
Günter Maihold

*POLITICA INTERIOR y política exterior
en los países en vías de desarrollo
EL CASO DE MEXICO*

Los programas de política económica y de política exterior desarrollados y aplicados por organizaciones internacionales para combatir la crisis –sobre todo de endeudamiento– han vuelto a intensificar la discusión sobre los límites y posibilidades del manejo político. En torno a este asunto ha habido ya un debate anterior que estudia la relación entre política interior y exterior. Un ensayo publicado en 1978, por ejemplo, recoge los diferentes resultados de diversos estudios sobre política exterior mexicana y plantea la siguiente pregunta: “México’s foreign policy - indeed a foreign policy?”¹

Hablando sobre la relación entre política interior y exterior como una componente clásica de la doctrina de las relaciones internacionales podemos notar que ésta no sólo es un problema particular y actual, sino de que se trata de un problema fundamental. Con base en esto a continuación se examinarán los contenidos analíticos de las posiciones clásicas de la doctrina de la primacía de la política interior y/o la política exterior. Los resultados se controlarán con ayuda del material existente sobre el proceso de política exterior en países en vías de desarrollo y encontrarán su aplicación en el caso mexicano.

I. Los principios clásicos de la doctrina de la primacía

La relación entre política interior y exterior se esclarece por medio de

¹ Cfr., Wolf Grabendorff, “¿Es la política exterior de México realmente una política exterior?” en *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*. Vol. 2o, 1978, pp. 85-92.

dos preguntas que han determinado mayormente la discusión teórica:²

1. ¿Es posible constatar en el devenir histórico y especialmente en nuestra época una primacía de política exterior en el sentido de que los requisitos de autoafirmación hacia el exterior y de la lucha por el poder entre los Estados tengan prioridad sobre los problemas de política interior e influyan de manera decisiva en las organizaciones y relaciones internas del Estado?
2. ¿O es correcta la aseveración contraria, que nos dice que a la política interior le corresponde una "primacía" sobre la política exterior y que ésta dependerá de la lucha por el poder entre agrupaciones y corporaciones internas, entre clases y partidos para que la misma siga siendo a su vez expresión de la política de intereses de estos factores internos del Estado?

Por medio de la primacía de la política exterior se relaciona la discusión surgida dentro de las ciencias históricas alemanas, que deriva de una frase del historiador Leopold von Ranke: "El grado de independencia le otorga a un Estado una posición en el mundo que le impone a su vez la necesidad de acomodar sus relaciones interiores de tal manera que pueda afirmarse. Esta es su máxima norma".³ A primera vista esta cita parece no contener indicios que justifiquen la alusión al pensamiento de Ranke como punto de partida de la discusión del problema de la primacía, ya que esta referencia implica que la política interior se orienta en las normas de la política externa sólo tanto como se necesita para lograr establecer la seguridad.

La doctrina de la primacía de la política exterior encuentra sus raíces históricas en el origen del Estado territorial absolutista y en la respectiva teoría del poder de Maquiavelo, Bodino, Fichte y Hegel, teoría que a su vez entiende al Estado como dirigente de la sociedad. Esto daba la posibilidad de concederle a la política exterior una importancia mayor y de elevar el pensamiento del equilibrio o la búsqueda de hegemonía a una norma del comportamiento exterior del Estado.

Recién cuando apareció esta concepción del Estado, se hizo posible el surgimiento de la doctrina de la primacía. Este nexo también se puede detectar en el pensamiento de Ranke cuando explica: "el mundo está conquistado. Para ser algo, uno tiene que erguirse por fuerza propia, desarrollar la capacidad de accionar libremente; y aquel derecho que no nos es concedido, lo tenemos que conseguir luchando".⁴ En tanto que no se habla de mantener y asegurar la independencia, sino que se hace énfasis

² *Cfr.*, Wilhelm Grewe: *Spiel der Kräfte in der Weltpolitik*, Düsseldorf 1970, p. 247.

³ Véase Leopold von Ranke, *Politisches Gespräch*, *Sämtliche Werke*. T. 49/50, 1887, p. 328.

⁴ Véase Ranke, *op. cit.*, p. 327.

fasis en “elevarse hacia un significado universal”⁵ se ve que hay una cercanía al término *staatsraeson* tal y como lo entendía Friedrich Meinecke en su análisis del pensamiento histórico. El desarrollo teórico de los fines expansionistas que van más allá de independencia y seguridad realizado por Ranke y sus discípulos⁶, desemboca a su vez en la formulación explícita de la idea sustentada por Wilhelm Dilthey sobre la primacía de la política exterior: “el derecho que cada uno tiene de autodeterminación, sólo puede considerarse en la medida en que lo permita la necesidad de poder del Estado”.⁷ La política exterior —aquí concebida como problema de libertad interna— sigue totalmente a la política exterior, dependencia que surge del programa de poder.

La convicción de que la política exterior obedece a leyes propias, núcleo de la *staatsraeson* en su forma antigua, o de la autorrealización nacional más moderna, representa el elemento fundamental que, por encima de la investigación histórica, fue también importante para la ideología del nacionalismo alemán: como sostén de la idea del poder del Estado que se vino intensificando a partir de Hegel, pasando por la época de Bismarck hasta los nacionalsocialistas se llegó a radicalizar cada vez más hasta distenderse.

Habría, sin embargo, falta de profundidad si se le adjudica únicamente a los historiadores alemanes la doctrina de la primacía de política exterior. También se debe mencionar al historiador británico John Seeley, cuya tesis muestra cercanía a la idea de la primacía de política exterior: “el grado de libertad dentro de un Estado será siempre inversamente proporcional al grado de presión que pesa sobre sus fronteras”.⁸ Otto Hintze continúa la tesis de que la política exterior obedece a leyes propias y asocia esta idea con la calidad del sistema gubernamental. Su postura acerca del efecto que tienen la formación del Estado en la constitución refleja la primacía de política exterior, y esto lo afirma al señalar: “de la política exterior no sólo depende la existencia, sino también en múltiples dimensiones la constitución de los Estados”.⁹

La tesis de la primacía de política exterior tuvo su auge de aceptación dentro de la ciencia alemana durante el imperio de Bismarck. Así también se puede citar un discurso de éste ante la Cámara de Diputados Prusiana, que concreta la idea de la primacía para la práctica política: “para mí los asuntos exteriores me son en sí propósito y me son más va-

⁵ *Idem.*

⁶ Por ejemplo Max Lenz y Erich Marcks.

⁷ Véase Wilhelm Dilthey, *Friedrich der Grosse und die deutsche Aufklärung*, *Gesammelte Schriften*. T. 3, Göttingen 1959, p. 181.

⁸ Véase John Seeley, *The Expansion of England*, 1883.

⁹ Véase Otto Hintze, “Staatenbildung und Verfassungsentwicklung”. En *Staat und Verfassung*. Leipzig, 1941, p. 25.

liosos que los demás”.¹⁰

Sin embargo, en el análisis del imperio de Bismarck se habló precisamente de una *primacía de política interior y de estratificación social*,¹¹ ya que la política exterior alemana de posguerra estaba determinada por la estructura social del imperio. Las decisiones tomadas en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial (construcción de flotas, tarifas de protección arancelaria, etcétera) son, según Eckart Kehr, expresión de la estratificación de clases de aquella época. Este argumento cristaliza en el hecho de que en ese momento los grupos de industria y de agricultura, antes opuestos antagónicamente, se alían, con el fin de que el Estado tome una postura en contra de las demandas del proletario.¹² Con ellos por un lado, se pretendía satisfacer los intereses políticos de los nuevos aliados dentro de la política exterior y, por otro, restablecer la tranquilidad política interna por medio de los éxitos logrados por la política exterior.

