hacia un nuevo acercamiento (o intensificación) de relaciones con Estados Unidos: Canadá, mediante su Acuerdo de Libre Comercio; Francia a través de su aportación al establecimiento del llamada "nuevo orden mundial", y la Unión Soviética, debido a su esfuerzo por poner término a la carrera armamentista, transformar de raíz sus estructuras políticas y recuperar el crecimiento de su economía.

En ninguno de los casos citados los dirigentes de estos países pretenden que la redefinición de sus relaciones con la principal potencia del orbe conduzca a sus naciones hacia una situación de subordinación política o dependencia

económica. Por el contrario, lo que estas estrategias pretenden en la actual etapa de transición es colocar a sus países en una posición política y económica que les permita enfrentar de manera más ventajosa las nuevas realidades que esta época impone.

LA EXPERIENCIA CANADIENSE: LA "RELACIÓN ESPECIAL"

La relación bilateral entre Estados Unidos y Canadá desde la segunda Guerra Mundial, favorecida por la vecindad y por lazos culturales de todo tipo, es posiblemente la más cercana que se ha dado entre cualquier par de naciones. Para Canadá un país exportador, la relación es vital, ya que representa el 70 por ciento de sus exportaciones e importaciones; para Estados Unidos, la relación con su vecino del norte es importante, ya que constituye su principal socio comercial y se ha convertido en el destinatario de sus mayores niveles de inversión en el extranjero, rebasando por ejemplo, al conjunto de los volúmenes invertidos en toda América Latina.

Para Estados Unidos, Canadá también representa una de sus principales fuentes de abastecimiento de recursos naturales; en términos de seguridad nacional, le proporciona la frontera abierta más extensa y confiable del mundo. En síntesis, lo que se ha desarrollado entre ambas naciones es lo que se ha dado en llamar una "relación especial" en términos más informales que oficiales, misma que a Canadá le ha brindado una enorme reserva de buena voluntad para negociar favorablemente la mayoría de sus diferencias con su vecino.

Para Estados Unidos, Canadá sigue constituyendo, al lado de Inglaterra, uno de sus aliados más confiables dentro del grupo de las siete naciones más industrializadas del mundo.

La posguerra: fundando el continentalismo

El estallido de la segunda Guerra Mundial alteró significativamente la percepción canadiense del mundo: de la colonia británica que expulsó de su suelo a las tropas continentales durante la Revolución Americana y que obtuvo su independencia manteniéndose como dominio de la Corona en 1867 ahora veía a la "Madre Patria" luchando por su supervivencia. La posibilidad de una derrota inglesa en manos de los nazis dejó en Canadá un claro sentimiento de vulnerabilidad hasta que el primer ministro Mackenzie King cobijó a su nación bajo la protección de Estados Unidos mediante la firma del Acuerdo de Ogdensburg en agosto de 1940, sentando las bases de una relación estratégica permanente.

Las relaciones comerciales se alteraron en el mismo sentido ya que Canadá dependía en gran parte de su comercio con el Reino Unido precisamente para contrarrestar su perenne situación deficitaria respecto a Estados Unidos. La declaración de Hyde Park, así denominada por la casa de campo de los Roosevelt en Canadá, respondió a esa situación mediante el compromiso estadounidense de gastar más dinero en Canadá, ya fuera a través de compras o de construcciones en el ramo de defensa. En estos dos arreglos, aunque no se percibió en esos momentos, sentaron las bases de la futura relación especial entre ambas naciones

La victoria aliada colocó a Canadá en una situación peculiar: su interés nacional no iba mas allá de asegurar la supervivencia del Reino Unido y la restauración de Francia, aunque Canadá quedaba al lado de Estado Unidos como segunda potencia económica del mundo. En términos per cápita debido al enorme grado de destrucción sufrido por otros países durante el conflicto. Lo más significativo para Canadá fue la muy real decadencia de Inglaterra como potencia mundial y el surgimiento de Estados Unidos como fuerza económica y militar sin par en el mundo.



Otro dato significativo para Canadá en la posguerra fue la posibilidad de una agresión soviética. Con el establecimiento de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, Canadá asumía por primera vez serios compromisos militares en tiempos de paz. Pese a la clara orientación estratégica de la OTAN, Canadá buscó dar un sentido más acorde a sus intereses al organismo mediante la inclusión del artículo 2 del Tratado que estipula que la alianza no debe ser puramente militar, sino también económica y política.

Un tercer elemento de la posguerra que fue significativo para Canadá fue el hecho de que a sólo dos años de terminado el conflicto el país enfrentaba una seria crisis de divisas. Las importaciones de Estados Unidos y los esfuerzos de apoyo en la reconstrucción europea fueron los principales factores de la crisis. Ante esta situación, Canadá logró negociar con Estados Unidos dos concesiones importantes. La primera fue la posibilidad de que los dólares del Plan Marshall pudieran ser empleados por los países europeos para la compra de bienes y productos canadienses. La segunda fue la instauración de una nueva ronda de negociaciones comerciales que superaran los acuerdos del GATT en la reducción de tarifas entre ambas naciones. Esta ronda estuvo a punto de establecer lo que se conocía como un "Acuerdo de Reciprocidad" o sea, de libre comercio. Significativamente, fue el primer ministro Mackenzie King quien vetó la medida en 1948, pensando que una mayor proximidad comercial con Estados Unidos alejaría definitivamente a Canadá del Imperio Británico.

No obstante, se estaba forjando una relación en la que Canadá por su parte, reconocía la importancia del liderazgo estadounidense en el mundo, y aceptaba que los intereses de esa potencia coincidían en lo fundamental con los intereses canadienses. Estados Unidos partía de la premisa de que Canadá se había constituido en un aliado especial, particularmente en asuntos comerciales, por lo que requería -debido a sus características como socio menor- de un trato



privilegiado, otorgándole incluso un acceso preferencial a su mercado, así como exenciones a medidas que afectaban adversamente la economía canadiense.

Se han identificado cinco aspectos fundamentales que le otorgaron un carácter "especial" a las relaciones entre Canadá y Estados Unidos de esos años. En primer término, la relación era especial porque hubo claras similitudes filosóficas e ideológicas entre ambos países que se manifestaban tanto en sus compromisos a nivel internacional como en su trato bilateral. Segundo, la relación era percibida como única, otorgándole un carácter extraordinario. Tercero, el trato mutuo fue "inusualmente pacífico, armonioso y cooperativo". Cuarto, la amplitud y la extensión de los vínculos tanto privados como del sector público, no han tenido paralelo entre otras naciones. Por último, dio también un grado de cooperación sustancial en áreas de preocupación mutua⁷⁷.

Si bien los términos particulares de la relación no siempre fueron interpretados de la misma manera por ambas partes, mediante el trato especial llevado a cabo entre las décadas cincuenta y setenta bajo el principio de "diplomacia discreta" (quiet diplomacy) se obtuvieron muchos importantes logros conjuntos. Para Canadá el aspecto más importante de la relación era el trato ventajoso en su acceso al mercado más grande del mundo, logrando ser exentado de varias medidas proteccionistas que Estados Unidos imponía a las demás naciones con su legislación interna en los casos del Impuesto de Nivelación de Intereses de 1963, el Programa de Cooperación Voluntario de 1965 y los Lineamientos Obligatorios de Inversiones Directas de 1968.

Los gobiernos liberales de Mackenzie King y de su sucesor, Louis St. Laurent, vivieron los mejores años de la relación especial. En 1957 llegó al poder un gobierno Conservador cuya visión del mundo coincidía en gran parte con la de

⁷⁷ Michael Hawes K. "Mulroney and The Americans: A New Era?", en *International Perspectives*, January-February 1989. pp. 9-10.

Estados Unidos, incluso compartiendo su percepción sobre la magnitud de la amenaza comunista que la Unión Soviética encarnaba. No obstante, John Diefenbaker, el nuevo primer ministro y líder conservador, valoraba celosamente los tradicionales vínculos con el Imperio, por lo que su nacionalismo lo hacía más cauto que sus predecesores liberales respecto a las inversiones provenientes de su poderoso vecino. Esto no impidió que en 1958 se fundara NORAD, un mecanismo de defensa aérea conjunta que colocaba elementos de la Real Fuerza Aérea Canadiense bajo las órdenes del alto mando estadounidense. No pasaría mucho tiempo para que algunos aspectos del plan de defensa aérea integrada le causaran problemas al gobierno de Diefenbaker: el fallido intento de construir un avión caza de fabricación canadiense, el Avro Arrow, que le restaría prestigio a su gobierno; la decisión de instalar misiles americanos Bomarc aire-tierra, que sólo eran efectivos con cabezas nucleares, y los intentos posteriores de dar marcha atrás al proyecto.

Fue, sin embargo, el episodio de la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962 lo que tensó al máximo las relaciones entre ambas naciones, ya que Diefenbaker postergó todo apoyo a Estados Unidos durante ella, primero sugiriendo el envío de una misión exploratoria a Cuba para confirmar la existencia de los misiles, y después rehusándose a dar su autorización para poner en alerta el componente canadiense de NORAD hasta que las fuerzas armadas de Estados Unidos se encontraron en DEFCON Z, grado de alerta que sugería que la guerra era inminente. Concluido el incidente, la opinión pública canadiense cuestionó severamente la actuación de Diefenbaker, mostrándose en cambio ampliamente elogiosa del desempeño de Kennedy.

Cuatro meses más tarde, Diefenbaker tuvo un nuevo enfrentamiento con el país vecino ya que en la Cámara de los Comunes hizo declaraciones confusas e indiscretas respecto a los compromisos mutuos en materia de defensa. La respuesta estadounidense se limitó a un simple comunicado de prensa del

Departamento de Estado que corregía algunas imprecisiones de Diefenbaker y censuraba a su gobierno por no haber "propuesto ningún arreglo lo suficientemente práctico para contribuir efectivamente a la defensa de Norte América". En las elecciones generales de abril de 1963, el electorado canadiense optó por un gobierno liberal: el nacionalismo y pacifismo de Diefenbaker habían estado fuera de tono con el grado de amistad que la mayoría de los canadienses sentía en ese tiempo por Estados Unidos y su modo de vida.

El nuevo gobierno liberal de Lester Pearson naturalmente buscó reestablecer el plano de cordialidad mutua entre los dos gobiernos, por lo que se pronunció a favor del despliegue de las armas nucleares en el norte de su territorio, medida que, según las encuestas, apoyaba la mayor parte de la opinión pública. En general, sin embargo, Pearson resolvió encauzar su política exterior por la vía del multilateralismo. Pearson había participado en 1945 en la Conferencia de San Francisco, por lo que era considerado como uno de los arquitectos de la ONU. Contribuciones canadienses especiales a ese organismo, fueron la creación de los puestos no permanentes al interior del Consejo de Seguridad y la creación de una fuerza de paz bajo el mandato de la ONU, en la que el país ha desempeñado una importante participación.

A Pearson le tocó enfrentar los años de escalada en Vietnam, situación que creó dificultades con su vecino, particularmente después de que el primer ministro hizo un llamado en la Universidad de Temple, Filadelfia en 1965, para el cese de los bombardeos masivos contra Vietnam del Norte. Johnson se enfureció y al día siguiente, en Campo David, reprendió públicamente a Pearson. Las implicaciones de aquel incidente fueron claras: las relaciones bilaterales serían buenas, siempre y cuando Canadá no abandonara la línea del bando americano. Pese a ello, Canadá siguió obteniendo algunas concesiones importantes en su trato comercial con su vecino, como lo fue el importante Pacto Automovilístico de 1965.

Con la elección de Pierre Elliot Trudeau como primer ministro en 1968, hubo un notable cambio de énfasis en las relaciones con Estados Unidos. Se redujeron las contribuciones canadienses a la OTAN y NORAD, toda vez que se mejoraron las relaciones con la Unión Soviética y se otorgó reconocimiento diplomático a la República Popular China en 1970

En realidad, el gobierno de Estados Unidos fue el responsable de gran parte del deterioro de la "relación especial". En primer lugar, las medidas estadounidenses que pusieron fin al sistema de Bretton Woods en 1971 afectaron directamente a Canadá. El entonces secretario de Tesoro John Connally, ignoró la petición de sus vecinos de exención a la tarifa de 10 por ciento para las importaciones y de la reglamentación de la recién creada Corporación de Ventas Domésticas Internacionales (DISC). Canadá fue también objeto de fuertes presiones para que elevara el valor de su moneda. El gobierno de Trudeau respondió a estas acciones mediante una política de diversificación comercial y a través de límites a la propiedad extranjera.

Las fricciones continuaron en distintos grados a lo largo de toda la década, pero la relación tuvo sus momentos más críticos en 1981 y 1982. Frente al nuevo gobierno conservador de Reagan, Trudeau impulsó un Programa Energético Nacional, que creaba una compañía estatal y amenazaba nacionalizar retroactivamente gran parte del sector. También se pretendió fortalecer a un organismo creado para "hacer más canadiense" la economía, la Agencia para la Revisión de las Inversiones Extranjeras (FIRA).

Cabe señalar que las políticas emprendidas por el gobierno canadiense reflejaban el deterioro paulatino del reconocimiento del liderazgo estadounidense en el mundo.

Mulroney: renovando la relación

Tras la victoria electoral de los conservadores progresistas, Brian Mulroney llegó al poder en 1984. Uno de los temas principales de su campaña había sido la crítica del deterioro de las relaciones con Estados Unidos durante el periodo de Trudeau. Mulroney prometía una nueva era en la vida política canadiense, pero particularmente en las relaciones con el país vecino.

En su primer año de gobierno, Mulroney transformó la agencia encargada de supervisar las inversiones extranjeras (FIRA) en Investment Canada, con el propósito de atraer nuevos capitales. También dio los primeros pasos en el desmantelamiento del Programa Energético de Trudeau. Mulroney declaró en Nueva York ese año que "Canadá estaba abierta a los negocios" y, en otra ocasión, dijo que una "super relación" con Estados Unidos sería la piedra de toque de la política exterior de su gobierno. Mulroney inclusive dio un giro en su postura de 1983 sobre el libre comercio, señalando que la estrategia canadiense debería reflejar las nuevas realidades.

Durante su primer periodo de gobierno se iniciaron las reuniones anuales con su contraparte estadounidense. Mulroney otorgó al presidente Reagan un apoyo fuerte en su política exterior en relación a la Iniciativa de Defensa Estratégica (SDI) y se iniciaron las negociaciones formales para un Acuerdo de Libre Comercio (ALC), en mayo de 1986.

La euforia inicial, sin embargo, se fue desvaneciendo cuando empezaron a surgir problemas en asuntos tales como el de la lluvia ácida. En el primer año, Mulroney optó por no presionar demasiado en relación al asunto; en el segundo, la administración Reagan reconoció la importancia que este tema tenía para Canadá, pero no asumió ningún compromiso; en el tercero, se hicieron promesas, pero no se hizo nada en concreto. En relación al ALC, al poco tiempo de iniciadas las



negociaciones, la administración Reagan impuso una tarifa del 35 por ciento a las importaciones de piezas terminadas de cedro.

