

## Reseñas

MARIO OJEDA, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, Colección Foro 2000, México, 1986, 229 pp.

Durante el gobierno del presidente Luis Echeverría, el comportamiento de México en el exterior obedeció como nunca antes a necesidades, objetivos y decisiones de política interna. Ciertamente, la política exterior mexicana había estado siempre al servicio de intereses nacionales inobjetables, pero limitados y en cierta forma unidimensionales. La defensa de la autodeterminación y de la soberanía era entendida dentro de una estrechísima óptica política que se satisfacía con una relativa autonomía en el manejo de sus asuntos internos y de sus posiciones de política internacional. Antes de 1970 hubo algunas decisiones fundamentales de política exterior que estuvieron dictadas por una racionalidad económica, por ejemplo, una de las razones de que México prolongara en la posguerra la alianza político-ideológica que había establecido con Washington en los años anteriores, fue que para mantener tasas elevadas de crecimiento debía cultivar la buena relación económica que había desarrollado con su vecino durante la guerra. Pero, una vez sentadas las bases de esta relación central, México se contentó con correr un pesado velo entre su política exterior y su política interna. Durante casi 25 años, ambas siguieron cursos paralelos que convergían sólo excepcionalmente; la primera se mantuvo estable y predecible, manejada por especialistas, miembros de carrera del servicio exterior, internacionalistas o intelectuales que vivían como en un planeta distinto y distante del que habitaba el resto de los mexicanos. Como lo señala Mario Ojeda en este libro, la política exterior era “. . . un escudo templado en los principios de autodeterminación que necesaria y deliberadamente (conducían) al aislamiento y a la inacción.” (p. 4)

Todo esto cambió después de 1970, y la pregunta central, a la que responde el libro *México: el surgimiento de una política exterior activa*, es por qué se produce ese cambio, qué acontecimientos en el mundo y en el propio país llevaron al presidente Echeverría a formular una nueva política exterior que puso fin al aislamiento y a la inacción, y que lejos de ser sólo expresión de un estilo personal de gobernar, se convirtió en el punto de partida de un proceso sustantivamente novedoso y de largo plazo. Tanto así, que, no obstante crisis y auges, los gobiernos subsecuentes no sólo no abandonaron esta línea sino que, con sus variaciones, la profundizaron de tal manera que ahora parece irreversible.

Dentro de la más pura ortodoxia del realismo político, el punto de partida del libro es la identificación de los factores internos y externos que determinan la posición internacional de México y los márgenes de acción en este ámbito: su grado de desarrollo, los recursos de que dispone como actor internacional, la estructura de poder mundial, su posición geográfica, su frontera norte y su frontera sur, para luego describir en tres apretados capítulos cómo todos estos factores se conjugaron entre 1970 y 1984 para crear una nueva presencia internacional mexicana comprometida, negociadora y ágil.

Mario Ojeda sostiene con base en numerosas fuentes primarias, documentos oficiales y hemerografía, que pese a gestos y desplantes que pudieron parecer irracionales, el cambio inicial de la política exterior fue dictado por una racionalidad específica: introducir coherencia entre la política exterior y las necesidades y los intereses de la sociedad mexicana. Este planteamiento vago adquirió al paso del tiempo y de sucesivos proyectos de reforma y modernización del país, dimensiones concretas en el flujo de recursos financieros del exterior y al exterior, o en el inescapable sentido de política de seguridad nacional que tiene la participación mexicana en la estabilización del área centroamericana.

De este libro ordenado, sistemático y rico en información, se desprende que el significado esencial de la política exterior activa fue el descorrimiento del velo que separaba esta área de la acción estatal, del ámbito interno. Quizá una de las conclusiones más importantes de esta obra, conclusión que debería hacer a muchos poner los pies sobre la tierra, sea que, actualmente, la mayor condicionante de la política exterior mexicana es la política interna.

Más todavía, este análisis demuestra que la política exterior ya no puede desarrollar una lógica propia, desvinculada de la que le impone la política interna, y que cuando lo ha hecho ha caído en estrepitosos si no es que costosos errores. El autor nos ofrece más de un ejemplo de estos tropezones. Así, en noviembre de 1975, México, envuelto en la militancia tercermundista, votó en Naciones Unidas a favor de la declaración de que el sionismo era una forma de racismo (pp. 82-83), provocando con ello la inmediata reacción de la comunidad judía norteamericana y un boicot turístico que le costó a México varios millones de dólares y una excusa ante el gobierno de Israel.