Para la tesis de la primacía de política interior es decisivo que el curso exterior de esta *samm lungspolitik* no radique en reflexiones autóctonas sobre política exterior, sino que la motivación económico-social sea en gran medida la determinante de las respectivas decisiones. Dentro de esas deliberaciones no se precisó el perímetro en el que, por ejemplo, Bismarck construyó la situación de política exterior de tal manera que se pudiera utilizar para solucionar los problemas de política interior. Lo mismo vale para la pregunta fundamental sobre la coherencia de las dimensiones económicas y políticas dentro de la política exterior. Implícitamente, sin embargo, se puede reconocer que la tesis de primacía de política interior está sustentada por la crítica de una política que no corresponde a los intereses internos económico-sociales; esto es, a la concreta situación política de clases.

II. El valor analítico de la discusión de la primacía

La exposición de las variantes clásicas del pensamiento de la “primacía” hizo ostensible que se argumente cada vez en diferentes niveles.

– El nivel normativo: se refiere a una norma de política estatal sana y coherente y se concreta en la *primacía de política exterior* como exigencia a una limitación de la libertad interior por necesidades de política externa. En la *primacía de política interior*, en cambio, el

¹⁰ Véase Otto von Bismarck 1866, citado en Hans Rothfels, Sinn und Grenzen des Primats der Außenpolitik. En *Außen politik*, T. 6/1955, p. 277.

¹¹ Cfr., Eckart Kehr, *Primat der Innenpolitik*. Berlín, 1966.

¹² Cfr., Kehr, *op. cit.*, pp. 164ss.

elemento normativo contiene la prioridad absoluta de la libertad burguesa ante los intereses de poder de la política exterior.

– El nivel causal: se relaciona con la realidad histórica y los vínculos auténticos de los hechos y quiere comprobar, a partir de una perspectiva empírica, un principio abstracto. Este interés, sin embargo, se manifiesta como demasiado generalizador e ignora las diferencias de épocas históricas, Estados individuales y diversos sistemas de gobierno y sociedad.

Así, como lo entendieron Ranke y sus seguidores, el término de “primacía de política exterior” era adecuado para los estudios de su tiempo, es decir, para la investigación del absolutismo. Como elemento de una teoría es más útil para fines políticos que para fines científicos.

La prioridad de la libertad interna frente a los intereses políticos exteriores –típico para la primacía de política interior– muestra que para cada sistema político hay un motivo político interno, que es más fuerte que cualquier interés político exterior: la conservación del propio orden político-social.¹³

Esta *primacía del mantenimiento del sistema*, también contemplado por los marxistas como única base común de la política interior y exterior,¹⁴ da la posibilidad de diferenciar ambos lados de la política integral del Estado en la elección de sus métodos y en los objetos de su acción. La penetración de política interior y exterior se manifiesta especialmente en sistemas democráticos, en los que la política exterior no puede sustraerse del control político y de la fundamentación política interna. De ello resulta la heterogeneidad típica de la política exterior democrática, ya que se toman tanto decisiones que corresponden a la *staatsraeson* de política exterior, como aquellas que sirven a la finalidad preponderante de preservar el gobierno frente a los intereses políticos internos.

De allí se deduce que la ventaja de los sistemas democráticos radique en que una buena política interior sea la mejor política exterior;¹⁵ una tesis a la que se contrapone el lema del imperialismo social británico, que afirma que una buena política exterior es la mejor política interior.¹⁶

Esta reflexiones hacen evidente que a partir de una perspectiva normativa no se obtienen indicios provechosos para la discusión de percepciones fácticas de política interior y exterior. Pero los pocos elementos

¹³ Cfr., Grewe, *op. cit.*, pp. 258ss.

¹⁴ Cfr., Ekkehard Krippendorf, “Ist Aussenpolitik Aussenpolitik?”. En *Politische Vierteljahresschrift*. Vol. 4/1963, p. 247.

¹⁵ Cfr., Karl Dietrich Bracher, “Kritische Bemerkungen über den Primat der Aussenpolitik”. En Gerhard A. Ritter/Gilbert Zieburg (eds.). *Faktoren der politischen Entscheidung*. Berlín 1963, p. 157.

¹⁶ Cfr., B. Semmel, *Imperialism and Social Reform. English Social-Imperial Thought 1895-1914*. Londres, 1960, p. 99.

analíticos deberán incluirse en el desarrollo posterior de nuestro trabajo, ya que están relacionados con las posiciones fundamentales específicas del “realismo” en la doctrina de las relaciones internacionales, a las que aún hoy en día se les adjudica gran significado.

Ya que no es posible dilucidar la relación de política interior y exterior respecto a una primacía, sea del tipo que fuere, ni bajo el aspecto normativo, ni bajo el aspecto analítico, los demás análisis se tendrán que retraer únicamente a la primacía del mantenimiento del sistema y tomarlo como punto de partida para posteriores reflexiones. Por cierto también es posible definir las posiciones extremas: a la política exterior se le dará prioridad en el momento de ser amenazada la seguridad externa; mientras, la prioridad recaerá sobre la política interior en el momento de peligrar la seguridad interna del orden político-social existente.

III. El nexo de los fines como vinculación entre política interior y política exterior

La definición de las posiciones extremas arriba mencionada, nos ayuda para delinear más claramente, en todos sus aspectos, la relación entre política interior y exterior como concreción de la política integral del Estado. Ernst-Otto Czempiel propone por ello un camino más apropiado, que resulta del nexo de los fines.¹⁷ Como los fines son expresión de la auto-comprensión de cada unidad accionante, éstos resultan ser históricamente variables, geográficamente libres y adecuados para condiciones específicas. Se dejan comprender por medio de una tipología de fines, que se determina partiendo de la “primacía del mantenimiento del sistema” y sigue a lo largo de la dimensión de libertad y necesidad. Así resultan tres grandes grupos de fines: aquellos que provienen de las necesidades existenciales, los que resultan de fines secundarios de necesidad y aquellos que surgen meramente de programas. En el primer rubro los fines son orientados hacia la seguridad y el sustento; en el segundo, hacia el desenvolvimiento y desarrollo, y en el tercero tienen como objetivo la ampliación de la riqueza y/o del dominio. Las dependencias entre política interior y exterior se evidencian entonces como indispensables, necesarias, o meramente inherentes a programas.

Desde la perspectiva histórica podemos observar entre los *fines existenciales* una tendencia en la evolución humana, que va de afuera hacia adentro; esto es, especialmente el sustento pero, progresivamente también la seguridad se ha convertido en un fin realizado por medio de la

¹⁷ Compare para ello y para lo subsiguiente, Ernst-Otto Czempiel, “Der Primat der auswärtigen Politik”. En *Politische Vierteljahresschrift*. Vol. 4/1963, pp. 267ss.

política interior. A raíz de la interdependencia interestatal y la lucha ideológica, en conjunto con la emancipación de la sociedad frente al Estado desde tiempos de la Revolución Francesa, las condiciones internas representan también factores de seguridad, aunque el Estado nacional tenga que garantizar todavía una parte considerable de la seguridad por medio de la política exterior (pactos, alianzas, etcétera).

Los *finés definidos* por *necesidades secundarias* y su realización dependen de manera decisiva de la orientación de la clase dirigente, que mayor provecho ha obtenido del progreso. De tal manera puede llevarse a cabo el desarrollo tanto por medio de la política interior como exterior. En el mercantilismo el bienestar interno ascendió a un fin equivalente al del poder exterior, creando a su vez nuevos requerimientos. Para incrementar el comercio se efectuaban guerras y se adquirían colonias; el deseo de bienestar guiaba a la política exterior de la misma manera como el deseo de poder externo guiaba a la política interior. Sin embargo, las transformaciones que ocurrieron a partir de 1789 le concedieron un peso mayor al ámbito social. La economía se transformó en un factor de desarrollo, la política exterior en su función. Junto con la preferencia especial que dio al espacio político interno se desarrolló una parcelación de la relación de política interior y exterior, en tanto que partes de la economía también influyen en fines de la política exterior. Es entonces concebible que los fines de necesidades secundarias y la política interior actúen independientemente y sigan también estrategias contrarias.