La decisión de un Acuerdo de Libre Comercio

En 1971 el ex subsecretario de Estado estadounidense, George Ball, tocó un nervio sensible en los ánimos de los nacionalistas canadienses cuando escribió:

"Tarde o temprano, los imperativos comerciales traerán el libre movimiento de todos los bienes de ida y regreso a lo largo de nuestra extensa frontera. Cuando eso suceda, o aun antes de que esto ocurra, quedará con toda claridad que países con economías tan inextricablemente entrelazadas deben tener también libre movimiento de los otros factores vitales de la producción -capital, servicios, trabajo. El resultado inevitable será la sustancial integración económica, la que requerirá para su plena realización de un ámbito cada vez más amplio de decisiones políticas conjuntas".⁷⁸

Durante el gobierno de Trudeau, la posibilidad de algún arreglo de reciprocidad comercial se hizo más remoto. No obstante, para la década de los ochenta, el desempeño de la economía indicaba a los planificadores canadienses que sus vastas reservas de recursos naturales no garantizaban un crecimiento sostenido para la década de los noventa. Canadá tradicionalmente dependía de sus exportaciones no manufacturadas y, a partir de 1982, debido a la caída de los precios de los recursos naturales a nivel mundial, las exportaciones manufacturadas -la mayoría de ellas vendidas a Estados Unidos- se convirtieron en el principal motor de la economía del país. Esta situación le planteaba a Canadá la necesidad de mejorar la capacidad competitiva de su sector

⁷⁸ D.C. Thomson y R.F. Swanson. *Canadian Foreign Policy: Options & Perspectives*. Toronto: Mc Graw-Hill, 1971. p. 136.

manufacturero. Si bien en 1987 gozaba de un superávit comercial con Estados Unidos de 11,000 millones de dólares, con el resto del mundo registraba un déficit de aproximadamente 5,000 millones de dólares

Su sector manufacturero, no obstante, estaba orientado hacia el mercado interno y disfrutaba de un conjunto de medidas proteccionistas que desde principios de siglo se habían planteado como una necesidad para cobijar las pequeñas industrias y empresas domésticas de su poderoso competidor del sur.

Para los planificadores canadienses se hizo evidente la necesidad de un cambio de estrategia, reorientando su economía al exterior. El sector manufacturero canadiense, sin embargo, no se encontraba preparado para competir a nivel mundial, especialmente ante el surgimiento de nuevos actores internacionales agresivamente orientados al exterior, como es el caso de los países del Sudeste Asiático que se le presentaron a Canadá como fuertes y difíciles rivales. Por lo tanto, la opción más segura pareció ser una mayor participación dentro del enorme mercado de los EE.UU. Un Acuerdo de Libre Comercio le aseguraría los plazos necesarios para volver más competitivas sus industrias, toda vez que le brindaría una garantía contra las nuevas tendencias proteccionistas que surgían en Estados Unidos y ante las cuales Canadá potencialmente tenía mucho que perder.

Mayores vínculos económicos con aquel país significaban, para una parte importante de la población canadiense, el peligro de ser asimilada o absorbida por Estados Unidos. La integración económica fue percibida por muchos como una posible pérdida de soberanía o como una medida que afectaría los niveles de bienestar de la población debido al ajuste que sufriría la economía y, en especial, su sistema de seguridad social. Pese a la oposición de dos de las 10 provincias que integran Canadá, el gobierno conservador de Brian Mulroney optó por la

integración. En enero de 1988, el entonces presidente Reagan y el primer ministro Mulroney firmaron el Acuerdo, el cual entró en vigor al año siguiente.

Para el gobierno conservador de Mulroney, el Acuerdo es percibido como una fuente de prosperidad que, contrariamente a la visión de una pérdida de soberanía, significa un fortalecimiento de la posición de su país ante el mundo.

El estado actual de la relación bilateral

Si bien se ha gestado una voluntad por resolver los problemas comunes de ambas naciones, la política exterior de la administración conservadora de Canadá no ha variado en lo fundamental al menos desde 1984. La orientación tradicional de la política extranjera de Mulroney se hizo patente desde un principio. La selección del ex primer ministro Joe Clark como secretario de Estado de Asuntos Externos tuvo fuertes implicaciones: Clark, pese a su rivalidad con Trudeau, quedó favorablemente impresionado con las iniciativas de paz que éste había emprendido con el bloque oriental para contrarrestar las posturas más radicales del presidente Reagan. Clark recomendó que se siguiera la misma línea, a lo que el primer ministro accedió. En su primer discurso en materia externa, Mulroney declaró que la reducción de la amenaza de la guerra era "el principal y más importante desafío que se le presenta a los gobiernos en cualquier parte del mundo".⁷⁹

Entre 1985 y 1987, el gobierno de Mulroney adoptó una serie de medidas que mejoraron las relaciones con los países socialistas, al mismo tiempo que criticaba la ayuda de la Administración Reagan a los Contras nicaragüenses, y apoyaba al proceso Contadora. No sólo rechazó imponer sanciones a Nicaragua sino que proporcionó ayuda para el desarrollo del gobierno sandinista. También

⁷⁹ Adam Bromke y Richard Nossal. "A Turning Point in U.S.-Canadian Relations", en *Foreign Affairs*, Fall, 1988. pp. 150-169.



Sudáfrica fue motivo de desacuerdo, ya que además de exigir la imposición de sanciones económicas, llegó a amenazar con romper relaciones con Pretoria. En las Naciones Unidas el gobierno canadiense continuó con su tradicional activismo, manteniendo tropas en distintos puntos del globo y rehusándose a imitar el retiro de Estados Unidos de la UNESCO.

Como se aprecia, con el ALC, Canadá no se ha visto obligado a sacrificar la autonomía de su política exterior. De hecho ha quedado superada la época de la "relación especial". Como ha señalado un observador, la nueva etapa diplomática de Mulroney no ha conducido a Canadá a la antigua situación de "diplomacia discreta", acceso basado en un estatus preferencial y una situación de excepción en las relaciones comerciales. De hecho la necesidad misma de un ALC evidencia lo contrario. Como señala Michael Hawes, la constitución de "un marco explícito para proveer acceso al mercado estadounidense y la necesidad de arreglar los desacuerdos a través de un mecanismo binacional para arbitrar disputas... demuestran el hecho que los arreglos especiales ya no funcionan".⁸⁰

Esta apreciación debe, no obstante matizarse a la luz de eventos recientes que mostraron los alcances del trato especial que aún persiste. En primer término, durante el conflicto del Golfo Pérsico tras la invasión de Kuwait por tropas iraquíes, Canadá debió asumir su papel de tradicional aliado militar de Estados Unidos, pese a la fuerte oposición interna. El gobierno de Mulroney respondió mediante una política que equilibraba sus compromisos militares, su tradicional activismo militar dentro de la ONU y las demandas de su población. La participación canadiense se tradujo en un apoyo diplomático total a la posición asumida por Estados Unidos a la vez que limitaba su participación militar a unos cuantos navíos que, de haber sido necesario, habrían entrado en acción.

⁸⁰ Michael Hawes K. Op. cit.

El segundo caso es el de la participación canadiense en las negociaciones de Estados Unidos con México para la creación de un espacio subcontinental de libre comercio. En un principio, dicha negociación estuvo contemplada en términos estrictamente bilaterales; esta situación se modificó para incluir a Canadá de tal forma que Estados Unidos no negociara un acuerdo comercial a espaldas de su principal socio económico.

FRANCIA: UNA ALIADA RIVAL

En el centro de las relaciones franco-estadounidenses existe una cuestión fundamental: el de la alianza atlántica y la integración europea. Francia, más que ningún otra nación europea ha estado en medio de las fuerzas que unen y dividen al viejo continente. Jean Monnet, Charles de Gaulle, Robert Schuman, Jacques Delors y Francois Mitterrand han desempeñado un papel protagónico en estos acontecimientos y, por lo mismo, han sido importantes interlocutores con Estados Unidos.

Es por ello, y por la importancia de este tema en la presente coyuntura mundial de nuevas alianzas, que las siguientes líneas examinarán la relación bilateral entre la potencia mundial y la gran nación continental, fundamentalmente desde esta óptica integracionista europea.

Orígenes

En 1940 la situación francesa era trágica: con sus ejércitos en desbandada, el liderazgo político se encontraba al borde del colapso. El 6 de junio se incorporaba el General de Brigada Charles de Gaulle al tambaleante gobierno de Paul Reynaud como subsecretario de Estado de Defensa y Guerra, con lo que desempeñaría varias misiones en Inglaterra con el objeto de buscar alguna forma de continuar con la guerra. Fue en una de esas misiones cuando conoció a otro

francés excepcional, Jean Monnet, quien se encontraba entonces en Londres, donde presidía un comité anglo-francés de coordinación, encargado de la dirección económica del esfuerzo bélico. Monnet era un hombre de vasta experiencia internacional con importantes vínculos financieros y políticos.⁸¹

Monnet convenció a De Gaulle de que tratara con Churchill la posibilidad de integrar a las dos naciones de manera federada de hacer de Francia e Inglaterra una sola nación que luchara en contra del embate nazi. Antes de que De Gaulle pudiera regresar a Francia, el gobierno de Reynaud fue reemplazado por el de Petain que firmó con los alemanes el armisticio.

De Gaulle se vio obligado a establecerse en Inglaterra, en donde empezó a organizar las Fuerzas Libres. Durante esos años, dos situaciones marcarían su desempeño posterior: la subordinación obligada de su "gobierno" a Inglaterra y la falta de apoyo norteamericano a su causa. El gobierno de Roosevelt no rompió relaciones con Vichy hasta mucho después de iniciada la guerra; aceptó un cogobierno con las tropas del general Giraud en Argelia y sólo hasta octubre de 1944 reconoció formalmente al gobierno provisional del general De Gaulle. Después del fin de la guerra, De Gaulle dirigiría dos gobiernos provisionales hasta enero de 1946 y su retorno al poder no se daría antes de 1958.

El inicio de la Guerra Fría polarizó con rapidez la vida política europea, pero también sirvió de catalizador para la unificación. El 5 de junio de 1947 se lanzaba

⁸¹ Los vínculos financieros y políticos de Monnet serían de crucial importancia para su desempeño posterior como "inspirador" de la unificación, según la frase de De Gaulle. En el primer rubro: la Hudson Bay Company, la Banca Lazard Brothers de la City y la firma de Wall Street Blair Company; en los círculos políticos participó como secretario adjunto de la Liga de las Naciones, en donde coincidió con la joven generación norteamericana que acompañaba en la mesa de paz al presidente Wilson, tales como Walter Lippmann, Joseph C. Grew John Foster Dulles y otros; varios de ellos, como George Bowden, David Bruce y Allen Dulles se incorporarían posteriormente a las filas de la recién formada OSS, bajo la dirección del coronel William J. Donovan. Por sus contactos, Monnet colaboraba directamente con los consejeros más cercanos del presidente Roosevelt, como Harry Hopkins, John McCloy, George H. Marshall, etc. ver: Ruiz Enrique García. Europa de los europeos o Europa de los americanos. Madrid: Ediciones Madrid; CID, 1966. pp. 31-49.

el Plan Marshall y para abril de 1948 se formaba la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE) que tenía a su cargo la distribución de la ayuda. Ya Churchill -fuera del poder- había hablado en septiembre de 1946 de la necesidad de "recrear la familia europea en un cuadro regional que podía denominarse los Estados Unidos de Europa". Meses después fundaría en Londres el "United Europe Movement". Ahora el Plan Marshall estaba siendo orientado por Estados Unidos en la dirección del libre comercio, en la creación de un gran espacio económico europeo.

Paralelamente, partidos políticos ubicados al centro de la escala política se sumaron a la construcción de la nueva Europa. Dirigentes de la temprana posguerra como Robert Schuman de Francia, Alcide de Gasperi de Italia y Konrad Adenauer de Alemania Occidental fueron los arquitectos de las nuevas instituciones de cooperación europea. Curiosamente todos estos estadistas eran demócrata cristianos, católicos moderados y su preminencia en el movimiento hacia la integración europea mostraba un resurgimiento del internacionalismo católico.⁸² Sus principales rivales, los socialistas, también llegaron a aceptar el ideal de unidad europea.

Entre 1946 y al término de la Cuarta República, en 1958, Francia había tenido un total de 26 gobiernos diferentes. A lo largo de este turbulento periodo se logró, no obstante lo anterior, grandes avances con Francia siempre en el centro de la unificación.

⁸² "El objeto de Luigi Sturzo, el sacerdote católico que fundó el primer partido Demócrata Cristiano de Europa, en Italia en 1919, era reconciliar el catolicismo con la democracia. Su partido era independiente de la Iglesia y favorecía la reforma social. Partidos similares fueron fundados en otras partes de Europa y América Latina. Cuando el fascismo llevó a Sturzo al exilio en 1924, estableció una agrupación internacional en París. Entre sus miembros activos se encontraban un ayudante italiano, Alcide de Gasperi; un francés, Robert Schuman; y un alemán, Konrad Adenauer; en los veinte hablaban de un mercado común y de la integración europea como un medio para evitar futuras guerras." Citado en: "Europe's Christian Democrats", *The Economist* March 17, 1990. p. 17.

Tras bastidores, el principal arquitecto de este proceso era Jean Monnet, quien proponía una construcción gradual, mediante la erección de vínculos sectoriales en vez de los complicados vínculos políticos que, sin duda serían más polémicos. En 1950 se puso en marcha el Plan Schuman, con lo que se proponía un acercamiento entre Alemania y Francia.

Los aspectos económicos de este plan fueron incorporados a la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, (CECA) que era realmente una organización revolucionaria debido a que era soberana y podía incluso recabar fondos no provenientes de los gobiernos que la componían. El tratado correspondiente, que entró en vigor a partir de julio de 1952, incorporó a las empresas carboníferas y siderúrgicas de seis naciones (Francia, Alemania Federal, Italia, y el BENELUX), bajo el control de una Alta Autoridad de nueve miembros. Este cuerpo supranacional tenía el control sobre precios, podía recabar fondos, distribuir el carbón y el acero durante carestías y fijar cuotas de producción cuando habían excedentes. Incluso fijaba impuestos por tonelada producida independientemente de los gobiernos integrantes. Mas aún, sus decisiones eran inapelables y podían ser alcanzadas por mayoría simple, o sea, no necesitaban de unanimidad para tomar decisiones como la mayoría de las organizaciones internacionales de los países soberanos.

Jean Monnet fungiría como primer presidente de la Alta Autoridad de la CECA, entre 1952 y 1955. Este organismo puso en marcha una serie de acuerdos que, a su vez, culminarían con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) en 1958, con el Tratado de Roma.

Tal y como lo habían previsto Monnet y Schuman, la integración mostró mayores resultados en la economía que en la política. La propuesta de crear una Comunidad de Defensa Europea (CDE), con un ejército europeo que incorporara al nuevo ejército alemán fue derrotada cuando la Asamblea Nacional francesa la

rechazó en 1954, con lo que paradójicamente se mantuvo intacta la supremacía norteamericana en lo relativo a la defensa europea mediante la OTAN, fundada desde 1949.

La etapa gaullista

El retorno de De Gaulle al poder en 1958 tuvo fuertes repercusiones negativas sobre todos los procesos de integración. De Gaulle afectaría a Europa de manera contradictoria: por un lado dotó de estabilidad a Francia, tras la turbulenta Cuarta República y la crisis de Argelia, condición fundamental para la paz continental; por otro, opuso la más fuerte oposición hacia la integración, tanto atlántica como europea.

