

TENDENCIAS ACTUALES DE LA POLITICA INTERNACIONAL DE MEXICO

Por

SANTIAGO HECHEN

LIMITACIONES *en la aplicación de los principios tradicionales.* La política exterior que el gobierno de México desarrolla, desorienta al observador que intenta encontrar las finalidades que se persiguen, mediante el estudio de las actitudes que se adoptan en el orden internacional.

El interrogante no es exclusivo del observador extranjero, sino que los especialistas y estudiosos mexicanos de las relaciones internacionales encuentran motivos, y los expresan, para dudar de la existencia de razones que puedan justificar la adopción de determinadas posiciones.

Sin exageración, es posible afirmar que difícilmente se encuentra otro país en el que las finalidades se disimulen con mayor refinamiento, pues lo único que trasciende y resulta accesible son las expresiones de principios y fórmulas de cortesía.

La referencia a los principios fundamentales de su política exterior, constantemente señalados y a los que permanentemente se menciona, para justificar actitudes adoptadas o para fundamentar posiciones que se desea sustentar, concentran la atención sobre los principios de no intervención y autodeterminación, que en definitiva no son más que los medios con que se opera en las relaciones internacionales y obscurecen las finalidades que mediante esos instrumentos se persiguen.

Cada situación internacional que se produce lleva aparejada la consiguiente discusión respecto a la aplicación de principios, pero difícilmente se hará referencia a las causas determinantes de la adopción de una determinada línea de conducta o a los fines que con la misma se persiguen.

Quien no tenga en cuenta que esas normas son interpretadas y ajustadas a las necesidades del momento, corre el riesgo de confundirse con suma facilidad.

Puede servir de ejemplo la vocación americanista atribuida a México y cuyo ideario integracionista debe cumplirse mediante el respeto de los postulados básicos de la convivencia americana, es decir, los principios de autodeterminación y de no intervención.

No siempre la interpretación fue la misma ni las resoluciones adoptadas tuvieron igual carácter. Razones de necesidad justificaban la adopción de sanciones en determinado momento, mientras que, en otros, la abstención total se consideraba indispensable.

Aunque el Presidente Avila Camacho consideraba acorde con el principio de no intervención la aplicación de sanciones al gobierno argentino del General Farrell en 1944, el Presidente López Mateos encontró contrario al principio la adopción de medidas que pudieran significar una sanción al gobierno de Cuba en 1964, y el Presidente Díaz Ordaz no aceptó la participación de la Organización de los Estados Americanos para solucionar el problema interno de la República Dominicana, aunque pareció dispuesto a aceptar la consideración del problema por la Organización Mundial.

Se podría abundar en ejemplos respecto a la diferente interpretación dada al principio de no intervención, pero resulta innecesario por ser demasiado conocidos, y basta con lo señalado para demostrar la elasticidad de su interpretación, y al mismo tiempo para reafirmar lo expresado, de que es conveniente evitar su consideración, porque al

Tendencias Actuales

permitir que la atención se concentre en ellos se corre el peligro de alejarse de las razones que provocan esa interpretación.

2. *Posición ante las Organizaciones Internacionales.* La actitud recientemente adoptada en el ámbito americano, y a la que acabamos de hacer referencia, se presta para facilitar el análisis de la conducta de México en los Organismos Internacionales.

Al mismo tiempo que la Delegación de México en la Organización de los Estados Americanos intentó frenar su participación en la solución del conflicto interno de la República Dominicana, la Delegación ante las Naciones Unidas trató de impulsarla para que asumiera la responsabilidad de contribuir a la pacificación.

Esta situación permite suponer que mediaron determinadas razones para la adopción de ambas actitudes que nada tenían que ver con el temor a la violación del principio de no intervención, pues de igual forma podría ser calificada la participación de cualquiera de los dos Organismos Internacionales.

Tampoco parece aceptable la idea de que se trataba de una posición adoptada en razón del reconocimiento de una jurisdicción superior y exclusiva de las Naciones Unidas en situaciones de esta naturaleza.