La importancia de este libro es que ofrece además, un método de análisis de la política exterior, que es perfectamente esclarecedor, según el cual toda explicación del comportamiento internacional de México después de 1970, requiere de la continua referencia a lo que ocurría en su interior. De suerte que es ésta una obra en contrapunto, en la que el autor lleva a sus lectores de las crisis económicas de 1976 y 1982 respectivamente, a las decisiones con respecto al mercado petrolero internacional, o a la acción coordinada con otros países de América Latina. Desde esta perspectiva, el porqué del cambio de la política exterior no deja lugar a dudas: el agotamiento y abandono de un cierto modelo de desarrollo, de sustitución de importaciones y, en general, de crecimiento hacia adentro, y su remplazo por uno en el que las exportaciones ocupan un lugar prioritario, demandaba un comportamiento internacional

distinto, que le abriera a México mercados en el exterior, líneas crediticias y precios favorables a sus productos de exportación. De manera que cabría preguntarse si la consistencia entre política interna y política exterior no era un hecho incluso anterior a 1970, y si el activismo internacional no fue solamente el resultado de la identificación de necesidades distintas y de la formulación de un proyecto diferente de desarrollo interno. Así pues, al cambiar éste, aquélla también tuvo que cambiar. Tan es así, que los gobiernos que accedieron al poder en 1976 y en 1982 respectivamente, no pudieron volver a la política exterior pre-echeverriísta, y que en un caso apoyados en el espejismo de la riqueza petrolera, y en otro en la realidad del endeudamiento externo, desarrollaron una intensa actividad diplomática.

Ahora bien, es cierto que en términos generales el activismo de la política exterior de los tres últimos gobiernos permite hablar de continuidad, pero sobre todo en cuanto a objetivos, porque hubo cambios importantes “. . . de estilo, de enfoque y de táctica” (p. 199). En este respecto destaca la política centroamericana que para el gobierno lopezportillista fue la “coyuntura” que buscaba para explotar políticamente la riqueza petrolera y desplegar su “. . . clara voluntad política para conducir a México hacia un papel más activo en materia internacional” (p. 136), mientras que el interés del gobierno delamadridista, el involucramiento en los conflictos de Centroamérica obedece a un imperativo estratégico, en vista de que la agudización de las tensiones en el área es una amenaza para la estabilidad de toda la región (p. 200).

Estas diferencias no son de ninguna manera de matiz, sino sustanciales, porque modifican el papel mismo que ha jugado México, que entre 1979 y 1982 era partidario de uno de los protagonistas del conflicto, pero luego se convirtió en intermediario, en un esfuerzo de pacificación en el que se ha asociado con otros países (p. 205). Mutación que ha tenido múltiples consecuencias y que no ha logrado resolver la incompatibilidad de los dos objetivos que ha perseguido México en este problema: frenar los impulsos intervencionistas de Washington y moderar el ímpetu revolucionario nicaragüense. Hasta 1987 México no había tenido éxito en esta empresa. Washington sigue al acecho y alimentando a la Contra, y hace tiempo ya que los sandinistas ni siquiera se sienten comprometidos con pagar un tributo, así fuera sólo verbal, a la “tercera vía” a que los urgía el lopezportillismo. Sin embargo, no se puede dejar de reconocer que el espacio que ha evitado la confrontación ha sido en buena medida obra de la diplomacia mexicana.

Matices también importantes distinguen la política exterior del gobierno de Luis Echeverría de la de su sucesor, porque éste tuvo con la fuerza del petróleo la posibilidad de pasar de las declaraciones a las obras, del apoyo moral al material y, por consiguiente, a un compromiso mucho mayor cuyos costos fueron sin lugar a dudas también superiores.

Como es natural, el surgimiento de una nueva política exterior produjo rupturas notables con algunas de las más preciadas tradiciones mexicanas. Así, por ejemplo, en 1975, el gobierno de Echeverría violó el principio de no intervención cuando, para protestar contra la pena de muerte que había sido dictada

por la justicia española contra un grupo de nacionalistas vascos, presentó ante Naciones Unidas la solicitud de suspensión de los derechos de España en esa organización y el rompimiento colectivo de relaciones para aislar al gobierno español y “. . . precipitar la caída del régimen de Francisco Franco” (p. 87).