En la medida que se discierne una estrategia general en la política extranjera del viejo general, ésta incluía los siguientes rasgos y objetivos:

- demostración de la total independencia de Francia en todas las decisiones militares, políticas y de defensa;
- creación de una capacidad nuclear y una force de frappe (capacidad de golpe) que le diera un estatus igual al de Estados Unidos, Gran Bretaña y la Unión Soviética, como potencia nuclear;
- retiro de Francia de la OTAN y desaparición de la estructura de mando militar de la OTAN en Europa, pero continuación de la garantía norteamericana de seguridad a Europa Occidental;
- establecimiento bajo dirección francesa de un sistema permanente continental de flexible cooperación militar y política en torno al Mercado

Común Europeo, en el cual Francia debería tener poder de veto contra cualquier integración excesiva o bien control de ese procedimiento;

- exclusión de Gran Bretaña de ese sistema continental mientras su "relación especial" con Estados Unidos siguiera siendo un interés prioritario de los ingleses, y
- finalmente, según palabras de De Gaulle: "convertir a esta organización europea en uno de los tres grandes poderes mundiales y, si ello fuera necesario algún día, en el árbitro entre los dos campos, el soviético y el anglo-sajón".⁸³

De Gaulle guardaba un fuerte resentimiento en contra de sus antiguos aliados norteamericanos e ingleses, quienes naturalmente habían puesto mayor interés en los esfuerzos bélicos de sus tropas que en las prioridades políticas de las Fuerzas Libres de De Gaulle. Pero el principal motivo de resentimiento del militar se centraba en la OTAN y la estructura de su comando militar integrado, desde 1951, bajo un Supremo Estado Mayor a las órdenes de un general norteamericano y un comandante en jefe británico como delegado. Desde principios de 1959, pese a sus viejas relaciones de tiempos de guerra, se iniciaron los problemas con el presidente Eisenhower al anunciar Francia el retiro de su flota de la estructura militar de la OTAN debido al imperativo de que este operativo sirviera a los intereses nacionales en la Guerra de Argelia. Esta fue la primera de varias medidas en contra de los intereses norteamericanos en Europa.

Con la llegada al poder del presidente Kennedy las diferencias entre ambas naciones se acrecentaron ya que las graves crisis que se vivieron en esa época entre Estados Unidos y la Unión Soviética pusieron en evidencia más que nunca el peligro que enfrentaba Europa como potencial campo de batalla entre ambas

⁸³ Don Cook. Charles De Gaulle. Javier Vergara. Editor: Buenos Aires, 1985. pp. 364-365.

superpotencias. Durante las crisis más difíciles como la de Berlín y la de los misiles soviéticos en Cuba, De Gaulle probó ser el aliado más decidido de Estados Unidos, pero dio a su vez inequívocas muestras de inconformidad por la impotencia europea de decidir si querían o no la guerra en su suelo.

Las diferencias de fondo entre Francia y Estados Unidos persistirían sin ninguna solución aparente durante esos años. La política norteamericana de la posguerra hacia Europa había sido notablemente consistente, al otorgar el apoyo a la integración a lo largo de cuatro administraciones. Desde la formulación del Plan Marshall el gobierno de Estados Unidos exigió que fuera un organismo europeo el responsable de distribuir el apoyo norteamericano. Después fue Estados Unidos la nación que más apoyo la conformación de un ejército europeo mediante la fallida Comunidad de Defensa Europea. Finalmente, Estados Unidos vio favorablemente la creación de la Comunidad Económica Europea como paso inicial hacia la unificación política continental, incluso oponiéndose a los intentos ingleses de convertir al mercomún en una nueva zona de libre comercio sin ningún sacrificio de soberanía nacional al esfuerzo integrador. En suma, la unidad política europea era vista por los norteamericanos como un prerequisite de la formación de una comunidad atlántica.

El 4 de julio de 1962, el presidente Kennedy proclamó su Declaración de Interdependencia entre Estados Unidos y una Europa Unificada, colocando a la última en un plano de igualdad, compartiendo las cargas y obligaciones que demandaba el liderazgo mundial. Para Kennedy, la única forma posible de llevar a cabo el "Gran Designio" era mediante una Europa políticamente unida y en una cercana asociación con Estados Unidos. De manera similar, las respuestas de la unificación se encontraban en la creación de instituciones federales supranacionales bajo el control de un Parlamento Europeo. Como explicaría el secretario de Estado Dean Rusk, Estados Unidos escogió conscientemente "no utilizar el juego de equilibrio de poder con las naciones de Europa, sino más bien

construir un fuerte compañerismo en los asuntos de Occidente".⁸⁴ Como señala Kissinger, se esperaba que el tipo de organización que debería surgir de la posguerra sería una Europa "integrada" y "orientada hacia afuera"; una Europa con menos cohesión sería "parroquial". Continúa Kissinger: "una Europa organizada de manera distinta continuaría siendo una carga o quizás se convertiría en una rival... una Europa integrada era esencial para completar el Gran Designio".⁸⁵

De Gaulle respondió con su propia concepción del mundo, con Europa y Francia, en el centro. En un principio, durante sus primeros tres años en el poder (1958-61), De Gaulle exigía la coordinación de las políticas de Occidente a nivel mundial, llegando a proponer una Dirección global compuesta por Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia. Esta Dirección, entre otras cosas, podría servir para coordinar la "conducta estratégica " de estos países en regiones como Medio Oriente y África, donde los tres tenían fuertes intereses. Estados Unidos rechazó la propuesta sin mayores discusiones alegando que no estaba en posición de designar a ninguno de sus aliados como único interlocutor.

A partir de 1961, De Gaulle comenzó a llevar acabo una estrategia distinta, a impulsar su adhesión a un concepto de unificación europea basada en una alianza de naciones independientes y soberanas.

Pese al apoyo a Estados Unidos durante sus enfrentamientos con la Unión Soviética, el presidente de Francia veía con suspicacia la "relación especial" entre Gran Bretaña y Estados Unidos. Esta se daba desde finales de la primera Guerra Mundial y encontraba sus centros de coordinación en instituciones informales como Chatham House en Inglaterra y el Consejo de Relaciones Exteriores de

⁸⁴ Henry Kissinger A. *The Troubled Partnership*. New York: Anchor Books, 1966 p. 36.

⁸⁵ *Ibid.*

Nueva York,⁸⁶ sitio de reunión de destacadas figuras del llamado "Eastern Establishment".

En particular, De Gaulle percibía el ingreso de Inglaterra a la Comunidad Económica Europea como el caballo de Troya de la "conspiración Anglo-Americana", por lo que el 14 de enero de 1963 se decidió por la ruptura abierta e indisimulada con los anglosajones. Este fue, según su biógrafo, "el punto en que pasó de sus restricciones a sus grandes aliados a la acción para poner en práctica sus propias concepciones en Europa en lugar de la política pro-atlántica que había heredado".⁸⁷ Ese día vetó unilateralmente el ingreso de Gran Bretaña a la Comunidad, censuró los acuerdos de Nassau, en los que Estados Unidos accedía a vender misiles atómicos Polaris a Inglaterra, rechazó la oferta a Francia en el mismo sentido, y recordando los incidentes del año anterior en Cuba, señaló la necesidad de poseer una fuerza nuclear propia.

Tras el asesinato del presidente Kennedy, las relaciones con Johnson no fueron más cordiales: en enero de 1964 De Gaulle reconoció a la República Popular China; en marzo del mismo año hizo una visita a México, donde proclamó las excelencias de una política de relaciones exteriores independiente y de la resistencia a la hegemonía de cualquier bloque de poder; en septiembre emprendió un viaje por todas las naciones de América del Sur -cosa que ningún

⁸⁶ Tanto el Council on Foreign Relations como el Royal Institute of International Affairs (Chatham House) surgieron tras la primera Guerra Mundial, organizados por el más cercano colaborador del presidente Wilson, el Coronel Edward M. House, en París en 1919, inicialmente como instituciones mancomunadas. Se trataba de reunir la gente más influyente de habla inglesa en ambas costas del Atlántico. De hecho, el núcleo inicial de esta propuesta surgió de las reuniones a puerta cerrada de los grupos del Round Table, bajo la influencia de Lord Milner, Vizconde de la India y Alto Comisionado de Sudáfrica y principal depositario del Fideicomiso Rhodes, siguiendo los lineamientos de este, o sea, con el propósito original de federar a las naciones de habla inglesa. Parte importante del financiamiento de estos grupos provenía principalmente de los financieros del Morgan Bank en Nueva York y de Lazard Brothers en Londres. Sobre el C. F. R. ver: Robert Schulzinger D. *The Wise Men of Foreign Affairs*. New York: Columbia University Press, 1984; en relación al Round Table y el Eastern Establishment, ver: Carroll Quigley. *The World Since 1939, A History*. New York: Collier Books, 1966; una visión crítica del C.F.R.: Lawrence Shoup H. y William Minter. *Imperial Brain Trust*, New York: Monthly Review Press, 1977.

⁸⁷ Don Cook. *Op. cit.*, p. 393



Presidente de Estados Unidos había hecho-hablando sobre el surgimiento del Tercer Mundo y de Francia como su defensora. En 1965 pidió una reforma del sistema monetario mundial adoptado en Bretton Woods, retirando a Francia del fondo común de oro del Banco Central Tripartito (norteamericano, inglés y francés)

La política exterior de Johnson se vio atacada directamente, primero, mediante una carta personal de simpatía y apoyo a Ho Chi Min condenando la intervención norteamericana y, después, emitiendo conjuntamente con los soviéticos, un voto de censura en las Naciones Unidas condenando la intervención en la República Dominicana. En el primer caso, se hacía caso omiso de que el mismo De Gaulle se había opuesto en 1945 a la independencia de Indochina, aunque servía de venganza al apoyo y entrenamiento que los norteamericanos habían proporcionado a los rebeldes comunistas para excluir a los franceses de la región al término de la guerra.⁸⁸ En lo relativo al caso de la República Dominicana, los franceses recordaron a los norteamericanos que su país había votado junto a la Unión Soviética en las Naciones Unidas contra Francia y Gran Bretaña durante la crisis de Suez en 1956.

Las dificultades entre Estados Unidos y el gobierno de De Gaulle serían una constante en las relaciones bilaterales hasta el retiro de éste a la vida privada en abril de 1969. En relación al asunto del trato comunitario, la situación era más complicada. De Gaulle no podía oponerse abiertamente al proceso de integración europea, debido a sus logros y avances económicos sustantivos, pero sí se esforzaba en minar la relación atlántica. Sin duda, la medida más dramática en este sentido fue el retiro total de Francia de la estructura de mando de la OTAN y la expulsión del organismo de su suelo el 7 de marzo de 1966.

⁸⁸ Sobre este particular vale la pena consultar las memorias del antiguo colaborador de Jacques Soustelle en los servicios de inteligencia de las Fuerzas Libres durante la segunda Guerra Mundial y posteriormente, el jefe del servicio secreto de De Gaulle. Ver: Thyraud de Vosjoly, P.L. Lamia, España: Plaza y Janés, 1972. pp. 100-105.

De Gaulle buscaba apartar a Estados Unidos del Viejo Continente pensando, como había dicho cuando vetó el ingreso de Inglaterra a la CEE, que de otra manera "surgiría una Comunidad Atlántica colosal, dependiente de Norteamérica y dirigida por ella, que pronto habría de tragar a la Comunidad Europea".⁸⁹

Un vínculo atlántico informal de no pocas consecuencias que sirvió en esos años para contrarrestar el obstruccionismo de De Gaulle fue el Grupo Bildelberg que dirigían David Rockefeller y el príncipe Bernardo de Holanda. Esta agrupación había sido organizada por Joseph Retinger,⁹⁰ y había contado con el importante apoyo de George Ball, quien había sido durante muchos años un cercano colaborador de Jean Monnet y en los años del gran designio de Kennedy, subsecretario de Estado. De las deliberaciones de este foro surgiría con el tiempo la sugerencia de la creación de la Comisión Trilateral (Estados Unidos, Europa y Japón) a principios de los setenta.

Tras el retiro del poder de De Gaulle, su ex primer ministro, George Pompidou le sucedió en la presidencia en junio de 1969. Pese a sus repetidas manifestaciones de adhesión a los principios del viejo general, Pompidou optó por un tono más moderado en su política exterior, buscando reducir las tensiones con Estados Unidos y facilitando el ingreso de Gran Bretaña al Mercado Común Europeo.

⁸⁹ Discurso del 14 de enero de 1963, citado por: Don Cook. *Op. cit.*, p. 394

⁹⁰ El polaco Joseph Retinger, como estudiante en París en los años veinte hizo importantes amigos como André Gide y Joseph Conrad. En los años que George Clemenceau favorecía los planes federativos europeos, Retinger le presentó un plan de unificación que fue rechazado; Clemenceau pensaba que la Iglesia Católica estaba al fondo de dicha propuesta. Expulsado de Francia se pasó a España, de donde se fue a vivir a México. Según George Ball, Retinger sirvió de consejero al gobierno de México en el asunto de la expropiación petrolera, incluso viajando a Estados Unidos en las negociaciones. Durante la segunda Guerra Mundial fue uno de los principales ayudantes del general Sikorski, líder del gobierno polaco en exilio. Durante el conflicto, organizó frecuentes consultas de ministros extranjeros, donde surgiría la Unión Aduanera de BENELUX. Sobre Retinger y el Grupo Bildelberg ver: George Ball, *The Past has Another Pattern*, Memoirs, New York: Norton W.W. 1978 y: Richard J. Barnet. *The Alliance*, New York: Simon & Schuster, 1983. Especialmente el capítulo nueve.

En la década de los setenta, el gobierno norteamericano decidió estrechar relaciones con Francia y resolvió que la mejor manera de hacerlo era en el ámbito militar. Henry Kissinger, primero asesor de Seguridad Nacional y después secretario de Estado con los presidentes Nixon y Ford, fue quien impulsó el acercamiento con Francia, sobre todo en materia de cooperación nuclear.

El periodo presidencial de Pompidou debería terminar en 1976, pero el presidente, quien se encontraba enfermo desde tiempo atrás, murió repentinamente en abril de 1974.

Valéry Giscard d'Estaing sucedió a Pompidou y continuó la labor de mejorar las relaciones de Francia con las demás potencias de Occidente, especialmente con Alemania Federal. El nuevo "eje franco-alemán" servía para contrarrestar la influencia política norteamericana al interior de Europa, sin tener por ello que llegar a la confrontación; también sirvió para dar estabilidad al resto del continente

La gestión de Giscard coincidió con los años posteriores a Vietnam y Watergate, en los que la Unión Soviética alcanzaba la paridad militar con Estados Unidos y las fuerzas del Pacto de Varsovia aventajaban a las de la OTAN. Como era de esperarse, la cooperación entre las naciones de Occidente se hacía cada vez más necesaria, dando lugar a la tesis de "interdependencia" y reforzando el proyecto de coordinación trilateral que incorporaba a Japón como una especie de "miembro honorario" de la Alianza.

Las mayores dificultades con Estados Unidos surgieron tras la elección de James Carter como presidente, quien, tras la toma de rehenes norteamericanos después de la caída del Sha de Irán y la invasión soviética de Afganistán, ambos eventos en 1979, asumía posiciones de confrontación en Europa. Ni Giscard ni

Helmut Schmidt compartían la tesis de Carter de que Afganistán era el paso previo al control del Golfo Pérsico.

La ausencia de un claro liderazgo norteamericano terminó con las expectativas de crear un gran triángulo coordinado entre las principales potencias capitalistas; de hecho, en esos años surgieron las primeras tensiones comerciales, que desatarían la ola de neo proteccionismo que incidió en el actual proceso de regionalización de la economía mundial.

Mitterrand: ¿neogaullismo socialista?

El 21 de mayo de 1981, Francois Mitterrand llegó al poder, transformando a París en la capital socialista de Europa. Mitterrand compartía, al igual De Gaulle, una especial preocupación por el lugar de Francia en el mundo. Por otro lado, a diferencia del viejo General, Mitterrand se había manifestado como un "europeo convencido", habiendo servido en el gobierno de Robert Schuman y expresado su admiración por Jean Monnet. Como líder de los socialistas se mostraba crítico del imperialismo norteamericano, pero rompía la ortodoxia al aceptar abiertamente la herencia gaullista de autonomía militar.

La elección de un presidente socialista en Francia fue acogida en Washington con gran preocupación. La inclusión de cuatro ministros comunistas en el gabinete conformado por 44 miembros provocó un alarmismo desproporcionado. Para sorpresa de la Administración Reagan, Mitterrand adoptó una postura afín en los asuntos de mayor importancia para Washington, convirtiéndose en el principal aliado norteamericano en la "batalla de los euromisiles", o sea, la confrontación con los soviéticos en torno al despliegue de los cohetes Pershing-2 y misiles Crucero en Europa Occidental. En tanto que las demás naciones de la Alianza Atlántica vacilaban ante las fuertes manifestaciones

pacifistas, Francia se constituía en un baluarte de la defensa occidental, pese a su posición en relación con la OTAN.