En la alternativa planteada entre Universalismo y Regionalismo, representada en el terreno de la práctica de las organizaciones internacionales por OEA y NU, con sus antecedentes inmediatos de Unión Panamericana y Sociedad de Naciones, la tendencia tradicional de México fue la de cooperar para el fortalecimiento del organismo internacional americano, mientras que, la actitud actual es precisamente la contraria, pues trata de limitar el papel que debe desempeñar el sistema regional, insistiendo al mismo tiempo en reforzar el del organismo mundial.

Evitando el análisis del significado y conveniencia del predominio de cualquiera de los dos organismos, es posible señalar que la ac-

titud que ahora se pone claramente de manifiesto en la política exterior mexicana no es nueva, y aunque con menor precisión, viene definiéndose con lentitud, vacilaciones y titubeos, desde poco después de la creación de las Naciones Unidas.

Aunque las declaraciones oficiales siguen expresando deseos de cooperación interamericana, y haciendo suponer una voluntad firme de integración regional, las actitudes adoptadas contradicen en buena medida esas expresiones.

A partir de la Conferencia de Chapultepec, reunida en México y de la presentación y retiro de un proyecto mediante el cual se intentaba fortalecer el sistema americano a través de la legalidad de los gobiernos del Continente, es posible observar la disminución del énfasis puesto en los esfuerzos que se realizan para un mayor acercamiento continental.

Esa falta de voluntad, o voluntad negativa, para mayor exactitud, se define ahora claramente y se pone de manifiesto con las actitudes recientemente adoptadas.

Podría suponerse que la aparición del Organismo Mundial, ha provocado la modificación de la línea de conducta internacional seguida por México hasta la Segunda Guerra Mundial, y como consecuencia, le lleva a abandonar la batalla justamente en momentos en que los esfuerzos que se realizan en el Continente comienzan a verse coronados por el éxito.

Sin embargo, son muchas las circunstancias que hacen dudar que sea ésta la causa generadora del desinterés de México por el fortalecimiento del sistema regional.

No hay incompatibilidades reales entre ambos sistemas, mientras que, por el contrario, son múltiples las ventajas que la organización americana puede reportar para el cumplimiento de los fines que se persiguen mediante las Naciones Unidas.

Tendencias Actuales

Por otra parte, aunque se pone de manifiesto la tendencia a rechazar el afianzamiento de la OEA, se inicia un serio esfuerzo para lograr la integración latinoamericana, lo que evidencia el error de considerarlo como pugna de tendencias regionalistas y universalistas.

La única diferencia real existente entre ambas expresiones de estructuración internacional regional es la presencia en la primera y la ausencia en la segunda de Estados Unidos, que parece ser el elemento dominante en la decisión adoptada, y cuyo verdadero significado será analizado más adelante.

3. *Relaciones bilaterales.* Como consecuencia de la Segunda Guerra Mundial, México adoptó una actitud de abierto apoyo a los Aliados. La neutralidad mexicana se manifestó primero como cooperación con las naciones del Continente participantes en el conflicto y fue ampliada posteriormente a las europeas aliadas. El hundimiento de algunos de sus navíos mercantes provocó finalmente su participación en la guerra.

A diferencia de la política extremadamente abstencionista y de neutralismo activo que orientó la política internacional del Presidente Carranza en la Primera Guerra Mundial, el Presidente Avila Camacho expresó desde la iniciación de la Segunda, su voluntad de cooperar con las Potencias Aliadas.

Juntamente con estas actitudes de orden general, las relaciones con Estados Unidos, fueron estrechándose durante este periodo, con la solución de todos los problemas pendientes primero, y mediante una política de franca colaboración después.

Se iniciaron contactos presidenciales con los Gobernantes Franklin D. Roosevelt de los Estados Unidos y Manuel Avila Camacho de México, y siguieron realizándose hasta el presente, en que el intercambio de ideas fue previo a la asunción de las Primeras Magistraturas de Johnson y Díaz Ordaz.

Es indudable que el entendimiento bilateral iniciado durante la Segunda Guerra Mundial, llega a grados máximos en la actualidad¹.

Pero, al mismo tiempo que se llega a un grado máximo de aproximación con Estados Unidos, se mantienen relaciones con las naciones del bloque opuesto, y se pone énfasis en señalar la independencia de México en su política exterior.