El gobierno de José López Portillo, por su parte, también incurrió en la misma violación en 1979, cuando de manera unilateral anunció la ruptura de relaciones con el gobierno de Somoza, pero además lanzó “. . . una campaña de proselitismo entre los países de la región al invitarles a sumarse al bloqueo en contra de Somoza” (p. 137). Para no mencionar el muy excesivo comunicado franco-mexicano del 28 de agosto de 1981, que demandaba a las Naciones Unidas que se reconociera la representatividad de las organizaciones revolucionarias salvadoreñas. Ese documento tuvo además el agravante de haber sido firmado con una potencia extracontinental, “. . . algo especialmente ofensivo para la tradición interamericana” (pp. 143-144).

En este respecto, uno de los cambios más importantes que registró la política exterior mexicana fue la multilateralización. Proceso que describe Ojeda con particular agudeza, y que obedeció en primer lugar a las necesidades y oportunidades que acarreó la coyuntura de principios de los ochenta: la estabilización del área centroamericana dejó de ser considerada por el gobierno mexicano como su responsabilidad exclusiva y se extiende a los países miembros del Grupo Contadora y del Grupo de Apoyo: la deuda externa es un común denominador que homogeneizó —aunque parcialmente— a los países latinoamericanos y los empujó a emprender acciones conjuntas, aunque tímidas e incluso preventivas de otras más decididas, es el caso del Consenso de Cartagena. En ambos temas México rompió el aislamiento regional que “. . . era en parte el resultado de una política deliberada de los Estados Unidos” (p. 203), y asumió el costo de estas acciones conjuntas, costo que no es despreciable: “. . . negociar sus propios puntos de vista. De otra forma no se podrá obtener el consenso necesario que permita funcionar al grupo en su gestión colectiva” (pp. 203-204).

Como apunta Mario Ojeda, éste es un cambio cargado de consecuencias, fruto de la debilidad y atizado por la insensibilidad económica y política del Washington reaganiano, el apoyo de México en terceros no únicamente le sirve para tratar asuntos multilaterales, sino que puede y debe ser una palanca en su relación bilateral con Estados Unidos. De esta manera, México está creando vínculos, aún delgados, de interdependencia política con otros latinoamericanos, que pueden fortalecer sus posiciones internacionales y contrarrestar los efectos de su dependencia con respecto a Estados Unidos. Además, como lo sugiere Mario Ojeda, este cambio representa la oportunidad de que México pierda el temor a la negociación internacional, que es entre otras muchas cosas una vía efectiva para identificar, depurados, los intereses nacionales.

El presente análisis ofrece respuestas y también provoca inquietudes, entre ellas la de ir más allá en el examen de la relación entre consenso interno y política exterior. Durante muchos años ha prevalecido entre los estudiosos de esta última, el paradigma de que la política exterior es una fuente de consenso

interno, en la medida en que se inspiraba en el nacionalismo y sus objetivos incommovibles eran la independencia y la autodeterminación. Pocos en México podrían oponerse a ese fundamento y a esos objetivos en general; sin embargo, muchos son los que han puesto en duda ciertas decisiones de política exterior que no les parecían ni nacionalistas ni propicias a la autodeterminación.

Hay varios ejemplos del efecto divisivo que sobre la opinión pública han tenido ciertas decisiones de política exterior. Las diferencias, además, nacen de contradicciones ideológicas, que las referencias nacionalistas no disuelven. En 1936 la política del gobierno del presidente Lázaro Cárdenas hacia la República Española generó grandes discrepancias entre diferentes sectores de la opinión pública, y en particular entre las clases medias, temerosas de que el radicalismo cardenista unciera a México al carro del socialismo soviético. Esta desconfianza precisamente hacia la política exterior, ha persistido en núcleos importantes de la población que así lo han manifestado. La simpatía que el gobierno de Adolfo López Mateos expresó hacia los primeros pasos de la Revolución Cubana, produjo hondos desacuerdos, movilizaciones en contra y a favor, y fue motivo de hostilidad de la comunidad empresarial, de la Iglesia y de numerosos grupos de católicos hacia el gobierno.