El tenaz apoyo desplegado por Mitterrand a lo largo de sus tres primeros años de gobierno fue fundamental en la creación de un clima de confianza entre ambos gobiernos, lo que allanó el camino para que las futuras diferencias se trataran sin la hostilidad y suspicacias originales. Washington en lo sucesivo percibiría a los socialistas como parte integral de Occidente; Mitterrand podría ser un aliado difícil, pero no más que De Gaulle en su momento.

La postura "dura" mostrada por Mitterrand contra los soviéticos tras la invasión de Afganistán y el posterior envío de tropas a Líbano al lado de los americanos (sufriendo fuertes bajas durante el incidente), reforzaría esta percepción.

Durante su primer mandato, Mitterrand siguió una política de activismo internacional tradicional. En Cancún, México, en octubre de 1981, se pronunció a favor de una mayor atención a los problemas del Tercer Mundo; en relación a los conflictos de Centroamérica, tomó medidas de franca oposición a las políticas norteamericanas en el área; en Medio Oriente, se convirtió en el primer presidente de Francia en visitar Israel sin dejar por ello de hablar a favor de los derechos de los palestinos.

El tema de Centroamérica era en particular una causa de irritación para la Administración Reagan. Las iniciativas de Mitterrand como la venta de armamento al gobierno Sandinista y el reconocimiento al Frente Farabundo Martí (FMLN) de El Salvador como fuerza beligerante, fueron vistas por Washington como una seria intromisión en su zona de influencia. Ya Mitterrand había cometido el agravante inicial de nombrar al antiguo compañero del Ché Guevara, Régis Debray, como consejero presidencial, lo cual era un claro indicio de que sus "posturas

socialistas" en política extranjera se manifestarían fundamentalmente en el Tercer Mundo.

En Europa, una vez concluido el asunto de los euromisiles, surgieron nuevas diferencias con Estados Unidos, pero éstas no fueron mayores que las que ese país tuvo que enfrentar con las demás naciones europeas. El caso de la construcción del gaseoducto que se extendería de la Unión Soviética hasta Europa Occidental es ilustrativo en este sentido, ya que después de que París rechazó el embargo norteamericano en contra del gaseoducto, se le sumaron Londres, Bonn y Roma; los europeos no entendían por qué Estados Unidos podía venderle trigo a los soviéticos y ellos no podían proporcionarles ingenieros.

En general, el balance de la política exterior francesa durante el primer periodo de gobierno de Mitterrand, en cuanto a su relación con Estados Unidos, fue sorprendentemente cordial y cooperativo. Pese a sus diferencias, los presidentes Reagan y Mitterrand establecieron un trato de respeto mutuo, que mantuvo la cohesión al interior de la Alianza Atlántica en sus momentos más difíciles.

A esto hay que agregar que los ímpetus más radicales del gobierno de Mitterrand, tanto en lo interno como en lo externo, se fueron moderando, primero por iniciativa propia, como parte de las medidas para resolver la crisis económica que el gasto excesivo de los socialistas había desatado, incluso expulsando a los elementos más radicales del gobierno y después viéndose obligado a hacerlo debido a una derrota en la Asamblea Nacional que dio lugar al periodo de "cohabitación" con el gobierno centro-derecha de Jacques Chirac. El nuevo primer ministro logró, entre 1986 y 1988, dar marcha atrás a varias iniciativas socialistas importantes, como el caso de la nacionalización del sector financiero.

El debate sobre Europa

Fue durante el periodo de cohabitación cuando Mitterrand se dedicó a fondo al asunto de la integración europea. Al interior de la Comunidad, la posición de los socialistas se vio fortalecida tras el ingreso de España y Portugal. (Grecia, también con un gobierno socialista, ingresó en 1981). Jacques Delors, quien había abandonado la posición de ministro de Finanzas de Mitterrand en 1983, fungía desde entonces como presidente de la Comunidad.

En 1985, bajo el liderazgo de Jacques Delors se fijaron los nuevos objetivos de la integración comunitaria a través del Acta Única Europea, documento que hasta 1987 logró ser aprobado. El Acta planteaba fundamentalmente el establecimiento de un Mercado Único libre de obstáculos a los intercambios de bienes y personas como punto de apoyo para una mayor cooperación entre los 12 países miembros de la Comunidad Europea. El proyecto, conocido como "Horizonte 1992", contempla la eliminación de fronteras al interior de la Comunidad para el 1° de enero de 1993, también dejando abierta la posibilidad de la eventual creación de una moneda común y una banca central europea.

Claramente, los socialistas europeos daban un giro que hacía a un lado las viejas ideas integracionistas de los demócrata cristianos. En lugar de un continente integrado, pero orientado hacia afuera, ahora se convertía en lo que los norteamericanos -y también los japoneses- perciben como la "Fortaleza Europa". La suma de una población combinada de 320 millones de personas con un PNB conjunto muy superior al de la Unión Soviética y ligeramente más alto que el de Estados Unidos, permitiría a Europa pugnar por el liderato mundial.

Para el bicentenario de la Revolución Francesa celebrado en París en 1989, parecía que Mitterrand sólo tenía un serio opositor al interior de la Comunidad: Inglaterra, que persistía en anteponer su relación especial con Estados Unidos a



los designios del presidente francés. Washington veía con desconfianza los avances europeos. James Baker III, el secretario de Estado de la nueva Administración Bush, ya había concluido un Acuerdo de Libre Comercio con Canadá y ahora amenazaba con extender el nuevo bloque económico hacia México y Japón.

Por su parte, la Unión Soviética, que por años buscó la "finladización" de Europa Occidental, ahora percibía el proyecto Horizonte 1992 como una amenaza, especialmente a partir de las serias dificultades económicas y políticas que padecía. Los turbulentos eventos de otoño de 1989 tomaron a casi todos por sorpresa; Europa ahora se vería obligada a atender los problemas del resto del continente, que amenazaban su estabilidad.

Mitterrand, sorprendido por los eventos, se mostró abiertamente hostil a la unificación alemana cuando ésta ya era casi un hecho, situación que contrastó fuertemente con el decidido apoyo que el presidente norteamericano otorgó a las aspiraciones alemanas. Francia corrigió su postura, pero el daño ya estaba hecho. En otro rubro, el de los países del Este Europeo, Mitterrand logró bloquear las iniciativas británicas para que se ampliara la membresía a esos países -lo que hubiera diluido considerablemente las propuestas de los socialistas- y logró que se prosiguiera con la "profundización" del proyecto original. En lugar de la incorporación, se creó el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo, (BERD), con un francés en la presidencia.

La guerra del Golfo Pérsico

La guerra del Golfo Pérsico, mostraría en todo su relieve las contradicciones entre Francia y Estados Unidos. Desde finales de la primera Guerra Mundial, Francia ha buscado desempeñar un papel destacado en Levante, lo que no ha podido consolidar con mucho éxito. En la década de los setenta,

Francia buscó un acercamiento con Irak, con el objeto de asegurar suministro petrolero y aprovechar ese mercado. Políticamente, tenía la ventaja de fomentar una presencia occidental en un país que se había vuelto fuertemente dependiente de la Unión Soviética. Para los norteamericanos, esto significaba una elegante división de influencia entre los franceses en Bagdad y ellos en Teherán. Esta situación, perduró hasta la caída del Sha en 1978, cuando Bagdad expandió su propia influencia. La Primera Guerra del Golfo, entre Irán e Irak se extendió a lo largo de una década, proporcionando a Francia enormes ganancias por la venta de armas.

El 2 de agosto de 1990, Irak invadió Kuwait, provocando una fuerte reacción en Washington, situación que desembocó el 17 de enero de 1991 en una guerra devastadora para Irak. A lo largo de las negociaciones previas al conflicto, Mitterrand parecía buscar salidas políticas para el presidente iraquí Saddam Hussein, incluso apoyando la iniciativa de paz de los soviéticos.

En un principio, Francia había desarrollado una política pro árabe que la condujo hacia un enfrentamiento con los intereses anglo-americanos en Medio Oriente. El fortalecimiento de su aliado iraquí, en la principal región productora de hidrocarburos en el mundo, parecía coincidir con las expectativas de convertir a Europa "en el núcleo del nuevo orden mundial" como lo expresó el asesor clave de Mitterrand, Jacques Attali, antes de la guerra en su libro Lignes d'Horizon.

El ministro de Defensa Jean Pierre Chevènement, un "arabista", miembro fundador de la Sociedad de Amistad Franco-Iraquí, obstaculizaba los preparativos de la ofensiva aliada. Sólo después de serios reveses políticos como la incursión siria en Beirut que terminó en el asilo en la Embajada Francesa del General maronita Michel Aoun y el asesinato de Dani Chamoun, dirigente del Partido Nacional Liberal, Francia optó por plegarse a la postura aliada. Chevènement fue sustituido y las tropas francesas se pusieron bajo el mando norteamericano.

Tras la rápida victoria aliada -en que las tropas francesas desempeñaron un papel marginal- el Golfo Pérsico quedó bajo la protección militar norteamericana y la influencia francesa se vio seriamente afectada.

RELACIONES BILATERALES EN LA ERA GORBACHEV

Durante la segunda Guerra Mundial se dio el siguiente intercambio entre los dirigentes de las dos principales potencias aliadas:

Roosevelt a Stalin: El porvenir dependerá mucho del carácter de las relaciones de nuestros pueblos. ¿Cree usted que nuestros puntos de vista se aproximarán un día?

Stalin: Desde que existen las instituciones norteamericanas, la manera de vivir y la manera de gobernar han evolucionado en Estados Unidos. Cuando la URSS haya explotado sus recursos materiales y mejorado sus condiciones de vida es posible que nuestras concepciones se aproximen a las suyas y que ustedes adopten, a su vez, algunas de las nuestras.⁹¹

Aunque en esos momentos la situación de guerra obligaba a los dirigentes en cuestión a allanar sus diferencias, el citado diálogo dejaba implícito dos proposiciones: una, que el mundo de la posguerra tendría que ser resuelto fundamentalmente por dos naciones y ; segundo, la posibilidad de que los dos sistemas rivales pudieran encontrar puntos mutuos de coincidencia.

La segunda idea ha sido incorporada al lenguaje del análisis político bajo la tesis de la "convergencia", es decir, la evolución de los dos sistemas antagónicos hacia un punto intermedio en que las similitudes entre los dos modelos industriales generarían cambios en las superestructura política: mayor planificación y

⁹¹ Ruiz García. Op. cit., p. 63.

socialización de los medios de producción en Occidente y una mayor apertura política y la adopción de prácticas democráticas en Oriente. Si bien la tesis de convergencia parece contemplar una "síntesis" o una "hibridación" de sistemas, en realidad lo que contempla es la "submergencia" del sistema contrario al generarse un cambio radical en las estructuras de su antagonico.

El nuevo mapa de Europa y la cumbre de Malta

A casi medio siglo de distancia del citado intercambio, las dos superpotencias en cuestión, que se habían constituido en los principales árbitros del destino de la humanidad, ahora se encuentran ante una nueva etapa histórica. Una de las partes, la Unión Soviética, desde principios de la década de los ochenta encontraba cada vez más difícil sostener una parte del sistema bipolar. Para finales de esa década, el "calentamiento" de la Guerra Fría la había conducido cerca del colapso económico. Los años en que el liderazgo soviético llevó a su país a la paridad nuclear con Estados Unidos e hicieron retroceder a esa nación en distintos teatros (Asia, Medio Oriente, África, Centro América y el Caribe) tuvieron que dar paso a una profunda reforma del sistema soviético.

El dilema de la Unión Soviética había sido planteado por el asesor de Seguridad Nacional de Carter en febrero de 1979, dirigiéndose ante empresarios norteamericanos: "Estamos en proceso de crear una comunidad de Estados interdependientes. Trabajando con nuestros aliados...estamos fundando un cuadro de cooperación internacional que involucre a Estados Unidos, Europa y Japón y muchas de las potencias regionales surgientes.... Desearíamos que la Unión Soviética se incluya en el cuadro de cooperación. La Unión Soviética, luego de lanzada esta iniciativa, queda colocada frente a una elección fundamental: o se integra como socio responsable de un sistema global, o se limita a defender su seguridad exclusivamente con su poderío militar y a dominar unos cuantos "clientes".

La nueva correlación de fuerzas tendría que ajustarse también a nivel externo, con inesperadas consecuencias a nivel mundial. En principio la Unión Soviética tuvo que ceder en 1989 prácticamente la totalidad de sus conquistas territoriales europeas de la segunda Guerra Mundial, salvo aquellas que habían pasado a formar parte integral de la Unión

Para finales de ese dramático año, una reunión cumbre entre los mandatarios de las dos superpotencias se hizo impostergable ante la necesidad de dar alguna dirección a los nuevos procesos de cambio.

Desde 1985, año en que Mijaíl Gorbachev llegó al poder, éste buscó apoyarse en los arreglos de seguridad europea surgidos del Proceso Helsinki para atenuar el resurgimiento militar norteamericano y en términos económicos, intentó establecer nuevos vínculos de cooperación con la Comunidad Europea. De ahí surgió la propuesta de construir la "Casa Común Europea", que Gorbachev expuso durante su primera visita a París en el otoño de ese mismo año.

Durante los primeros años de Gorbachev en el poder no se percibió un mejoramiento significativo en las relaciones bilaterales entre las dos potencias. La selección de un joven apparatchik como nuevo líder del Kremlin era percibido por Occidente como una tentativa por parte de la tecnocracia de brindar nuevo vigor al sistema sin necesariamente tener por ello que llegar hacia algún cambio fundamental. Salvo las declaraciones de Margaret Thatcher en el sentido de que Gorbachev era un hombre con el cual Occidente podía negociar, el clima reinante era el de la desconfianza.

Gorbachev inauguró una nueva etapa de hábil rivalidad, comenzando por la llamada "batalla de los euromisiles", en la que el líder soviético demostró una gran sensibilidad en el manejo de la opinión pública europea. Aparte de la sorpresa



alianza del gobierno socialista francés con la propuesta norteamericana de despliegue balístico, la mayoría de los gobernantes de Europa Occidental tenían la oleada de pacifismo que el asunto había desatado.

Para finales de 1987, el líder soviético anunciaba su amplio programa reformista de la Perestroika, toda vez que manifestaba la necesidad de un "nuevo pensamiento" en materia de relaciones internacionales. La política de Glasnost - apertura- y el inicio del retiro de tropas del suelo afgano dio muestras palpables de los nuevos vientos de cambio en la URSS.

El nuevo clima político, hizo posible que entre 1987 y 1988 se llevaran a cabo tres reuniones cumbre entre el líder soviético y el mandatario estadounidense Ronald Reagan, quien durante una visita a Moscú tuvo que admitir que la Unión Soviética había dejado de ser el "imperio del mal".

Uno de los aspectos más sorprendentes de la Perestroika fue la franqueza en que los problemas internos de la Unión Soviética eran abordados por su dirigente. En particular, sorprendía la admisión de una profunda crisis económica mucho mas grave de lo que la mayoría de los analistas de Occidente habían sospechado. Paralelamente, al interior de la Unión, Gorbachev fomentaba una apertura sin precedentes, lo cual otorgaba al programa de reformas una posibilidad de permanencia. Esta apertura se constituiría en el principal catalizador de la "Revolución de Otoño", en que los países de la antigua Europa Central se desligaron del bloque soviético. También daría paso a la constitucionalidad que impidió que se consumara con éxito el golpe de Estado fraguado por la vieja guardia en 1991.