Esa independencia de actitudes que le lleva a buscar relaciones en el orden universal, no significa, sin embargo, un debilitamiento de

¹ Es frecuente la referencia al antagonismo existente entre México y Estados Unidos. Sin embargo, un examen detenido de sus relaciones en la segunda mitad del siglo XIX y primera del XX, permite comprobar que el entendimiento actual es fruto de un largo proceso.

Sería difícil señalar el momento preciso de iniciación de esta política de acercamiento, pero sin temor a errores se lo puede ubicar en la época de Juárez. Durante el gobierno de Díaz la posición estadounidense ante México es compartida principalmente con Gran Bretaña y Holanda, pero la Revolución iniciada por Madero pone fin a esta situación, pues mientras los Estados Europeos mantienen su reconocimiento del gobierno de Huerta, el gobierno de Estados Unidos favoreció con su apoyo al Primer Jefe del Ejército Constitucionalista. La posición adoptada por las potencias extranjeras ante el conflicto interno mexicano se vio reflejada a su conclusión en las relaciones de México con esos países, dado que, mientras Estados Unidos aceptaba —de buen o mal grado—, pero sin choque frontal las consecuencias de la forma de indemnización por daños producidos por la Revolución, de la aplicación de las leyes de reforma agraria, y de la aplicación de impuestos y nacionalización del petróleo, Holanda y Gran Bretaña pusieron de manifiesto su repudio a estas medidas, llegándose a la ruptura de relaciones con la última.

Es cierto que existían preveniciones y temores de parte de México, pero también es cierto que siempre se recurrió a Estados Unidos en busca de ayuda. Aunque durante el Imperio de Maximiliano ésta no fue posible, debido a los acontecimientos internos del país del Norte, en la Revolución es indiscutible, pero el avance real y evidente se produce durante la Segunda Guerra Mundial en cuyo transcurso se coopera ampliamente y se sientan las bases definitivas de las nuevas condiciones en que la ayuda mutua habría de realizarse, iniciándose el envío de técnicos, la formulación de planes de fomento y la financiación de los mismos, y muy especialmente, se da comienzo a los contactos de alto nivel, que deben asegurar la continuidad de la política de estrecha vinculación.

Para el estudio de los años posteriores a 1938, es conveniente tener en cuenta que las declaraciones oficiales no siempre concuerdan con las medidas adoptadas, y esto puede deberse tanto a deseo de evitar repercusiones internas como a voluntad de impedir abusos provenientes del exterior.

Tendencias Actuales

las relaciones bilaterales con Estados Unidos, sino que se limitan a poner de manifiesto la posibilidad de actuar libremente.

Si con Estados Unidos se intenta un máximo de acercamiento en relaciones directas bilaterales, y con las demás naciones un grado menor de relación bilateral, en el orden latinoamericano se cumple también la regla de débiles relaciones bilaterales, pero se inician actividades tendientes a englobarlas en una consideración regional restringida.

En sentido contrario se procede con respecto a los Estados de Asia y Africa, pues sin aceptar la integración de bloques, se inician —principalmente con algunos de los primeros— contactos bilaterales, especialmente de orden cultural.

4. *Relaciones con Estados Unidos como eje de la política internacional.* Teniendo en cuenta los lineamientos generales señalados, es preciso reconocer que se perfila con claridad una estrategia global, para un período corto de tiempo, que toma a las relaciones bilaterales con Estados Unidos, como eje principal y en torno a éstas se esquematizan las líneas de conducta a adoptar en el concierto internacional, tanto en las relaciones bilaterales como en las colectivas en el seno de las Organizaciones Internacionales.

Este ordenamiento de la política exterior de México, por las características especiales que reviste, y por las actitudes que se adoptan, no se presenta como una posición unilateral, sino que parece existir acuerdo a nivel presidencial, o por lo menos voluntad expresada, de poner en práctica una política internacional común con Estados Unidos.

Esto que podría parecer una afirmación aventurada, fue señalado cuando apenas comenzaba el estrechamiento de relaciones mexicano-estadounidenses por Cosío Villegas, aunque expresado como deseo, al decir que: "México no puede —y quizás no deba— apartarse del camino central que siga Estados Unidos; pero a una cosa no puede re-

nunciar y otra la debe obtener y hacer respetar: la primera es pensar y apreciar por sí mismo los problemas y las situaciones; la segunda, un compromiso formal de Estados Unidos de no tomar ninguna decisión internacional importante sin oír y atender la opinión de México”².