Los *programas* como fines provienen de decisiones, que demuestran el más alto grado de libertad humana y que por ello también son muy abiertos en relación con la dependencia entre política interior y exterior. Así se puede aspirar el poder y la riqueza por medio de una política exterior expansionista. En ese caso la política interior tiene que orientarse en ella. Por el otro lado estos fines pueden ser aspirados en un plano político puramente interno, lo cual es asimismo considerado como indicio para el progreso en la historia.¹⁸

El nexo instrumental entre los fines de necesidades secundarias y programas es una relación que se estableció como consecuencia de la evolución del Estado nacional europeo. Tensiones dentro de la estructura interna se tratan de sobreponer mediante opciones en el manejo de la política exterior o su respectiva acentuación. Durante el feudalismo se intentó la integración de la clase obrera, integración que se exigía en el interés de cierta política exterior, a la que el gobierno había dado un énfasis especial. Con el escalamiento de las tensiones internas, sin

¹⁸ Cfr., Arnold Toynbee, *A Study of History*. Vol. III., Oxford, 1956, p. 216.

embargo, los efectos de esta estrategia quedaban restringidos; la ideologización de la política exterior del siglo XX insinuaba entonces más que nada un empleo instrumental de la política interior.

IV. Variantes modernas de la idea de la “primacía”

Para las posturas clásicas del pensamiento de la primacía, el Estado territorial absolutista era el paradigma, en el cual Ranke y sus seguidores realizaban su análisis. Especialmente este modelo ha adquirido gran significado dentro de la teoría de las relaciones internacionales, ya que se centra en una concepción específica del Estado. Ésta considera al Estado territorial como actor exclusivo de la política internacional que, gracias a su cáscara,¹⁹ se contempla como impenetrable. La política internacional se deja representar entonces como un juego de bolas de billar, que constantemente se atraen, repulsan, y se mantienen en movimiento.²⁰ Evidentemente una concepción tal permite diferenciar de manera terminante la política interior y exterior, gracias a la impermeabilidad de las unidades.

La creciente ideologización de la política, junto con revoluciones técnicas en el área de la comunicación y el armamentismo han logrado deshacer la cáscara dura del Estado territorial y han vuelto posible su penetración. Intimamente unido a esto está la erosión de la base clásica del Estado nacional: la soberanía. La profusión de actores además del Estado nacional, la penetración de política interior y exterior, al igual que la pérdida del monopolio estatal para el control de las relaciones exteriores, han llevado a hablar de una “soberanía anacrónica”,²¹ la soberanía se ve hoy en día más que nada como medida normativa, por ejemplo en el ámbito del derecho positivo internacional público. Por eso la mayoría de los autores le concede menos importancia a la caracterización de los actores según su calidad jurídica, y prefiere trabajar con atributos de comportamiento, como el de *autonomía*.²²

Los *sistemas políticos autónomos* se caracterizan sobre todo por el hecho de que no se puede predecir cómo van a accionar las unidades frente a influjos externos, aunque se conozca profundamente la naturaleza de su entorno de acción.²³ Este término de autonomía sólo puede

¹⁹ Cfr., John H. Herz, “Rise and Demise of the Territorial State”. En *World Politics*. Vol. 9/1957, pp. 473-493.

²⁰ Cfr., Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*. Baltimore 1971, pp. 19ss.

²¹ Cfr., Ernst-Otto Czempiel (ed.), *Die anachronistische Souveränität*. Opladen 1969.

²² Cfr., Richard W. Mansbach, Yale H. Ferguson, Donald E. Lampert, *The Web of World Politics. Nonstate Actors in the Global System*. Englewood Cliffs, 1976.

²³ Cfr., Raymond Hopkins, Richard W. Mansbach, *Structure and Process in International Politics*. Nueva York, 1973, pp. 4ss.

ser utilizado adecuadamente cuando se le inserta dentro del concepto de "espacio de acción". Eso permite determinar las capacidades y límites de acción autónoma.²⁴

De una multitud de actores internacionales, la creciente importancia que van ganando las relaciones transnacionales y de las implicaciones de la política mundial, James N. Rosenau extrajo las conclusiones conceptuales contenidas en el *linkage-approach* para determinar la relación entre política interior y exterior: en sus estudios, las naciones aparecen ya únicamente como coaliciones sociales muy complejas y muchas veces fluctuantes, que establecen interacciones entre las diferentes unidades políticas en el nivel de las relaciones directas entre actores intranacionales; esas relaciones pueden sustraerse del control del Estado.²⁵ La función especial correspondiente a las élites consiste en la formación de *linkage-groups*, que se juntan según las necesidades actuales de acción. Estos grupos estructuran de manera perdurable la relación entre el radio de acción de política interior y exterior. La diferenciación de tipos de proceso de *linkage* de penetración, reactivos o de adaptación debe propiciar el diagnóstico de las secuelas internas y externas de estos tipos de comportamiento.

Sin poder tratar en detalle la multitud de ampliaciones y versiones nuevas del principio de *linkage*,²⁶ fijaremos dos puntos básicos para nuestro tema:

1. A pesar de la crecida interdependencia interestatal, de una multitud de relaciones transnacionales y de la disolución del monopolio estatal sobre el control de las relaciones exteriores, no se puede hablar de una desaparición del Estado.²⁷ En la actualidad el Estado sigue representando una corporación colectiva de poder y voluntad, en la cual el gobierno toma decisiones autoritarias que impone. Así que no se puede partir de una identidad definitiva de la política interior y exterior, sino que, a raíz de su penetración, se deben buscar los elementos comunes y diferentes en el nivel de los fines y los medios. En el caso concreto eso nos lleva por lo menos a la posibilidad de comprobar una declaración sobre una posible relación instrumental de política interior y exterior, en especial en el nivel de los fines, que por su cercanía al polo de las necesidades existenciales se caracterizan en gran medida por la intervención estatal.

²⁴ Para mayores datos acerca del concepto *espacio de acción*, véase capítulo V.

²⁵ Cfr., James N. Rosenau (ed.), *Linkage Politics*. Nueva York, 1969, pp. 13ss.

²⁶ Cfr., Michael O'Leary, "Linkages between domestic and international politics in underdeveloped nations". En Rosenau, *op. cit.*, pp. 324-346. También con una perspectiva más amplia, Peter Gourevitch, "The second image reversed: the international sources of domestic politics". En *International Organization*, Vol. 32/1978.

²⁷ Cfr., John H. Herz, *The Territorial State Revisited*. "Reflections on the Future of the Nation-State". In *Polity*, Vol. 1/1968, pp. 12-34.

2. Las nuevas versiones del pensamiento de “primacía” –esto vale especialmente para el *linkage-approach*– se basan en una comprensión de política que se orienta en el concepto de la democracia pluralista, pero que no puede valorarse como admisible en todos los casos. Sistemas sociales y gubernamentales de carácter autoritario y totalitario sólo caben parcialmente o quedan totalmente excluidos de este concepto; por lo menos se deberían tomar en cuenta diferenciaciones que no armonizan tan fácilmente con el carácter general de *linkage-approach*. Si se vuelve a aplicar nuestra tipología de los fines, muy pronto se hace visible que la forma concreta de la organización social implica consecuencias de largo alcance para la conceptualización de la relación de política interior y exterior.

Así, seguramente en sistemas totalitarios los fines de programa, riqueza y/o dominio, descritos como relativamente abiertos, al igual que los fines de necesidades secundarias, de desenvolvimiento y desarrollo, no presentarán variaciones considerables, ya que en especial esos sistemas políticos se fundan en la identidad de la práctica del poder interno y externo. A la intervención del Estado en las esferas privadas de la población y su homogeneización, le corresponde la aspiración, que se considera ilimitada, de extender el dominio hacia el exterior.²⁸

La opinión de que se pueda valorar por separado la política interior y exterior de sistemas totalitarios es también factor de discusión política, ya que algunos lo consideran como ignorancia fatal y otros como diferenciación lícita de estrategias de imposición política. En atención a la relación entre fines de política interior y exterior como manifestación de una y la misma corporación política, la diferenciación sólo puede referirse a los medios que se requieren para realizar los fines. La mediación entre los diferentes radios de acción política permite precisar el tipo de sociedad del que se trata; por ejemplo, si es autoritaria o totalitaria.