A finales de 1988, el líder soviético se dirigió a la Asamblea General de la ONU manifestando el inicio de una nueva etapa de cooperación internacional en que la Unión Soviética dejaba tácitamente a un lado el concepto de lucha de

clases en su trato con otras naciones, además de señalar la necesidad de enfrentar problemas comunes para la humanidad en el ámbito multilateral.

En enero de 1989 se dio el cambio de poder en Estados Unidos, llegando George Bush a la Presidencia de la República. Las relaciones personales entre el ex-vicepresidente y el dirigente soviético no alcanzaban el grado de amistad que se había dado con Ronald Reagan al final de su gestión. En particular, el grupo de Seguridad Nacional encabezado por Brent Scowcroft y su ayudante, Robert Gates, sostenía que las reformas de Gorbachev sólo tenían el objeto de fortalecer la posición del régimen comunista. Según Gates, la Perestroika era un nuevo periodo de distensión cíclica, cuyo propósito era brindar alivio temporal al sistema cuando éste se viera abrumado por presiones económicas, para posteriormente reiniciar la carrera armamentista.⁹² El secretario de Estado, James Baker III, sería el responsable de buscar avenidas de cooperación con los soviéticos y comprobar la veracidad del nuevo pensamiento.

La desconfianza original de la nueva administración irritaba a Gorbachev, quien veía con desagrado el distanciamiento que se estaba dando en lugar de la cordial relación que había establecido con Reagan. En esta etapa, los intercambios que se dieron entre los cancilleres de ambos países fueron importantes para avanzar en diversos frentes. Pese a algunas diferencias en materia de control de desarme, los soviéticos decidieron apoyar el proceso de pacificación de Centroamérica, apoyando la realización de elecciones en Nicaragua y moderando los ímpetus más radicales de los sandinistas.

A lo largo de ese año la posición de Bush se hizo más flexible en tanto la Unión Soviética cedía mayor terreno, completando el retiro total de sus tropas de Afganistán en febrero, a la vez que permitía el aceleramiento de las reformas en los países del bloque oriental. Para julio, durante la cumbre económica del Grupo

⁹² Robert Gates. "The Kremlin's Uneven Cycles of Reform", en The Washington Post, April 30, 1989.

de los Siete en París, Bush manifestaba estar preparado para reunirse de manera informal con su contraparte soviético. Durante esa gira, Bush se había entrevistado con los líderes de Solidaridad en Polonia y los reformistas húngaros, quienes habían vinculado sus esperanzas con la supervivencia de Gorbachev y le expresaron que se reuniera cuanto antes con el mandatario soviético.

Durante el otoño y el invierno de 1989 los líderes comunistas fueron derrocados o marginados en los tres Estados clave del Pacto de Varsovia. Polonia, la República Democrática Alemana (RDA) y Checoslovaquia. El propio Partido Comunista fue extinguido en un cuarto país, Hungría y las reformas multipartidistas se estaban gestando en Bulgaria. Tan sólo en Rumania, Ceausescu, el líder comunista, intentó sostenerse por la fuerza pero al finalizar ese año sería ejecutado sumariamente y todo su Politburó puesto bajo arresto.

El 25 de octubre, Gorbachev había señalado que la Unión Soviética no poseía "derecho moral o político para interferir" en eventos en el resto del bloque comunista, con lo que quedó sepultada la Doctrina Brejznev que postulaba la irreversibilidad del socialismo. Con ello quedaba abierta la puerta para nuevos cambios en la región, precisamente en los momentos de mayor incertidumbre.

Al interior de la Unión Soviética la situación económica era incluso peor que durante los muy criticados años de "estagnación económica" de Brejznev. Tras las concesiones europeas, el abandono de viejos aliados en el Tercer Mundo y los fuertes recortes en armamentos que no fueron seriamente correspondidos por Occidente, se llevaría a cabo la reunión en las costas de la isla de Malta. Como señaló un observador, cuando Gorbachev llegó el 2 de diciembre a la entrevista con el nuevo presidente norteamericano, aquel "extendió la mano geopolítica más débil que ningún líder soviético jamás tuvo en una cumbre".⁹³ El Muro de Berlín

⁹³ Arnold Horelick L. "U.S.-Soviet Relations: Threshold of A New Era", en *Foreign Affairs, America and The World* 1989/90. v. 69, no. 3, p. 52.



había caído hacía sólo unos días, con lo que el tema de la reunificación alemana - y el posible resurgimiento de un nuevo núcleo de poder en el centro de Europa- ya no podía postergarse.

Estados Unidos ya había anunciado, a través de su secretario de Estado, una política para Europa Oriental y la URSS desde el mes de marzo, que básicamente planteaba un nuevo arreglo en que la Unión Soviética liberaría paulatinamente a la región a cambio de promesas por parte de Estados Unidos y sus aliados de no explotar las nuevas condiciones que amenazaran a la URSS.

Dicha política había sido inicialmente propuesta por Kissinger a Bush durante su campaña presidencial y constituía en esencia una nueva versión de la estrategia de "diferenciación" de los años setenta, que proponía un trato individual y gradual con cada nación de Europa Oriental.

La visión de Kissinger -según se reflejaba en un informe rendido a la Comisión Trilateral a mediados de 1989- marcaba una clara división del trabajo al interior de la Alianza Atlántica: Europa Occidental debería asumir la iniciativa económica y política en su trato con el bloque oriental en tanto que Estados Unidos asumiría la iniciativa en control de armamentos.⁹⁴

La propuesta de Kissinger encontró oposición por parte de otros estrategas como Brzezinski, quienes la denunciaban como una "Yalta II", es decir, como una nueva repartición de la región centroeuropea que legitimaría la continuación de la hegemonía soviética en el área. En su lugar, Brzezinski proponía el desmantelamiento gradual de los sistemas de tipo soviético, condicionando la ayuda económica a genuinos cambios sistémicos que involucraran la incorporación de mecanismos de precios y libertades políticas.

⁹⁴ Giscard D'Estaing, Yasuhiro Nakasone, Henry A. Kissinger. East-West Relations, Reporte de la Comisión Trilateral no. 37, 1989.

La cumbre con el presidente norteamericano se desarrolló los días 2 y 3 de diciembre de 1989. Un día antes tuvo lugar otra reunión quizá no menos significativa e importante que la de Malta: la reunión en privado (y sin intérpretes) entre el líder del Kremlin y el Papa Juan Pablo II, quien había desempeñado un papel crucial en el desarrollo de los acontecimientos recientes en el escenario europeo.

La esperada reunión se celebró de acuerdo a lo planeado, anunciándose que, en principio, el Papa y el secretario general del PCUS habían alcanzado un acuerdo para establecer relaciones diplomáticas, además de que se le había extendido una invitación al Pontífice para que visitara a la Unión Soviética.

El Papa, quien tras una década de activismo en Europa Central había visto desarrollarse unas semanas antes la llamada Revolución de Otoño, ahora estaba dispuesto a apoyar a la Perestroika en tanto ésta ayudara a proteger los derechos de los individuos, sirviera a la paz mundial y permitiese a los hombres practicar libremente su vida religiosa. Al igual que su antiguo mentor, el Arzobispo Stefan Wyszynski, el Pontífice buscaba un tercer camino entre el marxismo revolucionario y el capitalismo liberal, que ahora amenazaba con imponerse implacablemente en el área.

En otro orden de cosas, el mismo día de la cumbre en el Vaticano, Gorbachev había propuesto que se adelantara la reunión de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, conocida como Helsinki II, programada entonces para 1991. La propuesta fue hecha en Campidoglio, el Ayuntamiento de Roma donde se firmó el tratado de 1957 que creó el Mercado Común Europeo.

La reunión de Bush y Gorbachev se celebró en la Bahía de Marsaxlokk en dos buques de guerra en medio de una tormenta. La reunión formal duró 90

minutos y en ésta Bush delineó un plan de 17 puntos de medidas fundamentalmente técnicas para ayudar a la economía soviética y mejorar la relación entre las dos potencias. Gorbachev se mostró aliviado de que la reunión se centrara principalmente en temas de seguridad europea y de que el presidente norteamericano, si bien no ofreció grandes concesiones, prudentemente se mostró reacio a sacar ventaja de los retrocesos soviéticos.

Pese a que la reunión aparentemente no generó acuerdos decisivos respecto a la nueva geografía continental, un asunto quedó claro: la cumbre excluyó a los representantes europeos en una coyuntura crucial para su futuro. Los asuntos de las superpotencias, incluido el futuro de Europa, se discutirían entre ellas mismas. Malta fue el símbolo de la victoria de Estados Unidos en la Guerra Fría, aunque, como señaló posteriormente uno de los participantes soviéticos: "Nos fuimos de Malta pensando que el compañerismo significaba algo en la práctica".

Los 12 países comunitarios, irritados por su exclusión, habían celebrado una reunión cumbre de emergencia en París entre el 18 y 19 de noviembre. Como señaló posteriormente el primer ministro Belga Wilfred Martens, "por primera vez nos reunimos alrededor de una mesa discutiendo un asunto político como un gabinete a nivel europeo". De ahí surgió la propuesta de Mitterrand de poner en marcha un "Plan Marshall" para Europa Oriental. Por iniciativa de Francia, Europa intentaba perfilarse como un núcleo alternativo de poder ante el resquebrajamiento del orden bipolar.

Hacia una etapa de colaboración bilateral

Para principios de 1990, los soviéticos habían perdido su virtual hegemonía en el Este europeo y ahora efectuaban cambios sistémicos al interior de la propia Unión Soviética. Gorbachev presentó en febrero el proyecto de derogación del

artículo sexto constitucional que otorgaba el monopolio del poder al PCUS. Esta medida, que tácitamente abría cauces al multipartidismo, constituía una reforma más en la larga lista de cambios sistémicos introducidos por Gorbachev. En esa difícil etapa, el presidente Bush se esforzó por incluir a los soviéticos en todas las decisiones de orden mundial.

En junio, los dos líderes se reunieron nuevamente en Washington. Gorbachev planteó entonces una importante concesión al señalar que estaría dispuesto a aceptar una Alemania reunificada dentro de la OTAN si eso era lo que los alemanes deseaban. Gorbachev anunciaría formalmente esa decisión dos semanas más tarde, tras una reunión con el canciller alemán Helmut Kohl. Ese fin de semana, Bush invitó a Gorbachev a Campo David, en donde éste hizo otras concesiones. Ya no insistió en la necesidad de que Najibullah, el dirigente afgano apoyado por Moscú, debería permanecer en el poder. También señaló que reduciría su apoyo al régimen marxista de Angola.

En tanto el líder soviético cedía terreno a los norteamericanos en el ámbito internacional, también llevaba a cabo un endurecimiento de su gobierno en un intento por preservar a la Unión, ahora amenazada por fuertes movimientos separatistas y nacionalistas. Paralelamente, la izquierda presionaba para acelerar la reforma en tanto que la derecha clamaba por el retorno a la ley y el orden de antaño.

El 2 de agosto se desató una nueva crisis regional que pondría a prueba la nueva etapa de cooperación entre las dos superpotencias. Esa madrugada, el ejército de Irak invadió el Emirato de Kuwait y sus tropas estaban siendo emplazadas para un posible ataque a otros países del Golfo, con lo que lograría el control de esa importante región del mundo.

La nueva cooperación entre las dos naciones se puso en evidencia de inmediato mediante las resoluciones de condena en contra de Bagdad en la ONU, sin que la Unión Soviética vetara la medida. Ahora la ONU estaba preparándose para poner en marcha sus mecanismos de seguridad colectiva, incluso enviando tropas o avalando el despliegue norteamericano. Moscú instaba a su viejo aliado a que se retirara, aunque encontraba una fuerte oposición al interior del gobierno. Gorbachev oscilaba entre la necesidad de evitar la guerra en esos momentos y el abandono de su principal aliado en Medio Oriente y la total pérdida de influencia en el área que implicaba una derrota iraquí.

Entre el 18 y el 20 de noviembre de ese año se realizó en París la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), también conocida como Helsinki II, en la que líderes de 32 naciones europeas, Estados Unidos y Canadá acordaron reducir las fuerzas convencionales en Europa, así como facilitar una mayor cooperación entre la OTAN y el Pacto de Varsovia. La CSCE dispuso su institucionalización creando un pequeño secretariado en Praga, con centro en Viena para prevenir conflictos y una oficina en Varsovia para monitorear elecciones.

En la primera etapa de la crisis, la cancillería soviética y el Departamento de Estado norteamericano lograron un alto grado de cooperación mutua en las Naciones Unidas. Esta se dificultaría en tanto el grupo "arabista" de diplomáticos de línea dura y militares iniciaba un acercamiento con Bagdad; los primeros, presionando al interior del gobierno y los segundos al no retirar a los asesores militares de Irak.

El 20 de diciembre, el Canciller Eduard Shevardnadze dimitió abruptamente, justificando su política en Medio Oriente y advirtiendo en contra de

la "dictadura en ciernes".⁹⁵ Shevardnadze decidió renunciar cuando se enteró por parte de los negociadores norteamericanos de que el ejército soviético estaba violando las cláusulas de las pláticas de desarme sin informarle. Aparentemente, el ejército estaba trasladando tropas y vehículos que deberían haber sido desmovilizados, al este de los Montes Urales. No sólo no sabía nada el Canciller de estos movimientos, sino que los vehículos y ferrocarriles empleados para movilizar los tanques no pudieron ser utilizados para transportar la cosecha récord de papa que hubiera brindado un alivio al gobierno de Gorbachev. El resultado fue que las ciudades padecieron hambre, mientras el ejército lograba retener algunas unidades, a la vez que acusaba a los reformistas de haber llevado a la URSS a la deshonra por la necesidad de tener que aceptar donaciones externas de alimentos. Schevardnadze sería más tarde uno de los fundadores del Movimiento Reforma Democrática que pondría las bases de un posible multipartidismo.

Las tensiones con Estados Unidos aumentaron el 13 de enero, cuando tropas soviéticas atacaron un centro de telecomunicaciones en Vilnius, Lituania, con un saldo de 15 muertos y 200 heridos. A dos días de que terminara el plazo otorgado por la ONU para el retiro de las tropas iraquíes de Kuwait -lo que hacía la guerra inminente- los soviéticos aprovechaban el momento para sofocar, mediante la fuerza, los movimientos separatistas en los países bálticos.

Gorbachev también intentó, con el apoyo de Francia, buscarle una salida diplomática de la crisis al régimen de Bagdad, con lo que se lograría mantener la supremacía militar iraquí en toda la región.

Una vez iniciadas las hostilidades en Medio Oriente, el 17 de enero, tropas soviéticas actuaron nuevamente, esta vez en Riga, Letonia, con un saldo adicional de cuatro muertos. Gorbachev, tras lamentar el derramamiento de sangre y

⁹⁵ Este discurso se reproduce en su totalidad en: Juan Pablo Duch y Carlos Tello. La polémica en la URSS: La Perestroika seis años después. México: Fondo de Cultura Económica, 1991. pp. 279-281.

responsabilizar a los militantes separatistas, manifestó no haber dado la orden de inicio de hostilidades. Si bien esto ponía en duda el control que Gorbachev ejercía sobre algunos de los grupos militares más extremistas, sus supuestos intentos de alertar al presidente iraquí del momento preciso del ataque aliado, que de acuerdo a esta versión fueron interceptados y bloqueados por los servicios de inteligencia norteamericanos, aumentaron la hostilidad de los "halcones" al interior de la comunidad de seguridad norteamericana hacia los soviéticos.

Pese a las diferencias y la contundencia de la victoria norteamericana en contra de un viejo aliado de la URSS, en una guerra en que los sistemas de defensa de fabricación soviética se mostraron obsoletos, las relaciones bilaterales pasaron una de sus más difíciles pruebas. No obstante, el precio del papel desempeñado durante la guerra tuvo como consecuencia el gradual debilitamiento del gobierno reformista de Mijaíl Gorbachev, situación que fue aprovechada por los grupos más ortodoxos del sistema.