Esta relación contradictoria no se modificó con el activismo inaugurado en 1970. Dice Mario Ojeda que el acercamiento con Chile en 1973 tenía como propósito fundamental restaurar el consenso nacional que la crisis política de 1968 había resquebrajado, pero habría que añadir que el hecho de que esta política estuviera dedicada a la izquierda, fue un elemento más para que despertara la desconfianza, el disgusto y el desapego de otros grupos sociales y políticos que no se identificaban con la izquierda y que repudiaban el socialismo, el gobierno de Salvador Allende y, en general, el tercermundismo, y no por una simple cuestión de estilo, sino de ideología.

Así pues, habría que discutir más ampliamente la afirmación de Mario Ojeda de que la política exterior de Echeverría logró uno de sus objetivos no declarados: “. . .coadyuvar a un nuevo consenso interno para restablecer la estabilidad” (p. 90), porque sus posiciones internacionales pudieron haberle comprado el apoyo de la izquierda, pero no cabe duda que fueron motivo de irritación para otros y que contribuyeron a la crisis de confianza de 1982. Como reconoce el propio autor no fueron pocos quienes pensaron que la nueva política exterior era motivo de represalias por parte del gobierno norteamericano y que, por consiguiente, era necesario modificarla (p. 104).

La política de López Portillo de apoyo al sandinismo también fue motivo de discrepancias en el interior del país, y cuando muchos la consideraban progresista, otros la juzgaban como una provocación innecesaria o producto de radicalismos indeseables. Tanto así, que el gobierno delamadridista ha tenido grandes dificultades para hacer entender al grueso de la opinión pública que su política de intermediación en Centroamérica obedece a razones concretas de interés nacional, y no a simples compromisos retóricos.

El libro de Mario Ojeda responde ampliamente a la urgente necesidad de entender la política exterior mexicana, sus motivaciones y objetivos, sus conti-

nuidades y cambios, pero sobre todo contribuye a apreciar la flexibilidad con la que México ha sabido ajustarse a la evolución del sistema internacional, incluso actuando bajo la pesada hipoteca que le impone la vecindad con Estados Unidos.

SOLEDAD LOAEZA

ABRAHAM F. LOWENTHAL, *Partners in Conflict—The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1987, 242 pp.

Animan a Lowenthal muy sensatas intenciones al reclamar nuevas pautas de relación y de conflicto previsible entre Estados Unidos y América Latina. Pero con frecuencia una semántica excesivamente diplomática y una marcada inseguridad en la interpretación (no en el recuento) de los datos trastornan su honesto propósito. Sabe bien que las actitudes de Estados Unidos respecto a la región “han sido políticamente intervencionistas”, crecientemente restrictivas en materia de inmigración, paternalistas y parciales, y poco alentadoras en el comercio bilateral (p. 199). Lowenthal quisiera modificarlas en un clima de *confianza*, según su repetida expresión; Estados Unidos debiera reconocer que América Latina se ha modernizado, que es un factor en las transacciones internacionales, que guarda una interdependencia sólida con los asuntos norteamericanos.

Opino, por mi lado, que más que confianza se precisa *madurez*, un bien escaso tanto en Washington como en el área. Madurez para aceptar no sólo novedosas realidades sino un aparato conceptual, un paradigma, completamente diferente. Lowenthal no se atreve a referir estos términos.

Acaso uno de los motivos de su timidez resida en el carácter del público a quien se dirige. Claramente no es la comunidad académica de su país especializada en temas latinoamericanos. A ella contribuye muy poco. Como el libro se lee como una extensa crónica, escrita con sencilla pulcritud, sin notas de pie de páginas, con una “guía bibliográfica” en el remate, cabe suponer que el autor apela a los grupos que toman decisiones en Washington y a intelectuales que poseen un pobre conocimiento acartonado de América Latina. Lowenthal desea sacudirlos, extirparles el conservadurismo que tanto daño ha aparejado a los vínculos bilaterales. Para ellos es útil; y para un curso introductorio, de orientación liberal (como en Estados Unidos se entiende), sobre la fisonomía hemisférica.

Con estas advertencias hay que dar un recorrido a la obra. Será útil, y a veces aleccionador. Lowenthal recuerda, en el primer capítulo, que en los años sesenta y en los setenta América Latina parecía inclinarse al cambio radical, pacífico o violento. La benevolente alianza para el progreso la alentaba; había protagonistas (Iglesia, Oligarquía, Ejército) que deseaban aparen-