Vale por ello considerar las especificidades del sistema social y gubernamental y los efectos de éstas sobre la relación de política interior y exterior, para evadir implicaciones etnocéntricas del programa dominante.

V. Características del proceso de política exterior en países en vías de desarrollo

Las investigaciones que se han ocupado en estudiar tanto las caracterís-

²⁸ Cfr., Bracher, *op. cit.*, p. 136.

ticas fundamentales de las relaciones exteriores como sus métodos y su origen en países en vías de desarrollo, generalmente se orientan en casos particulares. Como consecuencia, una perspectiva más abarcante se enfrenta, por un lado, con el problema de la inadmisibile generalización del caso individual y, por otro, con el problema de que una explicación global no incluye el caso particular. Por lo tanto se dejan diferenciar metodológicamente tres caminos, tomando en cuenta la problemática anterior y la característica fundamental de las investigaciones teóricas del desarrollo: la orientación en el modelo occidental.

a) Se pueden tomar como base los modelos desarrollados a partir del ejemplo que dan los países industrializados, aunque éstos se critiquen por el hecho de ser etnocentristas.

b) La situación específica de los países del Tercer Mundo con poca importancia en la política internacional puede ser utilizada para elaborar un marco especial que resalta los aspectos de comportamiento de aquellas unidades, que tienen que aceptar la estructura del sistema internacional tal y como es.

c) Una combinación de ambos caminos se podría realizar con ayuda de un análisis orientado en diferentes tipos de Estado, aunado en un marco teórico extenso. Esta estructura teórica se basa generalmente en modelos desarrollados en Estados Unidos.²⁹

Un análisis de orientación tipológica ha sido utilizado de diferentes maneras como punto de partida para estudios de la política exterior de países del Tercer Mundo. Así se investigan diferentes *issue-areas* y la relación que guardan con la política exterior.³⁰ Además, de los diversos caminos de desarrollo tipificados, se derivan elementos estratégicos y tácticos para la correspondiente política exterior.³¹ Igualmente se trabaja con diferenciaciones entre los países subdesarrollados, según criterios de nivel de desarrollo, de la extensión territorial y de su ubicación geográfica, que se toman como base para tipos de comportamiento exterior.

Sigue vigente el prejuicio etnocéntrico que surge cuando los modelos se derivan a partir de experiencias de Estados desarrollados; esto puede parecer delicado frente a los argumentos que contiene la teoría de la

²⁹ Cfr., Christopher Hill, "Theories of foreign policy making for the developing countries". In Christopher Clapham-William Wallace (eds), *Foreign Policy Making in the Developing States*. Westmead, 1977, pp. 1-16.

³⁰ Cfr., Elizabeth G. Ferris, "Toward a theory for the comparative analysis of Latin American Foreign Policy". En Elizabeth G. Ferris-Jennie K. Lincoln (eds.), *Latin American Foreign Policies: Global and Regional Dimensions*. Boulder 1980, pp. 239-257.

³¹ Cfr., Kenneth M. Coleman-Luis Quiros-Varela, "Determinants of Latin American Foreign Policies: Bureaucratic Organizations and Development Strategies". En Ferris, *op. cit.*, pp. 39-59.

dependencia. Pero ésta no puede realizar contribuciones sustanciales para evaluar el comportamiento hacia el exterior, que vayan más allá de la recomendación de diversificar las relaciones exteriores para disminuir la dependencia.

Pero no sólo la falta de un aporte autónomo de la teoría de la dependencia sirve como pretexto para mantener la perspectiva etnocéntrica. El método hasta ahora tomado como fundamento seguirá siendo adecuado mientras los dirigentes políticos de los países subdesarrollados continúen aspirando como meta política al Estado occidental.³² También las investigaciones sobre la percepción de la política internacional, tal y como se realiza en las naciones del Tercer Mundo, acentúan esta posición.³³

El punto de partida de un análisis acerca del comportamiento exterior de los países del Tercer Mundo tiene que ser la constatación de que en general ellos no pueden influir en el carácter del sistema internacional. Tanto a la relación entre los países capitalistas y socialistas dentro del marco del conflicto Este-Oeste, como a las tendencias de desarrollo del mercado mundial capitalista se les priva considerablemente de sus posibilidades de acción. Sin duda, a los países en desarrollo se les ha concedido una participación con derechos iguales en las organizaciones internacionales. En suma, sin embargo, se puede comprobar que, para ellos, el sistema internacional representa una constante inalterable.

En la medida en que los países en vías de desarrollo se puedan también captar como *penetrated systems*,³⁴ gracias a sus polimorfas dependencias, se aprecian límites objetivos para sus acciones. Estas resultan de las capacidades de la sociedad respectiva, su posición dentro de la jerarquía en el sistema internacional y el carácter de éste. Los límites, sin embargo, no son constantes; el *espacio de acción* puede, en principio, ser ampliado, puede derrocharse (si no se utiliza), y también ser restringido (si se rebasa el límite).

Las diferencias en las políticas particularistas llevadas a cabo por muchos países industrializados frente a naciones de la periferia, la integración y cooperación regional, pueden ser aprovechadas por los países del Tercer Mundo para ampliar por sí mismos su espacio de acción, aunque las posibilidades para realizar estos varían según la importancia que se les atribuya en las metrópolis; una dimensión que, por ejemplo, puede resultar del

³² Cfr., Robert C. Good, "State-Building as a determinant of foreign policy in the new states". En Lawrence W. Martin (ed.), *Neutralism and Nonalignment*. Westport 1962, pp. 3-12. También H.C.F. Mansilla, "Latin America within The Third World; The Search for a New Identity, The acceptance of old contents". In *Ibero-Amerikanisches Archiv*. Vol. 11/1985, p. 180.

³³ Cfr., Juan Carlos Puig, "Introducción". En Juan Carlos Puig (comp.), *América Latina: Políticas exteriores comparadas*. T. 1, Buenos Aires, 1984, pp. 29ss.

³⁴ Cfr., James N. Rosenau, "Preftheories and Theories of Foreign Policy". In Barry Farrell (ed.), *Approaches to comparative and international politics*. Evanston, 1966, pp. 65ss.

grado de compromiso que ciertos intereses extranjeros tengan ya sea en ellos o frente a ellos, y del poder que éstos tengan en los países de origen.

Bajo el concepto de *espacio de acción* se entiende, entonces, la capacidad que tiene una sociedad, en una situación dada, de decidir autónomamente sobre sus fines, la realización de sus intereses y también la capacidad de concretarlos.³⁵

Desde una perspectiva dinámica se puede constatar que países situados en un nivel de desarrollo relativamente bajo, centran su política exterior en las necesidades de la política interior. La prioridad de la formación de Estado y nación, que resulta de la orientación en el modelo occidental, se hace patente en un predominio de las normas de política interior. La política exterior se convierte así en la prolongación de la Revolución de la Independencia, en una especie de continuación simbólica de la lucha independentista.³⁶ De esa manera la política exterior sirve para la creación de la identidad nacional y la integridad estatal. Es por ello más apropiado cumplir funciones de legitimación, por ser menos controvertida en comparación con medidas de política interior. Al mismo tiempo, a los dirigentes políticos les es más sencillo demostrar sus cualidades de mando hacia afuera, muy difíciles de probar en el radio de acción interior.³⁷ La estructura personalista de los procesos políticos exteriores —característica de los países con bajo nivel de desarrollo—, así como el muy frecuente autoritarismo en estas regiones permiten observar una constancia relativa en el comportamiento político exterior en el sentido de una continuidad, que se pierde proporcionalmente con el avance del desarrollo.³⁸ Por otro lado esta situación les da a los dirigentes políticos la posibilidad de una variación más amplia en la política exterior, ya que las fuerzas políticas o burocráticas locales decrecen en su poder de controlar las relaciones exteriores. Pero esta gran flexibilidad es un arma de doble filo: una orientación constante en el papel internacional del país lleva con frecuencia a un descuido de las tareas políticas interiores. El utilizar la movilización de la población originaria contra “enemigos exteriores” como medio para alcanzar fines políticos internos, pronto se vuelve incontrolable y puede fomentar procesos de ascenso. Los mismo vale para los métodos de conservación del poder asumidos por parte de un *in-group*, apoyado en un comportamiento político exterior radical para cubrir una política interior conservadora.³⁹

³⁵ *Cfr.*, Rolf Hanisch, *Der Handlungsspielraum eines Landes der Peripherie im Internationalen System. Der Fall Ghana*, Saarbrücken, 1975.