El resultado más claro de esta guerra fue que, pese al debilitamiento soviético y la consiguiente fragmentación del orden bipolar, no necesariamente trajo como corolario el surgimiento de un mundo multipolar. Estados Unidos surgía como la única superpotencia que combinaba poderío militar, competitividad tecnológica y fuerza económica. Europa, rumbo a la unificación, no logró asumir una posición conjunta para proteger sus intereses vitales, como son sus fuentes de abastecimiento petrolero en Medio Oriente. Japón y Alemania -los más evidentes ganadores de la Guerra Fría- parecieron ser "gigantes económicos pero pigmeos políticos". El término del conflicto elevó la postura política de Estados Unidos, colocó bajo su control las principales fuentes de abastecimiento de energéticos de sus principales rivales económicos y permitió a su presidente hablar sobre "el próximo siglo americano" o el establecimiento de un "Nuevo Orden Mundial". Asimismo, de la futura cooperación norteamericana dependería en un grado importante la estabilidad del régimen reformista soviético que tanto

había cedido en esos años. La Unión Soviética, por su parte, seguía siendo la única potencia mundial capaz de enfrentar a Estados Unidos en el terreno nuclear, por lo que la estrategia norteamericana requeriría de su colaboración en el futuro.

Disolución del viejo orden soviético

Los meses posteriores a la guerra se inició el dismantelamiento de las estructuras propias de la división de Europa surgidas de la Guerra Fría, el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME) y el Pacto de Varsovia. Paralelamente, la situación económica en la URSS llegó a niveles alarmantes, la reconversión del complejo industrial-militar era bastante lenta. Moscú necesitaba de ayuda urgente para estabilizar la economía soviética, y ante esto Gorbachev y algunos miembros de su equipo empezaron a hablar sobre la posibilidad de ayuda masiva proveniente de Occidente. Ante las declaraciones de fuentes occidentales que negaban la posibilidad de ayuda monetaria, el Kremlin anunció que no buscaba ninguna cantidad específica de efectivo.

En junio, se verificaron elecciones en la República Rusa, en las que Boris Yeltsin resultó electo. Los días anteriores a la Cumbre, Gorbachev envió un documento preparado por él mismo a los líderes asistentes, en el cual invitaba a Occidente a participar en ciertos sectores de la economía soviética. El resultado fue que el documento dejó a los líderes de las siete democracias más industrializadas del planeta, poco impresionados y sin intención de proporcionar recursos a Moscú, pues lo que buscaba no era el libre mercado, sino una "economía mixta".

Los resultados de la cumbre económica fueron decepcionantes. Primero, Gorbachev si bien demostró tener acceso al liderazgo de Occidente, éstos no lo admitieron plenamente dentro de su estructura, ya que en lugar de transformarse en el Grupo de los Ocho, se convirtió en "Siete más Uno", en palabras del primer

ministro británico, el más cercano aliado de Estados Unidos, colocando al líder soviético en una situación de impasse. Segundo, la propuesta soviética de un paquete de apoyo financiero de entre 25,000 y 30,000 millones de dólares al año fue rechazada, con lo que quedó en entredicho la capacidad de Gorbachev como figura óptima de intermediación del Kremlin con Occidente; si Gorbachev no obtenía recursos de Occidente mediante concesiones, su proyecto quedaba sin sustento.

Tercero, se puso en evidencia que, pese al terreno cedido, aún prevalecía el peso de los "halcones" dentro de la Administración Bush, inclusive ganando una posición al postularse a Gates para la CIA. Cuarto, la situación en Europa Central seguía deteriorándose, ahora con el estallido de una virtual guerra de etnias en Yugoslavia. Más que una guerra civil, esto implicaba la descomposición interna del Estado-Nación, fenómeno que podría desbordarse hacia la propia Unión Soviética.

Aparte de la ayuda técnica de Occidente y el FMI y el Banco Mundial, Gorbachev y Bush acordaron la firma del acuerdo START que limitaría el arsenal nuclear estratégico, aunque no tanto como fue originalmente propuesto por Estados Unidos. Sin embargo, el acuerdo START es el primero que reduce los arsenales existentes, a diferencia de sus predecesores que limitaban su producción. Este tratado fue acordado al final de la Cumbre de Londres, sentando las bases para la reducción posterior de los misiles de cabeza múltiple y fue firmado durante la visita de Bush a Moscú un mes después.

El 19 de agosto se anunció la sustitución del presidente Gorbachev por un Comité de Estado de Emergencia encabezado por el vicepresidente Gennadi Yanayev, y los ministros de Defensa, Del Interior, el primer ministro y el dirigente de la KGB. Estos señalaban que el dirigente soviético se encontraba enfermo, por lo que, tras sustituirlo, dictaron la supremacía de la Constitución soviética sobre las constituciones locales estableciendo el estado de emergencia durante seis meses, con el objeto de "evitar la confrontación civil, el caos y la anarquía y

superar amenazas contra la soberanía, integridad territorial, libertad e independencia."

Al día siguiente, Boris Yeltsin, Presidente de la República Rusa rechazó el "golpe de Estado", llamando a la desobediencia civil en demanda de la reinstalación del "presidente legalmente elegido". La población respondió levantando barricadas alrededor de la sede del Parlamento Ruso, convirtiendo el recinto en el bastión defensivo de la democracia. Tropas regulares del ejército rodearon los accesos con tanques sin llegar a derribar las barreras. Ante la enorme multitud se empezaron a dar deserciones en una escalada que no pudieron ser detenidas por el Comité.

La Alianza Atlántica fue sorprendida por estos acontecimientos y pese a que había planes secretos detallados para actuar en conjunto, se mantuvieron al margen y expectantes. De hecho, el presidente de Francia pareció dar por hecho el éxito del golpe. El presidente Bush, por su parte, se mostró cauto aunque puso en duda el éxito de la asonada.

Contestando al llamado de Yeltsin, el presidente Bush rompió todo protocolo al declarar que desconocía al comité "golpista" apoyando la constitucionalidad y haciendo votos por la democracia. Además de esta inédita intromisión en los asuntos internos de la URSS en apoyo al presidente ruso, dictó sanciones al suspender toda la ayuda norteamericana, paso que fue secundado por sus principales aliados. Alemania -nación mayormente comprometida con la ayuda económica a la Unión Soviética- fijó cinco puntos que impondría al nuevo gobierno de la URSS conjuntamente con Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. Estos eran: atenerse estrictamente a todos los tratados y acuerdos suscritos por Gorbachev; respeto a los derechos humanos y civiles reconocidos ante la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea y en la Carta de París; continuación del proceso de paz mundial, controles de desarme y armamentos;

que se mantendría la ayuda mientras se respetaran esos puntos y se prosiguiera la Perestroika y que se garantizara la seguridad personal de Gorbachev. Mitterrand también advirtió que el golpe de Estado "podría convertirse rápidamente en un acto de Guerra Fría".

Para el 21 de agosto, el golpe comenzaba a abortar. Esa madrugada, regresó Gorbachev de Crimea en donde había sido detenido y la junta fue arrestada. Claramente, las presiones internacionales habían jugado un papel determinante en el desenlace, aunque la figura de Gorbachev se había resentido ante la aparición de un Yeltsin heroico.

En tres días culminó el proceso de cambios iniciados por Gorbachev seis años atrás con el derrocamiento del régimen bolchevique. La facción democrática encabezada por Yeltsin barrió con las instituciones fundamentales: el PCUS, la KGB; la Presidencia y el gabinete en funciones tendrían que ser adaptados a las nuevas circunstancias.

Tras el enfrentamiento de un Gorbachev debilitado y un Yeltsin cada vez con más fuerza, el presidente Bush declaró el lunes 26 que Estados Unidos "tratará con quien esté" al mando de la URSS. El Congreso de la Unión que se vio seriamente comprometido durante la asonada quedó al margen de las decisiones, ya que éstas ahora eran tomadas ante el Parlamento Ruso y dictadas por Yeltsin.

Pese al llamado a la concordia de Gorbachev al solicitar que no se llevara a cabo una "cacería de brujas", éste se vio obligado a renunciar a su puesto de secretario general del PCUS y posteriormente clausurarlo en toda la Unión de Repúblicas. Para el 30 de agosto, el Soviet Supremo se vio obligado a disolverse tras haber retirado las facultades extraordinarias concedidas al presidente Gorbachev en septiembre de 1990, a la vez que le solicitaba que integrara un gobierno de coalición, del cual formarían parte los presidentes de las repúblicas

integrantes de la URSS que aceptaran las nuevas modalidades de Unión surgidas a raíz del pasado golpe de Estado.

El presidente de Estados Unidos, quien el 1° de agosto había advertido en la capital de Ucrania sobre "los peligros suicidas del aislacionismo" y la independencia, dio un giro tras los nuevos acontecimientos otorgando su apoyo total a las aspiraciones de independencia de las repúblicas bálticas. Con esto, se puso en marcha el proceso de desmembramiento de lo que se conocía como la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; la Unión socialista entró en una etapa de transición política cuyos resultados aún se desconocen, aunque por lo pronto opta por intentar establecer una nueva Unión de Estados Soberanos en sustitución del viejo orden.

CONCLUSIONES

La experiencia del trato bilateral de las tres naciones en referencia con Estados Unidos denota, en primer lugar, las dificultades de tratar con un país que se ha constituido en la principal potencia mundial desde el término de la segunda Guerra Mundial.

El trato individual de cada uno de estos países necesariamente refleja su peso como nación en el ámbito internacional, por lo que sus rangos respectivos de maniobra son también distintos: en ocasiones Canadá parece representar más a un país con características de tipo "tercermundista" -por su fuerte dependencia a las exportaciones de recursos naturales y su relativa capacidad competitiva de sus bienes de capital- en lugar de la percepción que predomina a su interior como "potencia intermedia". Esto, si bien claramente exagera la vulnerabilidad de su economía frente al alto desarrollo de su sociedad, también parece reflejar de manera fidedigna los problemas que podría enfrentar Canadá ante un panorama internacional cada vez más incierto y competitivo. Esa preocupación fue lo que



motivó a los planificadores canadienses a asegurar su acceso a su principal mercado mediante un Tratado de Libre Comercio. Los múltiples vínculos que unen a esas naciones y lo parecido de sus sociedades facilitaron esa tarea.

Francia, por su parte, es una nación cuyo liderazgo y población comparten una percepción de su país en términos de "grandeza". La larga historia y la riqueza de su cultura parecen validar esta visión, aunque también exagera la fortaleza de esa nación ante el mundo. La visión gaullista de una Francia como punto de equilibrio entre las dos superpotencias rivales de la posguerra se constituyó, en la práctica, en una posición insostenible para esa nación. En realidad, la política exterior francesa reflejó, más que una auténtica rivalidad, las dificultades enfrentadas por las superpotencias en el manejo de sus respectivas alianzas. La actitud asumida por el liderazgo francés en los últimos años tuvo muchos paralelos con las actitudes asumidas por los dirigentes chinos dentro del propio campo comunista cuando la Unión Soviética pareció querer limitar su campo de acción y subordinar a aquel país a sus exigencias particulares e intereses de superpotencia. En este sentido, la negativa de Stalin de proporcionar a China armamentos nucleares tuvo un paralelo al interior del campo capitalista en el rechazo norteamericano a la independencia nuclear gala. Francia, a diferencia de China, no se vio orillada por los norteamericanos a llegar al punto de la ruptura, ni tampoco gozaba con el grado de hegemonía regional que tiene la República Popular China en el continente asiático.

El caso de la Unión Soviética es claramente más complejo, por lo que en estas páginas sólo se trató el periodo comprendido en lo que se podría denominar la "era Gorbachev", es decir, la etapa que buscaba poner término a la Guerra Fría e insertar a esa potencia en la economía mundial, lo que conlleva la adopción de prácticas capitalistas. En este caso, los rangos de negociación de la Unión Soviética se vieron limitados por el grado de crisis interna y por su incapacidad de avanzar en el desarrollo de las nuevas tecnologías que marcaran la frontera en el

futuro entre las naciones desarrolladas y las subdesarrolladas. Es paradójico que a finales de los ochenta, una pequeña nación como Finlandia, que había sido desmembrada y subordinada a la Unión Soviética, se encontrara con un mayor grado de bienestar social y de desarrollo tecnológico que la propia superpotencia.

Si se desprende alguna gran conclusión de las páginas anteriores, esta es que cada una de las naciones examinada siempre estuvo en posición de desarrollar una política exterior independiente de acuerdo a sus intereses y circunstancias. Por lo mismo, un nuevo acercamiento con Estados Unidos, incluso en términos de mayores vínculos comerciales no tiene por qué afectar la soberanía interna en tanto éstos fortalezcan a la nación en cuestión.

El caso particular de Canadá está lleno de enseñanzas en este sentido, ya que un examen de su historia y política reciente no refleja de manera alguna una pérdida de identidad o de soberanía. El Canadá de Mulroney es tan independiente en materia de política externa como el que gobernó, en su tiempo, Pierre Elliott Trudeau. Una posible enseñanza para México podría consistir en tratar de desarrollar algún tipo de "relación especial" entre las tres naciones que ahora negocian un Tratado de Libre Comercio en el subcontinente, otorgando un trato comercial -e incluso diplomático- preferencial para las dos economías más vulnerables del triángulo.

Por último, cabe señalar que en el futuro la soberanía nacional estará cada vez más vinculado a la capacidad competitiva de cada país; la creciente globalización de la economía y el acceso a nuevas tecnologías serán los factores que impondrán los términos de la competencia.

CAPITULO VII

Hacia una nueva política exterior

Los últimos 20 años han demostrado cómo una economía aparentemente cerrada no es menos inmune a los altibajos del mundo exterior que una economía abierta. Los movimientos en los precios del petróleo y el endeudamiento externo no eran considerados como circunstancias externas de fundamental importancia para México, aun cuando en la práctica implicaban que el país estaba profundamente inmerso en las corrientes internacionales de comercio y finanzas. La decisión de alterar la política económica responde en gran medida al reconocimiento de que México no está aislado y de que al mantener protegida su economía interna lo único que se lograba era impedir el desarrollo económico. El mismo camino ha empezado a ser emprendido en la política exterior.

No sólo México ha venido cambiando. El mundo ha estado sufriendo una profunda convulsión a lo largo de los últimos tres lustros. Aunque subsisten dos potencias militares, el mundo bipolar que caracterizó a la época de la Guerra Fría ha desaparecido, y ha nacido un nuevo esquema político-económico en el plano internacional, donde un país se convierte en el núcleo político del mundo, en tanto que el poderío económico se comparte entre tres regiones. Además, la política exterior, que antes consistía en intercambios entre gobiernos, hoy en día incluye a una enorme variedad de actores privados (que van desde iglesias hasta empresas multinacionales y desde grupos ecologistas y de derechos humanos hasta asociaciones de profesionales).

La política exterior de México también ha experimentado cambios profundos en las últimas dos décadas. Fue Luis Echeverría quien rompió con lo que se ha dado en llamar la política exterior "tradicional" o principista, la cual se desarrolló a

lo largo de muchas décadas como el mejor vehículo para garantizar la soberanía del país. A partir de los setenta, el gobierno mexicano empezó a adoptar posturas internacionales que trascendían con mucho los preceptos que había guiado a la política exterior en las décadas anteriores, gestándose una polémica interna sobre la dicotomía entre los intereses "reales" de México y los "principios" de la política exterior. En realidad, las acciones concretas que el gobierno adoptó en diversos momentos (por ejemplo respecto a Nicaragua y El Salvador) y que fueron percibidas como contradictorias con los intereses "reales" del país no mostraban una contradicción entre los principios y los intereses, sino que evidenciaban una nueva política exterior, apuntalada en una definición de facto distinta de los principios e intereses del país. Buena o mala, la política exterior de los setenta respondía a un nuevo diseño político.