³⁶ *Cfr.*, Good, *op. cit.*, pp. 5ss.

³⁷ *Ibid.*, pp. 8ss.

³⁸ *Cfr.*, Robert L. Rothstein, “Foreign Policy and Development Policy; From Nonalignment to International Class War”. En *International Affairs*. Vol. 52/1976, p. 602.

³⁹ *Cfr.*, Good, *op. cit.*, p. 10.

En la medida en la que, según la tipología anterior, se desplazan los fines del polo de las necesidades existenciales hacia el nivel de las necesidades secundarias, la política exterior pierde su carácter de ser mero reflejo de las condiciones políticas interiores. Las dimensiones decisivas ya no son solamente la formación del Estado y el mantenimiento del régimen, sino que gana en importancia el interés de desarrollo. La modernización trae consigo la imposibilidad de separar la política interior de los asuntos exteriores.⁴⁰ Los efectos de esta interdependencia, que resultan de la sobreposición de las condiciones externas y las consecuencias internas y viceversa, se experimentan de manera negativa y desembocan en una preferencia explícita por relaciones bilaterales.⁴¹ Esto vale especialmente para el terreno económico, mientras que los intereses en la seguridad y reestructuración económica se organizan más bien de manera colectiva en el marco regional.

Esta diversificación de los *issue-areas* da como resultado diferentes normas de acción, que valen por ejemplo para preguntas económicas y para interrogantes que sean, en sentido más profundo, políticas. Las *issue-areas* políticas se emancipan de los demás contactos que sobrepasan las fronteras, haciendo que se conserven las dimensiones políticas del comportamiento exterior como fuente suplementaria de legitimidad, por estar orientado hacia el ejecutivo. En contraposición a lo que sucede con las cuestiones económicas, las relaciones exteriores políticas no entran en la controvertida discusión política interna.⁴²

Desarrollo y desenvolvimiento están situados en el nivel de las necesidades secundarias; su realización no está a la disposición casi exclusiva de la élite política, como se da en el caso de los fines de necesidades existenciales. Con el paso hacia los fines de programa, se restablece una uniformación del comportamiento político exterior, pero sólo en la medida en que las acciones económicas y políticas se sujeten a la controvertida política interior. La función de legitimación de las relaciones exteriores políticas disminuye lentamente: la estabilidad y prosperidad del sistema ya no pueden asegurarse por medio de la supeditación de la política exterior a las máximas de política interior (como se dio en los primeros periodos del desarrollo); o al aprovechamiento de la diversificación de relaciones económicas, y las menos polémicas relaciones políticas (como se dieron en el tiempo de los primeros avances de desarrollo manifiesto).

⁴⁰ Cfr., Edward L. Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*. Nueva York, 1976, p. 84.

⁴¹ Cfr., John J. Stremelan, "The Foreign Policies of developing countries in the 1980's". In John J. Stremelan (ed.), *The Foreign Policy Priorities of the Third World States*. Boulder, 1982, p. 3.

⁴² Cfr., Rothstein, *op. cit.*, p. 602.

Ya que de todos modos en el nivel de los fines de programa no puede esperarse la consistencia de las acciones políticas exteriores e interiores, solamente nos es de interés la pregunta por el carácter instrumental de ambos campos políticos. Si tomamos como base el carácter controvertido de la acción política, hemos hallado el criterio adecuado para debatir la aplicación funcional continua de la política exterior para fines de política interior.

Si se comparan los caminos que, para lograr sus propósitos recorrieron los países industrializados y las naciones en vías de desarrollo, inmediatamente salta a la vista la diferencia fundamental: históricamente, los primeros trataban de alcanzar los fines existenciales inicialmente por medio de la política exterior y después por medio de la política interior. En contraposición a ellos los países en vías de desarrollo, gracias a la adopción del modelo occidental de la identidad entre Estado y nación, parten del campo político interior para acercarse a esos fines. Esta prioridad concedida a la formación de Estado-nación tiene también efectos en el nivel de los fines secundarios de necesidad y el de los fines de programa, de tal manera que encuentran su concreción entre el polo de las necesidades de legitimación y el polo de los efectos políticos internos del progreso del desarrollo o, respectivamente, de la interdependencia internacional. La rapidez de avance de estos procesos resulta, por un lado, de la dinámica del progreso del desarrollo y, por otro, de la estructura política interna del país en cuestión: autoritarismo, corporativismo etcétera.

VI. El caso mexicano

La política exterior mexicana es objeto de cantidad de investigaciones analíticas; por ello nos limitaremos sólo a mencionar aquellos puntos que son de relevancia para nuestro tema.⁴³ Sin poder contestar plenamente la pregunta tan controvertida acerca de las constantes y variables de la política exterior mexicana, se mencionarán aquí algunos elementos fundamentales y algunas condiciones básicas.

Si fundamentáramos nuestro estudio en un análisis con una orientación puramente geopolítica de los procesos de política exterior, podríamos hablar en el caso mexicano de una primacía evidente de política exterior: la frontera de tres mil kilómetros con Estados Unidos, así como las experiencias históricas de intervención militar y penetración cultural, hacen

⁴³ Cfr., Los estudios de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, 1984; también Olga Pellicer (ed.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, 1983. Además las revistas *Foro Internacional* y *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*.

que toda acción política exterior del gobierno mexicano necesariamente considere los intereses estadounidenses. Lo anterior, es determinado, también, por la dependencia, sobre todo económica y cultural, manifiesta en la concentración comercial orientada en patrones socio-culturales comunes y, además, en idearios políticos normativos. La distancia entre el paradigma estadounidense despreciado-aspirado y la realidad mexicana explica un alto porcentaje de la radicalidad y continuidad histórica del nacionalismo mexicano en búsqueda de su propia identidad.

Por otro lado, el interés de Washington en conservar una estabilidad política definitiva con su único vecino del sur, es una de las constantes en la política estadounidense hacia México. Este interés no sólo es una limitante del “espacio de acción”, sino que impide la flexibilidad de las estructuras políticas y el necesario cambio social en México. Las funciones y la eficacia de *linkages* externos e internos definen así un espacio de acción, que puede ser descrito como particularismo no intencionado. Además de estos límites, más bien objetivos de autonomía nacional, se deben tomar en cuenta las restricciones subjetivas que resultan de la anticipación de los intereses de Estados Unidos por las acciones mexicanas.

El espacio de acción de un país depende también de su posición en la jerarquía del sistema internacional. La estrategia mexicana puede describirse, bajo estos aspectos, como una política de no-compromiso, que abarca tanto las opciones de un rol de liderazgo como el de una pasividad intencional. Mientras muchos países del Tercer Mundo quieren aumentar su potencia en política exterior, ligándose a organizaciones y uniones internacionales, México ve la base de tal aumento de potencia en la libre disposición de una política exterior flexible. Ésta, manifiestamente excluye un ligamiento de intereses nacionales a organizaciones internacionales, cuya política no esté a la disposición del manejo mexicano. Tal particularismo intencional exige la preservación de opciones nacionales en la política exterior, aunque solamente sean formales o simbólicas.

1. La política exterior como prolongación de la política interna: no-intervencionismo y autodeterminación

La política exterior mexicana posrevolucionaria ha sido descrita en general, hasta 1972, como pasiva, reactiva y esencialmente negativa,⁴⁴ ya que se caracterizó de manera especial por basarse unilateralmente en las normas del derecho internacional público. Esta postura se refiere a la ampliación internacional de aquellos principios y prácticas que se desarro-

⁴⁴ Cfr., Robert E. Scott, “National Development and Mexico's Foreign Policy”. En *International Journal*. Vol. 37/1981-82, p. 43.

llaron durante la Revolución Mexicana.⁴⁵ Por el acomodamiento peculiar del “trato especial” con Estados Unidos, México tenía poca libertad para llevar a cabo una política exterior independiente.

Para que el desarrollo mexicano llegara a adquirir prestigio internacional, se contempló como estrategia adecuada la valorización de tradiciones simbólicas y la referencia a la fuerza persuasiva de la moralidad en casos individuales. El esfuerzo por realizar los fines existenciales y los fines de desarrollo incluidos en el nivel de los fines de necesidad secundaria prometía un avance rápido de desarrollo, gracias a la conservación de las relaciones, libres de perturbación, con Estados Unidos. Al mismo tiempo, con la insistencia en las normas del derecho internacional público, se había encontrado un instrumental que no era sospechoso, por ser independiente de consideraciones de oportunidad política. Esta postura, a su vez, impedía evaluar cada una de las manifestaciones de política exterior mexicana como afrenta a Estados Unidos.

La seguridad de México se fundaba, así, en la estabilidad del “trato especial” y también en el distanciamiento simbólico frente a su vecino del norte, remitiéndose a las normas del derecho internacional, que especialmente habían encontrado su aplicación en el conflicto con Estados Unidos. Al lado de los principios de no-intervención, la autodeterminación y la igualdad de todos los Estados en organizaciones internacionales, cobra importancia la Cláusula Calvo y se desarrolla la Doctrina Carranza, la Doctrina Estrada y la Doctrina Cárdenas. La Cláusula Calvo contiene el principio de la igualdad de trato de extranjeros y naturales frente a la infracción de una ley; esto es, los extranjeros no pueden recurrir a la protección diplomática.⁴⁶ La Doctrina Carranza (1918) continúa esta línea y la amplía incluyendo el principio de no-intervención, el respeto a la independencia nacional y la subordinación del ciudadano extranjero a la a la jurisdicción nacional mexicana.

La indiferencia política de la política exterior mexicana se expresa en la Doctrina Estrada, que postula la aceptación automática de todo nuevo gobierno sin considerar su legitimidad. La inclinación de potencias extranjeras a tomar el reconocimiento de la legitimación de gobiernos nacientes como pretexto para intervenir, ha sido una práctica que México ha debido experimentar con dolor, explicó en 1930 Estrada, ministro de Relaciones Exteriores. La introducción del principio de no-intervención en forma de la Doctrina Estrada, representa un aporte extraordinario de la política exterior mexicana al derecho internacional público de los tiempos modernos. En 1938 la Doctrina Cárdenas retoma los

⁴⁵ Cfr., James E. Engel, “The Revolution and Mexican Foreign Policy”. In *Journal of Inter-American Studies and World Affairs*. Vol. 11/1969, p. 532.

⁴⁶ Cfr., Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México*. México, 1969, pp. 65ss.

principios de la Cláusula Calvo, en tanto establece la subordinación de los ciudadanos extranjeros a las leyes del país huésped, también en caso de expropiaciones.

Estos intentos del manejo legalista de las relaciones exteriores propiciaron que México gozara de mayor prestigio internacional. Tal política, a su vez, refleja la estrategia racional de un Estado débil dentro de la política internacional: el expresarse solamente en casos escogidos y según cálculos propios con respecto a cuestiones internacionales. Esa participación selectiva en la política internacional le permitió a México el progreso económico dentro del marco de un desarrollo dependiente lo que, al mismo tiempo, implicaba una política exterior aislacionista, que percibía la política internacional sólo como fuente de peligros.⁴⁷ La distancia intencional frente a materias de conflicto internacional debía resguardar ante posibles daños políticos interiores y exteriores. El poner en práctica la experiencia propia representaba la base más sólida para una política exterior sin complicaciones.

Si se contemplan los fundamentos de la política exterior surgidos de la experiencia histórica, no debe descuidarse el hecho de que el compromiso ideológico y la solidaridad con los movimientos revolucionarios sean, aún hoy, rasgos esenciales. Así, México fue el único país de la Organización de Estados Americanos (OEA) que no rompió relaciones diplomáticas con Cuba, ni siquiera en la agudización de la crisis expresada entre 1962 y 1964. Tampoco participó en las sanciones económicas. Sin duda en ese comportamiento influyeron también consideraciones de la política interior; sin embargo, de importancia decisiva es el vínculo estrecho que guarda la identidad nacional con su Revolución. El apoyo que se otorga a otros regímenes revolucionarios significa asimismo, un aporte para que el partido en el poder —el PRI— alcance y mantenga la legitimidad de su liderazgo interno.

La iniciativa mexicana en pro de una zona libre de armas atómicas en América Latina llevó a la firma del tratado de Tlatelolco en 1967. El hecho cuestiona al menos el calificativo de “pasividad” adjudicado a la política exterior.⁴⁸ De esa manera se menciona al sexenio del presidente Adolfo López Mateos como punto de partida hacia nuevos ímpetus concernientes a la política exterior. La cooperación regional, la ampliación de radios de acción exterior frente a gobiernos socialistas y la incipiente organización de los países no-alineados, abren nuevos campos para el actuar internacional. Pese a esto, no se abandonó el “trato especial”

⁴⁷ Cfr., Jorge Castañeda, “Revolution and Foreign Policy: Mexico's Experience”. En Carlos Alberto Astiz (ed.), *Latin American International Politics*. Notre Dame 1969, p. 154.

⁴⁸ Cfr., Harvey J. Kaye, “How ‘New’ is Mexico's Foreign Policy?” En *Interamerican Economic Affairs*, vol. 28/1975, pp. 87-92; también Olga Pellicer de Brody, “Veinte Años de Política Exterior Mexicana: 1960-1980”. En *Foro Internacional*, Vol. 21/1980, p. 153.

con Estados Unidos; así, el estilo tradicional de la política exterior se siguió practicando hasta los primeros años del régimen de Luis Echeverría.

2. Política interior por medio de política exterior: diversificación y tercermundismo

Esta fase de la política exterior mexicana abarca de 1972 a 1976; esto es, aquellos años a los cuales muchos analistas asignan una nueva política exterior. Tal tesis, sustentada también para toda la región latinoamericana,⁴⁹ ve una ruptura de la continuidad, en tanto los nuevos fines (fines de programa) determinan la orientación de la política exterior. El distanciamiento de la estructura bilateral, que caracterizaba a las relaciones socio-económicas, corre paralelo a una proclamación de una política externa activa que proyectase, tanto posibilidades más equitativas de participación, como un cambio estructural en el sistema de relaciones económicas internacionales.

A partir de 1972 México considera concluido el “trato especial” con Estados Unidos. La diversificación se convierte en la medida que coadyuvará a resolver los problemas internos de una “estabilidad sin progreso”. Por un lado, cuando termina el “milagro mexicano” se resiente el gravamen de una dependencia de exportación unilateral a causa de la política estadounidense de comercio proteccionista; por otro, en los primeros años del gobierno de Echeverría, fracasaron los intentos de reforma interior, planteados para vencer la crisis de 1968.⁵⁰ La cronología y la temática de las actividades de política internacional justifican entonces la tesis de que la política exterior radical y activista de Echeverría fue en gran medida reflejo de un frustrado reformismo interno.⁵¹ La estrategia de la aplicación de la política exterior para fines políticos internos ofrecía, sobre todo, grandes ventajas: era, en contraposición a una política interna redistributiva, menos controvertida, y por ello no adolecía de potenciales de conflicto que pudiesen hacer peligrar el sistema.⁵² La práctica de una “diplomacia comercial” tenía como objetivo la diversificación de la dependencia unilateral de Estados Unidos. Esto tenía que efectuarse por medio de las relaciones con Canadá, Japón y Europa Occidental. La adopción del rol de portavoz político en el marco del diálogo Norte-Sur mostró el interés en una reestructuración de las reglas de interacción

⁴⁹ Cfr., Gerhard Drekonja, “Contenidos y metas de la Nueva Política Exterior Latinoamericana”. En Gerhard Drekonja, Juan G. Tokatlian (eds.), *Teoría y práctica de la Política Exterior Latinoamericana*. Bogotá, 1983, p. 22.