No sería excesivo afirmar que el país ha experimentado tres grandes etapas en su política exterior a partir de la Revolución. La primera, que eventualmente sería articulada por Genaro Estrada, privó desde los veinte hasta el inicio de la década de los setenta y buscaba un amplio reconocimiento internacional a México, distinguiéndose por la defensa de la legalidad y la autodeterminación de los pueblos. La segunda, que caracterizó a los sexenios de 1970 a 1976 y de 1976 a 1982, aunque muchas de sus manifestaciones persistieron hasta el fin del sexenio siguiente, se caracterizó por una amplia y muy activa presencia internacional, con frecuencia tomando la vanguardia política en conflictos de gran alcance para la comunidad de naciones. La tercera, inaugurada por el actual sexenio, parece orientada al alcance de dos objetivos centrales: primero, la consecución del desarrollo económico mediante un acercamiento a los mercados naturales y potenciales para la industria mexicana; y, segundo, el estrechamiento de vínculos diplomáticos con diversos países del mundo -y en particular de América Latina- con el objeto de crear mecanismos de equilibrio frente al acercamiento político y económico que se está dando con Estados Unidos.



El debate sobre la supuesta existencia de contradicciones entre la política exterior del país y los intereses nacionales es central para la definición de la política exterior futura. Para empezar, ¿qué son intereses reales y quién los define? Durante los setenta y buena parte de los ochenta, la política exterior fue utilizada como un parapeto para satisfacer a la izquierda, sobre todo cuando el gobierno adoptaba medidas impopulares en otros ámbitos. En este sentido es difícil afirmar que existía una contradicción entre los intereses del país y su política exterior (porque, en última instancia, a nadie le sobra el que los diversos sectores de la sociedad estén satisfechos), pero no cabe la menor duda de que sí existía una contraposición entre la política exterior y el resto de la política gubernamental: ése era el propósito. Es casi imposible determinar si la política exterior dañaba los intereses del país, pero no hay duda de que ésta causaba conflictos internos, incluso dentro del gobierno. Tampoco se puede ignorar que uno de los objetivos expresos de muchas de las acciones gubernamentales en materia de política exterior consistía precisamente en tomar posturas irritantes para Estados Unidos por el mero prurito de demostrar independencia.

Para la administración actual, la contradicción interna resultó inoperante y por ello inadecuada para la nueva etapa de desarrollo del país, máxime a la luz de los cambios dramáticos que experimenta el mundo en la actualidad. La alternativa, sin embargo, no era (ni es) la de simplemente subordinar los intereses del país o la política exterior misma a alguna potencia. Más bien, la nueva política exterior del país tiene que combinar el rescate de los principios que le dieron vida y prestigio en el pasado con la activa consecución de los intereses específicos (políticos, comerciales y económicos) en el exterior. De particular importancia en la nueva tónica del gobierno actual fue el reconocimiento de que el adoptar posturas irritantes para Estados Unidos, ni avanza los intereses de México ni logra el propósito de hacerlo soberano o demostrar su independencia pues impide el desarrollo del país sin permitir avanzar sus intereses y principios fundamentales.

La esencia de esta política ya está en su lugar; lo que hace falta es darle forma y consolidarla.

El salinismo en la redefinición de la política exterior mexicana

Para cuando Carlos Salinas tomó la presidencia, la economía mexicana experimentaba una transformación que la alejaba cada vez más de la época echeverrista y lópez portillista. Las realidades nacionales eran otras y, por ello, su presencia en el mundo tenía que cambiar. Mientras que México persiguiera una política económica semi-autárquica, era concebible la idea de una política activa, deseosa de adoptar posturas que no guardaban mayor relación con el resto del devenir del país. En la medida en que la economía avanzaba en su incorporación a la economía global, sin embargo, todo el actuar gubernamental debía encaminarse a crear las condiciones que harían propicio el desarrollo. Es por ello que la primera política del actual gobierno fue la de reconciliación con todos los grupos y sectores, dentro y fuera de México, que habían sido hostilizados en el pasado. Más aún, la idea de reconciliación implicaba la redefinición de relaciones y la reconstrucción de equilibrios, sin los cuales era imposible gobernar y recuperar el crecimiento económico.

Reconociendo lo delicado y precario de los equilibrios de los cuales depende la recuperación económica, el gobierno de Carlos Salinas planteó iniciativas tan ambiciosas como un Tratado de Libre Comercio, con lo que se buscaba estabilizar la relación comercial con Estados Unidos. Precondición para esta acción fue la decisión de ambos gobiernos de redefinir la relación y convertirla en la prioridad central de ambas naciones. Así, por primera vez, no era el gobierno mexicano el que cambiaba o planteaba una redefinición, se trataba de un cambio histórico en la relación entre dos naciones dispares.

Para el gobierno norteamericano, el cambio en su perspectiva respecto a México responde a su propia redefinición en materia de política interna e internacional. Desde el punto de vista de Estados Unidos, México representa un enorme reto, hasta conceptual, porque aquel país nunca ha tenido relaciones sólidas, estables y permanentes -en el sentido en que sí las tiene, en términos no sólo económicos, sino sobre todo políticos, con países como Alemania, Inglaterra o Francia- con ningún país subdesarrollado. Pero, desde la óptica norteamericana, México había llegado a un punto en su propio proceso interno - político y económico- en que sus opciones lo llevaban cada vez más hacia una franca incorporación al concierto de naciones sin que ello implicase una resolución de los conflictos históricos con Estados Unidos. Más aún, para Estados Unidos un México confiado en sí mismo y capaz de afrontar los retos de la reforma interna como ya había venido evidenciando desde el inicio de los ochenta, le ofrecía oportunidades excepcionales en el terreno de la complementación económica, pero también en el de la cohabitación política. Finalmente, en Estados Unidos se llegó al punto de aceptar que un número importante de sus propios dilemas futuros -como la estructura demográfica, la migración de mexicanos, la competitividad de su industria, el narcotráfico, etcétera- podían resolverse sólo en función de una nueva relación con México. De ahí que la nueva relación entre ambas naciones responda a cambios estructurales en cada una de las partes y no a una mera modificación de actitudes en alguna de ellas.

El cambio en la postura norteamericana ha venido aparejado de un cambio en la política mexicana no sólo en los temas de la relación bilateral, sino incluso en el ámbito más conflictivo de Centroamérica. En el caso de la invasión de Panamá, por ejemplo, el gobierno mexicana moduló su protesta, limitándola a asegurar que el narcotráfico no se convertiría en una nueva justificación para invasiones sistemáticas. En franco contraste con los gobiernos anteriores, el gobierno de Salinas reconoció el interés norteamericano y se abocó a proteger y avanzar los intereses nacionales exclusivamente. Se había acabado el propósito de buscar

irritar a Estados Unidos aunque no por ello se dejaba de establecer con toda claridad el interés nacional. Además de la desaparición de la adopción de posturas públicas, quizás el mayor y más profundo de los cambios en la postura mexicana que se evidenció tanto en el caso de Panamá como posteriormente de Irak, fue el que México reconoció que existía un interés norteamericano en ambas instancias y que el gobierno mexicano debía limitarse a impedir que sus propios intereses se vieran afectados como resultado.

Otro hito en esta historia de ruptura con el pasado ocurrió a propósito de la guerra en el Golfo Pérsico después de la invasión iraquí a Kuwait. En primera instancia el gobierno mexicano, por voz del propio presidente, se comprometió a mandar tropas a la zona de conflicto si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas así lo requiriera. Esta declaración contravenía el principio de no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza y de la solución pacífica de las controversias. Luego se dio marcha atrás en reiteradas ocasiones, asegurando que México no mandaría un solo soldado a un conflicto que nos era ajeno. Por sí mismas, las declaraciones respecto al envío de tropas no constituyen una política exterior, ni son necesariamente símbolos de un viraje fundamental. Sí mostraron, sin embargo, el tipo de dilemas que se le presentan a toda nación que tiene intereses claros en el mundo y que cada decisión en materia internacional va a ser evaluada y discutida por otros gobiernos en el mundo. México se encontró con que participar en el mundo como exportador puede ir de la mano con otro tipo de acciones, no todas naturales a nuestra historia. En la constante definición de este tipo de acciones y decisiones, previsiblemente se forjará la política exterior futura del país.

A más de tres años de iniciada la administración de Salinas no es posible hacer un veredicto contundente de su política exterior. Sin duda, el principal cambio de fondo en la política exterior ha ocurrido en la relación con Estados Unidos. Desde la segunda Guerra Mundial hasta fines de los años sesenta

México tuvo una pragmática vinculación con el vecino del norte que evitaba lastimar los intereses económicos de México pero al mismo tiempo daba márgenes suficientes para disentir de la política exterior norteamericana y aun ser totalmente opuesta, como en el caso de la política mexicana hacia Cuba, sin que esto tuviera repercusiones en otros ámbitos.

Desde la inauguración de la actual administración se ha buscado una vinculación política y económica más fuerte y abierta con Estados Unidos, cosa que por fin nos lleva a una situación más congruente entre intereses y estrategias de política exterior, pero que al mismo tiempo nos replantea el problema de nuestras relaciones con el resto de América Latina, con Europa y con Asia, ya no basados en afinidades ideológicas ni voluntarismos políticos sin ningún sustento en la realidad, sino acercamientos verdaderos y fundamentados. La estrecha relación con Estados Unidos nos obliga a buscar lazos más fuertes con otros países que puedan servirnos como contrapeso regresando a la vieja fórmula porfirista de buscar el equilibrio con el exterior contraponiendo una relación estrecha con otras.

Por otro lado, la mayor vinculación con Estados Unidos, tanto económica como política, nos va a traer mayores problemas con el propio vecino del norte. En la medida en que aumenten los flujos comerciales, migratorios, de inversión etc., y los temas de la relación se irán multiplicando (ya hoy podemos ver la montaña de problemas de derechos humanos, ecológicos, comerciales, culturales etc., en el contexto cotidiano de la relación), y estaremos sujetos no sólo a las presiones del gobierno norteamericano, sino de una miriada de organizaciones no gubernamentales, cada una con su interés particular. En estas circunstancias México debe buscar mayores espacios de maniobra, márgenes para disentir en temas específicos, sin que esto signifique que los desacuerdos afecten la relación bilateral más general como había venido ocurriendo en el pasado. El Tratado de

Libre Comercio fácilmente se podría convertir en un instrumento clave para estos propósitos.

La nueva política exterior

La política exterior ya no representa contradicción alguna con el resto de la política gubernamental, pero algunos de sus fundamentos son con frecuencia puestos en duda. El mayor problema de la nueva política exterior es el de la compleja relación con Estados Unidos. A diferencia de todas las demás relaciones que México guarda en el mundo, la cercanía geográfica con Estados Unidos y la asimetría económica entre las dos naciones hace extraordinariamente difícil una relación cotidiana normal, y mucho más cuando se está emprendiendo una ambiciosa negociación en materia comercial. La interrogante que es frecuente en el debate actual es ¿qué impedirá que México siga una línea independiente en su política exterior una vez que la relación comercial se estreche tanto como para hacer complementarias a las dos economías?

Ninguna duda cabe de que la economía norteamericana es infinitamente mayor y más poderosa que la mexicana, pero de ahí no se puede derivar una relación directa de subordinación política. Como se analizó en los capítulos V y VI, hay varios países en el mundo que sostienen relaciones económicas y comerciales muy estrechas con Estados Unidos y sin embargo mantienen una marcada independencia en términos tanto políticos, como de política exterior. Nada hay que impida que México siga por la misma senda.

Además, y fundamentalmente, es muy fácil caer en conclusiones erradas sobre la situación objetiva actual de Estados Unidos en materia económica, política y de opinión pública, así como sobre la lógica y racionalidad de las decisiones norteamericanas en la actualidad. Primero que nada, el hecho de que Estados Unidos haya resultado ser una posible potencia hegemónica en el mundo

con las transformaciones internas en la Unión Soviética no implica que tenga la capacidad, los recursos, la estructura política interna o, en última instancia, la inclinación para adoptar una postura activa y militante en el mundo a la usanza de los viejos imperios europeos. Más bien, la tradición norteamericana hace mucho más creíble y posible una inclinación hacia el aislamiento respecto al resto del mundo, posibilidad que debemos contemplar en función de nuestros propios intereses.

En segundo lugar, una manera de sobreestimar las limitaciones a nuestro propio marco de acción es subestimando la complejidad de la situación norteamericana como los propios estadounidenses la perciben. Desde la perspectiva interna de nuestros vecinos, sus problemas económicos son muy complejos por el ritmo relativamente bajo de crecimiento de la economía, por el desempleo, por la desigualdad de ingresos, por la falta de una educación competitiva, por la falta de inversión en investigación y desarrollo, etcétera, etcétera. Desde el punto de vista de muchos mexicanos, Estados Unidos es una potencia mundial que puede aplastarnos económicamente cualquier día; desde punto de vista de ellos, eso es precisamente lo que Japón les está haciendo en la actualidad. Si bien muchos norteamericanos ven en una relación económica estrecha con México una infinidad de oportunidades, otros temen que el resultado sea una transferencia de empleo e inversión hacia México, en detrimento de sus propias industrias. Independientemente de que el tiempo llegara a comprobar o negar estas estimaciones, el mero hecho de que exista este tipo de debate nos demuestra que México tiene un marco de maniobra mucho más amplio de lo que parecería a primera vista.

Al igual que una relación más estrecha con Estados Unidos conlleva transformaciones profundas al interior de México, para Estados Unidos México representa un gran desafío para los norteamericanos. Se discutía antes que Estados Unidos no tiene relaciones sólidas en lo económico ni en lo político con

otros países subdesarrollados del mundo, lo cual le ha obligado a replantear sus propios esquemas para el caso de México. Para que la nueva y emergente relación entre ambas naciones pueda ser permanente y no dependiente de cambios súbitos como tantas veces en el pasado, tiene que existir un conjunto de intereses mutuos que las dos naciones desean avanzar y que son estructurales para ambas. Sin eso, ninguna relación puede ofrecer confianza ni permanencia a las partes. La vecindad ciertamente puede ser uno de esos intereses mutuos, pero son los crecientemente estrechos lazos en otros ámbitos los que hacen posible una relación más sólida. No es posible minimizar la dificultad de una relación entre naciones tan distintas. Por ello, el gran reto para las dos naciones en la próxima década será el de crear una relación de igualdad entre países distintos, de diferentes grados de desarrollo y con perspectivas del mundo y de la historia disímboles. Las bases que ya se han sentado hacen perfectamente viable la construcción de esa nueva relación.

Las diferencias sutiles

Diseñar una nueva relación con Estados Unidos no es muy difícil: lo que se requiere es un delicado y muy complejo equilibrio entre una cada vez más estrecha vinculación en diversas áreas y los conflictos que van a surgir de manera natural por nuestras diferencias de niveles de desarrollo, de intereses y por la complejidad de la frontera común que tenemos. La esencia de la nueva relación con Estados Unidos, una relación que va a involucrar desde la muy estrecha relación comercial hasta conflictos constantes a lo largo de la frontera -desde narcotráfico hasta migración, ecología y servicios públicos para las comunidades de ambos lados de la línea divisoria-, reside en el mantenimiento de un difícil equilibrio. México tiene una estrecha cercanía geográfica con Estados Unidos. Hasta hace muy poco, la vecindad era vista y percibida como una maldición, tal y como lo ilustra el famoso silogismo de Porfirio Díaz: "Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos." En los últimos años, por primera vez, se ha

empezado a enfocar la cercanía geográfica con el mayor mercado del mundo como una oportunidad excepcional que puede hacer la diferencia entre el desarrollo y el subdesarrollo.