⁵⁰ Cfr., Yoram Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: Retrospectiva”. En *Foro Internacional*. vol. 19/1978, p. 69.

⁵¹ *Idem*.

⁵² *Idem*.

dentro de la política internacional. En el marco político interno esta estrategia pretende el aumento del prestigio gubernamental ante los intelectuales de izquierda, así como ampliar el espacio de acción frente a los grupos de *linkage* externos de Estados Unidos en México.

La iniciativa de México para asegurar la soberanía legal sobre materias primas se manifiesta a nivel multilateral en la Carta de los Derechos y Deberes Económicos de los Estados, aprobada por la ONU en 1974. También se concreta en el apoyo que un poco antes el país había dado a Chile en su camino hacia el socialismo. Especialmente, la visita que el presidente Salvador Allende realizara a México y la ruptura de las relaciones diplomáticas con el régimen que le sucedió, pueden reforzar la tesis de una legitimación revolucionaria externa del dominio y de la movilización interna de círculos progresistas por medio de la política exterior.⁵³ El fomento al SELA indica también el interés de romper la concentración primordial en relaciones bilaterales y de cambiar la estructura del sistema económico internacional por medio de organizaciones regionales.

La incongruencia entre la política exterior “radical” (por ejemplo frente a Franco-España, o en las cuestiones Norte-Sur) y el reformismo interno moderado ha manifestado claramente la aplicación de la política exterior para fines políticos interiores, sobre todo en el aspecto temático.

Divergen mucho las opiniones sobre los resultados de la política exterior del presidente Luis Echeverría. Seguramente es acertado decir que ésta no le permitió al país recaer en el ideal de una política orientada en una autarquía.⁵⁴ Las consecuencias de los sucesos internacionales se han convertido de esa manera en parte integrante de la política exterior mexicana. No se puede negar el influjo estabilizador de la política exterior en la estructura política interna, que es independiente de una posible crítica al contenido de las temáticas de política exterior.

Si frente a la izquierda se empleó una estrategia de aplacamiento, se fomentó con esto la integración de estos grupos en el sistema y gracias a ello se pudo ampliar la base del mismo. Si por el otro lado Estados Unidos tuvo que tomar el radicalismo verbal por lo menos parcialmente como verdadero, esto ayudó —aunque de modo leve— a mejorar la posición de negocios de México. Esto puede ser de gran ayuda para la capacidad de supervivencia del sistema.⁵⁵

⁵³ Cfr., Ojeda, *op. cit.*, p. 182.

⁵⁴ Cfr., Héctor Manuel Ezeta, “Las nuevas dimensiones de la política exterior de México”. En *Pensamiento Político*. Vol. 21/1976, pp. 200ss.

⁵⁵ Véase Wolf Grabendorff, “Die innenpolitische Funktion der mexikanischen Aussenpolitik”. En *Lateinamerika Studien 6, Wirtschaft und gesellschaftliches Bewusstsein in Mexico seit der Kolonialzeit*. (Hanns-Albert Steger ed.), Munich, 1980, p. 557.

3. La emancipación de la política exterior frente a la política interior

Tanto el indiscutible prestigio que ganó México en el marco internacional, gracias a la política exterior de Echeverría, como su estabilización interna, le hacía suponer al presidente José López Portillo que se debía continuar el estilo de comportamiento político externo que hasta entonces se había practicado. Sin embargo, él dio menos importancia a la posición explícita del “tercermundismo”. Su punto esencial radicó más en el aprovechamiento del prestigio que gozaba el país en el exterior, para llevar a la práctica una función de puente entre el Norte y el Sur. Los ricos yacimientos de petróleo, localizados en la costa del Caribe fomentaron este particularismo. Así, el petróleo se consideró como la clave para solucionar los problemas económicos nacionales (sobre todo el alto nivel de endeudamiento) y transformar las relaciones comerciales internacionales. El punto nodal de los intentos de política exterior radicaba, por ello, en el aprovechamiento del poder de negociación que tenía México a nivel multilateral: la proposición de un plan de energía mundial en 1979, los pactos de San José en 1980, que postulaban el abastecimiento preferencial de petróleo a países centroamericanos y del Caribe de parte de México y Venezuela; la celebración en 1981 de la conferencia cumbre en Cancún convocada a consecuencia del Informe Brandt,⁵⁶ son hechos que reflejan el interés por cumplir una función de puente a nivel multilateral.

Esa modalidad política colectiva y supranacional también puede comprenderse como una forma moderna de la tradición legalista moral, ya que se dirigía simultáneamente a reorientar las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos.⁵⁷ De este modo, el interés mexicano por crear una hegemonía en la zona centroamericana y del Caribe podía corresponder a los elementos puramente políticos del comportamiento exterior. Con ello se intentaba seguir la línea de política exterior de Echeverría. De otro lado, México —pese a tener mayor libertad de negociación y un influjo político creciente— paradójicamente se volvió más susceptible a la presión norteamericana, precisamente por el petróleo.⁵⁸ Esta reorientación en el sector económico, que surge de los intereses de Estados Unidos en los yacimientos petroleros, se expresa en el retorno al “trato especial” que, no obstante su modificación, revela el regreso al modelo de desarrollo asociado.

La aspiración de México por obtener el rol de potencia regional polí-

⁵⁶ Como valorización de la cumbre de Cancún véase: Jaime Estévez, “Cancún: los límites del diálogo. En Helio Jaguaribe (ed.), *La Política Internacional de los años 80. Una perspectiva latinoamericana*. Buenos Aires, 1982, pp. 43-59.

⁵⁷ Cfr., Scott, *op. cit.*, p. 57.

⁵⁸ Cfr., Wolf Grabendorff, “Mexikos selbstbewubte Aubenpolitik”. En *Europa Archiv*. Vol. 34/1979, p. 695.

tica⁵⁹ con función de puente, se muestra independientemente de una nueva orientación hacia Estados Unidos en el sector económico, poniendo énfasis en el típico particularismo intencional; una política distanciada frente a las organizaciones tercermundistas como la OPEP y los no alineados.⁶⁰ Esta búsqueda de un camino propio parecía justificada por la posición intermedia que tenía México como país del Tercer Mundo con posesiones petroleras.

La presión estadounidense de establecer el “trato especial” se concreta en la proposición de un Mercado Común Norteamericano, constituido por México, Canadá y Estados Unidos. El interés del vecino país del norte en un abastecimiento preferencial de petróleo y gas⁶¹ y la propagación de la idea del ingreso de México al GATT⁶² —finalmente pospuesta— evidencia el cambio en la dimensión económica de las relaciones exteriores mexicanas. Al mismo tiempo, el país se sintió dotado con las suficientes fuerzas como para poder negociar un “trato especial” verdaderamente igualitario.

La solidaridad revolucionaria patentizada hacia Nicaragua durante el periodo de López Portillo y su política centroamericana, en gran medida opuesta a los intereses norteamericanos,⁶³ reflejan los elementos políticamente motivados de las relaciones exteriores. Con el fracaso de los planes de una reestructuración de la relación Norte-Sur, que México creía poder fomentar, gracias a su función mediadora como potencia petrolera con orientación tercermundista, produjo una tendencia fuertemente regional de las relaciones políticas exteriores.

4. La crisis y las presiones políticas exteriores de la política interior

El periodo gubernamental de José López Portillo se caracterizó fundamentalmente por el hecho de que el petróleo se pensaba utilizar como medio para la política exterior y exterior. Esta “petrolización” de la política conectaba “unilateralmente de manera irresponsable la política exterior, los planes nacionales de desarrollo y en especial la relación hacia Estados Unidos con la cuestión del petróleo”.⁶⁴ La crisis del mer-

⁵⁹ Cfr., Guadalupe González G., “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”. En Pellicer (ed.), *op. cit.*, pp. 15-81.

⁶⁰ Cfr., Pellicer de Brody, *Veinte años, op. cit.*, p. 158.

⁶¹ Cfr., Susan Kaufman Purcell, “Mexico-U.S. Relations: Big Initiatives can cause Big Problems”. En *Foreign Affairs*. Vol. 60/1981-82, pp. 383ss.

⁶² Cfr., Dale Story, “Trade Politics in the Third World: a case study of the Mexican GATT decision”. En *International Organization*. Vol. 36/1982, pp. 767-794.

⁶³ Cfr., Kaufman Purcell, *op. cit.*, pp.388ss.

⁶⁴ Manfred Mols, Ruth Zimmerling, “Die Aussenpolitik Argentinien, Brasiliens, Mexikos und Venezuelas”. En Karl Kaiser, Hans-Peter Schwarz (eds.), *Weltpolitik: Strukturen-Akteure-Perspektiven*. Bonn, 1985, p. 688.

cado internacional del petróleo, producida por la exorbitante cantidad del hidrocarburo, tuvo efectos acumulativos sobre México: retroceso en la demanda, problemas de liquidez, falta de divisas y una alta deuda exterior.

Esta cantidad de problemas derivó en la inversión del modelo tradicional de la relación entre política interior y exterior. Como resultado de la política internacional llevada a cabo por Echeverría y López Portillo se había llegado a una diferenciación de las relaciones económicas y, en sentido más profundo, de las relaciones de *política* exterior; para la realización de los fines de programa prevalecían diferentes estrategias. Con la activación de la política exterior, sin embargo, se produjo una atadura fuerte con la política internacional, que impidió el retroceso hacia una posición aislacionista. Sucesos externos determinaron entonces, en gran medida, aquellas alternativas de acción que todavía quedaban a la disposición del gobierno.⁶⁵

Las medidas que se impusieron para combatir la crisis demuestran el intento de José López Portillo y Miguel de la Madrid por consolidar las relaciones exteriores (y con ello también consolidar la estabilidad política interna) por medio del acomodamiento en un nuevo "trato especial". Si se aparta la vista del acto simbólico de la nacionalización de los bancos, efectuado por López Portillo y motivado por la situación interna, entonces se puede decir que México dejó recetarse, de manera comparativamente dócil, un programa de austeridad en las negociaciones con el FMI. El intento del presidente argentino Raúl Alfonsín, de unificar la comunidad de países deudores de América Latina en un nivel multilateral, no fue acogido con gran entusiasmo por México. El presidente De la Madrid hizo hincapié en el rechazo de acciones meramente defensivas en tanto esperaba encontrar una salida más rápida a la crisis del endeudamiento por medio de negociaciones bilaterales.⁶⁶ Este procedimiento también debería elevar el prestigio internacional de México en los círculos financieros donde el país había sufrido un descrédito considerable a consecuencia de la nacionalización de los bancos. Recién después de las últimas juntas de negociación con el FMI, en septiembre de 1985, México se mostró asequible para formar parte de un frente de países deudores, a su vez orientado en el modelo propuesto por el presidente peruano Alán García, que contiene la limitación del pago del servicio de deuda a un diez por ciento de las ganancias de la exportación.

También la política centroamericana sufrió considerablemente con

⁶⁵ Véase acerca de esta problemática el artículo dilucidador de Humberto Garza Elizondo, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México". En *Foro Internacional*, Vol. 24/1984, pp. 443-457.

⁶⁶ Véase Miguel De la Madrid, "México: The New Challenges". En *Foreign Affairs*, Vol. 63/1984, p. 67.

la pérdida del prestigio: el resaltar la seguridad nacional⁶⁷ y eludir una acentuación progresiva referente a la cuestión de esta zona, son intentos por disminuir y mantener en un bajo nivel las consecuencias internas que se dan a causa de las decisiones políticas exteriores. De esta manera, Miguel de la Madrid se mantuvo a distancia en el conflicto de Nicaragua.⁶⁸ Su actitud reservada frente a Guatemala sirvió para evitar una mayor atracción de refugiados.

El presidente mexicano trató también de reconciliar otra vez las clases medias con el Estado, que habían sido desplazadas del consenso nacional bajo la política económica de López Portillo. Por ese camino se intentó evitar una inclinación permanente de esas clases hacia el PAN, amenaza que las bases de este partido fundaban en la prevalencia de la alta tasa inflacionaria, las devaluaciones y la nacionalización de los bancos.⁶⁹

México pudo ganar de nuevo confianza y gran prestigio gracias a sus actividades en el marco del grupo Contadora.⁷⁰ Junto a sus intereses de conservación de la seguridad nacional y su aspiración a la hegemonía regional, estas actividades de política exterior estaban caracterizadas por los elementos centrales de su propia experiencia revolucionaria: autodeterminación y no-intervención. El éxito de Contadora radica ya en el hecho de que le dificulta a Estados Unidos la injerencia directa en Centroamérica. Estas relaciones exteriores, en sentido estricto motivadas políticamente, no fueron en mayor medida afectadas por la crisis que causó la economía exterior y las consecuencias que ésta tuvo en la política interior. Crearon más bien el equilibrio necesario para poder accionar auténticamente en el área de la economía exterior. La cooperación multilateral en el marco del grupo Contadora sigue, en parte, estrategias antagónicas a las estadounidenses,⁷¹ mientras la estructura bilateral de relaciones en el sector económico se caracteriza por un cultivo especial de la vecindad con Estados Unidos, dejando a un lado cierta retórica contraria. Lo anterior es palpable por ejemplo en la renovada discusión acerca del ingreso de México en el GATT, un paso de gran conveniencia para Estados Unidos.

Si aplicamos esta reestructuración de la política exterior al modelo

⁶⁷ Cfr., Miguel De la Madrid, *op. cit.*, p. 75.

⁶⁸ A esto no se contraponen la realización de las cuotas venezolanas de abastecimiento petrolero para Nicaragua de parte de México, después de que Venezuela las había suspendido por motivos políticos; Cfr., George Grayson, "Oil and Polics in Mexico". En *Current History*. Vol. 82/1983, pp. 419ss.

⁶⁹ Cfr., Soledad Loeza, "Les Classes Moyennes Mexicaines et la Conjuncture economique actuelle". En *Revue Tiers Monde*. T. 26-1985, pp. 103-117.

⁷⁰ Cfr., René Herrera Zúñiga, Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica". En *Foro Internacional*. Vol. 24/1984, pp. 458-483.

⁷¹ Cfr., Kaufman Purcell, *op. cit.*, p. 390.

elaborado con anterioridad se nota que se ha conservado la diferenciación de las relaciones exteriores políticas y económicas. En ambos sectores se siguen estrategias contradictorias. La sobreposición de fines existenciales, fines de necesidad secundaria y complejos de programa como máximas de acción, no hace surgir un patrón uniforme en la relación de política interior y exterior. Así la estructura diversificada se capta únicamente por sectores.

El influjo de relaciones exteriores en el dominio de la crisis por medio de la política interna, en forma de una nueva orientación en Estados Unidos muestra el reducido espacio de acción que tiene México a nivel internacional. Una ampliación del potencial político exterior por medio del petróleo para fines de política interior y exterior, demostró ser un *boomerang*; la consecuencia fue una limitación de las posibilidades de acción política exterior, al igual que la adhesión estadounidense, económicamente inevitable. El erróneo cálculo del propio potencial interior y la pérdida del prestigio internacional, concretado por medio de acciones como la nacionalización de los bancos (que a su vez tuvo poca ganancia política y económica), llevó a una distensión del espacio de acción. Lo anterior solamente puede ser compensado por una exitosa política exterior multilateral a nivel regional. Tal camino haría posible el establecimiento de un contrapeso a la vinculación bilateral con Estados Unidos.