Pero los cambios de enfoque no responden a una nueva actitud pasajera. Se trata más bien de una transformación de las condiciones objetivas, en México, en Estados Unidos y en el mundo, en las cuales interactuamos. El cambio refleja tres procesos claramente distinguibles: ante todo, el cambio en el mundo, tanto en cuanto a la globalización de la economía mundial, como en cuanto a las nuevas realidades de lo que alguna vez fue la zona de influencia soviética. Quedándose al margen, México corría el riesgo de experimentar un deterioro creciente en lo económico, lo político y lo social. En segundo lugar, la sociedad mexicana se ha venido transformando, y ha dejado de ser una comunidad pasiva, para demandar respuesta a los rezagos ancestrales, teniendo una creciente participación en las decisiones clave del desarrollo. El gobierno respondió a esta segunda realidad con un programa de reforma que no sólo es compatible con la transformación del mundo, sino que de hecho toma la vanguardia a nivel internacional. Más aún, el gobierno ha reconocido que el desarrollo sólo es concebible en medio de una estrecha vinculación económica con los países desarrollados, por una parte, y de una activa participación en los foros del mundo occidental. En tercer lugar, e igualmente importante, el gobierno norteamericano modificó en lo más fundamental su percepción de México. Esto ocurrió por varias razones, entre las que se encuentran las siguientes: por las nuevas circunstancias internacionales, por la seriedad de los problemas de México en los ochenta y lo que ello implicaba para Estados Unidos, por los cambios en el gobierno mexicano y, quizá más trascendentalmente, por la decisión política dentro de Estados Unidos de que México era un país digno de respeto igual que todos los demás. Esas tres fuentes de cambio ha transformado no sólo la perspectiva mexicana, sino la naturaleza de la relación.

La principal consecuencia de estos cambios es que México puede desarrollar una relación más estrecha en lo político y en lo económico con Estados Unidos sin que esto implique subordinación alguna. De hecho, la negociación de un Tratado de Libre Comercio es posible sólo en el contexto de esta nueva realidad: sin una base de respeto a la integridad y soberanía de ambas partes, el TLC sería inconcebible. En la presencia de esta base de respeto, una nueva relación es posible. Por ello, de aquí en adelante México podrá desarrollar una relación estrecha con Estados Unidos en materia comercial sin el riesgo de que ésta se traduzca en presiones políticas o sobre la política exterior. A su vez, Estados Unidos tendrá que cuidar que sus acciones no interfieran con nuestros intereses. La esencia de esta nueva etapa tendrá que residir en una combinación compleja y difícil de tres vértices: primero, una línea de cercanía económica y mutuo respeto político; segundo, la terminación de los sesgos antinorteamericanos en la política exterior mexicana, y tercero, el desarrollo de otras relaciones que permitan mantener un equilibrio entre una estrecha vinculación comercial con la principal potencia del mundo y un conjunto de relaciones políticas, culturales y comerciales con una amplio número de naciones alrededor del mundo.

De lo que se trata, a final de cuentas, es de un entendimiento político muy claro entre dos naciones sensiblemente distintas. Estados Unidos y México tienen muchos intereses en común y muchos otros que son divergentes. En la medida en que unos no contradigan a los otros, la negociación política es posible. Lo que obtendríamos sería estabilidad en una relación que, a su vez, se convierte en predecible. Ambas naciones pierden algo de su libertad en el sentido de que ya no pueden hacer "cualquier cosa" a cambio de ganar esa estabilidad y predictibilidad. Pero no hay que olvidar que la pérdida de libertad le ocurre a ambas naciones: a partir de esta negociación, Estados Unidos tampoco podría emprender acciones unilaterales en perjuicio de México, como podrían ser los cierres de la frontera, los secuestros de narcotraficantes, etcétera. Ambas naciones cederían parte de su libertad no vital a cambio de certidumbre y predictibilidad en lo que sí es crítico.

Como se apuntó en capítulos previos, ésta no es la primera ocasión en que México desarrolla una relación estrecha con Estados Unidos, aunque las circunstancias sean radicalmente distintas a las del pasado. Porfirio Díaz logró crear un esquema de relación que impidió un mayor expansionismo norteamericano a costa del territorio nacional y a la vez estrechó los vínculos comerciales. Nada hay que impida crear un mecanismo que, en las nuevas circunstancias -mucho más favorables para México por el nuevo entorno internacional y por la presencia que el país tiene en el mundo-, favorezca el desarrollo del país sin perder independencia en otros ámbitos. Más aún, en la medida en que la economía mexicana florezca, esos márgenes de maniobra tenderán a ampliarse.

Los nuevos riesgos

Lo que simboliza la caída del Muro de Berlín y la integración de un número cada vez mayor de países al núcleo de naciones que expanden sistemáticamente su comercio, augura una nueva era para las relaciones internacionales donde la cooperación podría sustituir a la confrontación que caracterizó a la Guerra Fría. Para México, el nuevo entorno ofrece oportunidades excepcionales que el gobierno está aprovechando en forma cabal. Los riesgos de esta nueva etapa, sin embargo, no son menos importantes que en el pasado, aunque sean distintos.

El primer gran riesgo que enfrenta México es el de la competencia económica. Si bien hace una década muy pocos países planteaban una estrategia de desarrollo económico fundamentada en una estrecha relación con el comercio internacional, hoy en día es excepcional el que todavía no lo hace. En los próximos años, la competencia por penetrar los mismos mercados (de las tres grandes agrupaciones de países desarrollados) por parte de los países de Europa del Este, de lo que era la Unión Soviética y de las repúblicas que de ella se

independicen, de los llamados "nuevos tigres" (Tailandia, Indonesia, Malasia, etcétera) y de otros países latinoamericanos y del Caribe, va a ser encarnizada. No es imposible que se fortalezcan los movimientos proteccionistas dentro de Europa y Estados Unidos, en detrimento del comercio en general. Para México, el Tratado de Libre Comercio se torna cada vez más importante.

El segundo riesgo es que los que antes eran conflictos políticos ahora adquieran el disfraz de conflictos comerciales, pero sigan siendo igual de importantes en términos de impedir el desarrollo de la comunidad internacional. Persisten los conflictos entre los bloques de países ricos sobre agricultura, los servicios y otras diferencias en el seno del GATT. No sería imposible que, en la ausencia de la Guerra Fría, los antiguos aliados encuentren menos ventajas de estrechar más sus vínculos comerciales, fortaleciendo aún más la tendencia al proteccionismo.

Un tercer riesgo es el que podría presentarse una vez que Rusia (o la Unión Soviética) se reorganice y decida que cualquier cooperación política con Estados Unidos tendrá que venir acompañada de una contraparte de asistencia económica, lo cual ejercería fuertes presiones dentro de Estados Unidos y, en alguna forma, nos afectaría. En otras palabras, aunque la confrontación militar haya descendido, los intereses de las diversas naciones, y particularmente los de naciones poderosas como Rusia, seguirán siendo distintos de los nuestros o de los de Estados Unidos. Por ello, la única estrategia sensata para México es la de avanzar sus intereses, identificando las oportunidades que para ello se presenten, pero sin ignorar que nuestros intereses y los de Estados Unidos serán compatibles sólo en algunas cosas. La clave política de esta etapa residirá en el reconocimiento y respeto de la existencia de esas divergencias de intereses, a cambio de una actitud idéntica hacia los nuestros: todos tenemos el mayor interés en guardar con celo nuestros intereses distintos y lo hacemos sin impedir que otros hagan los propios.

Las oportunidades

La política exterior de México está en proceso de franca transición. Por años se mitificaron una serie de principios que, sin embargo, se violaban en la práctica cotidiana. Al igual que en otros ámbitos de la realidad nacional, la política exterior ha sufrido de esa mitificación, la cual servía para disfrazar el hecho de que éstos ya se habían abandonado. Sin embargo, los principios "tradicionales" de la política exterior no sólo están vigentes, sino que ahora son mucho más relevantes que en cualquier época pasada. Es ahora cuando adquieren una importancia crucial, en el momento en que México se apresta a consolidar una embestida de desarrollo de relaciones políticas, culturales, económicas y comerciales en diversas regiones del mundo. El reto es el de darles forma específica y convertirlos en una estrategia consciente de política exterior.

Por su situación geopolítica, México tiene que desarrollar una política exterior que concilie sus dos realidades: la relación y vecindad con Estados Unidos y su cultura y tradición hispanoamericana. Cada enfoque requiere de un tratamiento distinto pero compatible. El diseño de la política hacia Estados Unidos debe responder a nuestros intereses económicos y a la naturaleza de la política y sociedad norteamericana. Además de los beneficios comerciales, existe un enorme potencial en la relación con la comunidad de los mexico-norteamericanos que sólo hasta los últimos años ha empezado a desarrollarse. La política hacia el sur debe responder a la diversidad que ahí existe, así como a la riqueza de vínculos políticos, comerciales y culturales que se puede desarrollar. En un tercer plano se encuentran las relaciones con otras naciones del orbe que podrían contribuir a afianzar no sólo equilibrios políticos, sino el desarrollo de largo plazo del país.

Las nuevas circunstancias, tanto en México como en el exterior, hacen imperativa la adecuación de la política exterior. Es necesario reafirmar los valores y principios que han dado consistencia a la política exterior del país, derivando de esos postulados generales la flexibilidad suficiente para poder insertarnos en un mundo novedoso y en el cual la negociación y la cercanía económica son fundamentales. La creciente interacción con Estados Unidos va a conllevar la conciliación de algunos objetivos, pero también la aparición de conflictos. Hacia Estados Unidos la esencia de la política exterior debe ser la de desarrollar una postura firme e independiente que se complemente con mecanismos de resolución de conflictos, es decir, una combinación de lo esencial y de lo negociable. Se buscaría un esquema que permita avanzar los intereses del país, a la vez que se resuelvan conflictos, evitando confrontaciones. La clave está en la creación de mecanismos y medios de resolución de conflictos que eviten y resuelvan los problemas que una frontera tan compleja como la que tenemos va a producir en forma constante. A su vez, México debe desplegar una amplia política exterior hacia el sur que permita no sólo un creciente intercambio comercial y político, sino también afianzar una postura latinoamericanista sin caer en retórica platónica. En el entorno internacional actual hay ilimitadas posibilidades de intercambio y de desarrollo de posturas comunes que le permitirían a México mantener su independencia sin con ello entrar en conflicto sistemático con los norteamericanos. De esta forma se mantendría un equilibrio con la relación con una potencia tan arrolladora como es Estados Unidos, sin por ello dejar pasar la oportunidad excepcional que la vecindad nos ha conferido.

Bibliografía

- Bruce, Leig. "Europe's locomotive", en FOREIGN POLICY, no. 78, Spring 1990. pp. 68-90.
- Castañeda, Jorge G. Límites en la amistad México y Estados Unidos. México: Joaquín Mortiz, 1989. 499 p. (Horas de Latinoamérica).
- Centro de Estudios Internacionales. Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977. México: El Colegio de México, c1977. 237 p. (Colec. Centro de Estudios Internacionales; 20).
- Conferencia Woodlands. (1989 : Texas). La integración industrial México-Estados Unidos: presente y futuro. The Woodlands, Texas: Center for Growth Studies, diciembre 1989. pp. 11-16.
- Delors, Jacques. "Approaching 2000", en FOREIGN POLICY, no. 80, Fall 1990. pp. 14-27.
- González Gálvez, Sergio y Víctor Kerber Palma. "Una década en la relación México-Japón", en FORO INTERNACIONAL, v. 30, no. 3, enero-marzo 1990, pp. 536-554.
- Green, Rosario. México y sus estrategias internacionales. México: Diana, 1989. 334 p. (Ensayos sobre la Modernidad Nacional).
- "La concertación de la política exterior de Miguel de la Madrid ¿Hacia una nueva diplomacia multilateral?", en FORO INTERNACIONAL, v. 30, no. 3, enero-marzo 1990, pp. 419-447.
- H. McBride, Robert (ed.) Mexico and the United States: Energy, Trade, Investment, Immigration, Tourism. Englewood, Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, c1981. VI, 197 p. (A Spectrum Book).
- Harris, Fred. Estudios sobre Estados Unidos y su relación bilateral con México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1986. 226 p. (Nuevos Cuadernos de Apoyo a la Docencia; 5).
- Heller, Calude. "Tendencias generales de la política exterior del gobierno de Miguel de la Madrid", en FORO INTERNACIONAL, v. 30, no. 3, enero-marzo 1990, pp. 380-397.



- Hirscham, Albert O. "Good news is not bad news", en THE NEW YORK REVIEW, v. 37, no. 15, October 11, 1990, pp. 20-22.
- Kaufman Purcell, Susan (ed.) Mexico in Transition Implications for U.S. Policy. New York: Council on Foreign Relations, 1988. 157 p.
- Mexico-United States Relations. New York: Praeger, c1981. VI, 213 p. (Praeger Special Studies. Praeger Scientific).
- Knight, Alan. U.S.-Mexican Relation, 1910-1940: an Interpretation. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, 1987. 149 p. (Monograph serie; 28).
- Lajous, Roberta. "Las relaciones de México con Europa Occidental: 1982-1988", en FORO INTERNACIONAL, v. 30, no. 3, enero-marzo 1990. pp. 555-573.
- Langley, Lester D. Mexamerica: Two Countries One Future. New York: Crown Publishers, 1988, 312 p.
- Lundau, Juan David. "Los regimenes bilaterales y la relación México-Estados Unidos", en FORO INTERNACIONAL, v. 31, no. 3, enero-marzo 1991. pp. 472-481.
- M. Delal, Baer (ed.) Mexico and the United States: Leadership Transitions and The Unfinished Agenda. Washington: The Center for Strategic and International Studies, 1988. 48 p. (Significant Issues series; 5)
- Meyer, Lorenzo. México-Estados Unidos, 1988-1989. México: El Colegio de México, 1990. 144 p. (Colección México-Estados Unidos).
- El desafío de la Interdependencia: México y Estados Unidos. México: Fondo de Cultura Económica,-1988. 242 p.
- Secretaria de Relaciones Exteriores. México: relación de tratados en vigor. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1986. 100 p.
- Política exterior de México 175 años de historia. México: Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985. 4 v.
- Mueller, John. "A new concert of Europe", en FOREIGN POLICY, no. 77, Winter 1989-1990. pp. 3-16.
- Ojeda, Mario. Alcances y límites de la política exterior de México. Mexico: El Colegio de México, 1981. 220 p. (Colección Centro de Estudios Internacionales; 17).



- México: el surgimiento de una política exterior activa. Mexico: Secretaría de Educación Pública, 1986. 229 p.
- Rodman, Peter W. " Middle east diplomacy after the Gulf War", en FOREIGN AFFAIRS, v. 70, no. 2, Spring 1991. pp. 1-18.
- Rosenthal-Urey, Ina (ed.) Regional impacts of U.S.-Mexican relations. San Diego: University of California. Center for U.S.-Mexican Studies, 1986. 154 p. (Monograph series; 16).
- Smith, Peter H. Mexico neighbor in transition. New York: Foreign Policy Association, 1984. 79 p. (Headline series; 267)
- Smith, Peter H. Mexico. The quest for a U.S. policy. New York: Foreign Policy Association, 1980. 32 p.
- Szekely, Gabriel. México-Estados Unidos, 1985. México: El Colegio de México, 1986. 215 p. (Colección México-Estados Unidos).
- The Congress and Mexico: Bordering on Change. Washington, D.C.: The Center for Strategic and International Studies, 1989. 44 p. (Significant Issues series; 8).
- Thorup, Cathryn L. The United States and Mexico: Face to Face with New Technology. Washington: Overseas Development Council, 1987. 213 p. (U.S. Third World Policy Perspectives; 8)