En realidad, aunque la expresión de ese deseo se presente al primer análisis como prácticamente irrealizable, la actividad desplegada por el gobierno de México, demuestra un claro intento de lograr esa meta, y muchas son las circunstancias que ponen de relieve que en cierta medida se ha ido logrando.

No se puede perder de vista, lógicamente, la disparidad de situaciones que en el orden internacional presentan ambos países y las dificultades que un intento de esta naturaleza debe superar, en razón de la extremada diferencia de responsabilidad que en el plano mundial ambas naciones deben afrontar.

Sin embargo, la diferencia que es necesario reconocer en el papel desempeñado en el concierto internacional por Estados Unidos y México, no debe ser considerada como obstáculo insuperable para la consulta previa sobre posiciones internacionales.

Aunque Estados Unidos ostenta en la actualidad el máximo de poderío, su posición no es absoluta, sino compartida con la Unión Soviética.

Además, el predominio de Estados Unidos sobre América Latina se ha ido debilitando, sin que los esfuerzos realizados en los últimos años hayan obtenido éxito.

Por otra parte, México, tal vez por razones de situación geográfica o intercambio más frecuente, ha sido considerado —con razón o sin ella— como la llave de América Latina para la política exterior continental de los Estados Unidos.

De acuerdo a estas consideraciones, se puede convenir en la po-

² COSÍO VILLEGAS, Daniel. *Extremos de América*. Tezontle. (México, 1949). Pág. 67.

Tendencias Actuales

sibilidad de que Estados Unidos acepte coordinar determinadas actitudes internacionales con México, dado que considera a éste como elemento clave para su política continental, y el apoyo de América necesario para su política universal.

Si aceptáramos como posible la existencia, sino de un acuerdo, por lo menos como posible la existencia, si no de un acuerdo, por lo menos de una voluntad de poner en práctica una política internacional de interés común previamente consultada, muchas de las aparentes contradicciones y vacilaciones de la política exterior de México cobrarían sentido como conjunto de actitudes que persiguen una finalidad determinada.

Analizada desde este punto de vista, la falta de voluntad de México para reforzar el sistema regional, no se debería a un cambio de posición en contra del regionalismo, sino a una medida de carácter estratégico, tendiente a impedir el contacto directo y demasiado estrecho de Estados Unidos con los demás países del Continente que podría tornar innecesario el papel de México como intermediario o conciliador de los intereses latinoamericanos y estadounidenses, desapareciendo en consecuencia la razón de ser de la bilateralidad de relaciones largamente cultivadas.

La preferencia hacia el organismo universal se explicaría también con suma facilidad, pues la división sectorial de las Naciones Unidas, permite reforzar la posición de México en su deseo de ser consultado para la adopción de decisiones internacionales importantes por parte de Estados Unidos, posición esta que se perfecciona mediante la inexistencia de un regionalismo integrado.

La cooperación económica latinoamericana, en la que México demuestra estar interesado, debido a su participación en la ALALC y en los intentos de formación del Mercado Común Latinoamericano, vendría a demostrar lo expresado anteriormente, respecto a que no se

trata de una cuestión de lucha de principios regionalistas y universalistas³.

Ahora bien, no siendo una pugna de principios como la que implicaría la inclinación hacia el universalismo o el regionalismo, es lógico deducir que la aceptación del latinoamericanismo se debe a otros motivos.

La ausencia de Estados Unidos, en este esfuerzo de ordenamiento regional, sería la causa determinante de su aceptación como elemento conducente al logro de los objetivos de carácter general que se persiguen.

No significa esto abrir juicio sobre las ventajas o desventajas que la inclusión de Estados Unidos pudiera reportar. La determinación que se haya podido adoptar al respecto, ha tenido en cuenta, seguramente, que los beneficios de la integración latinoamericana, no significarían un obstáculo para la política internacional bilateralmente coordinada con los Estados Unidos.

De acuerdo a lo que se ha ido señalando, todo parece conjugarse para demostrar que la afirmación anterior de la existencia de un deseo o voluntad de poner en práctica una política internacional común previamente consultada, es posible, pero lo indudable es que las actitudes que se adoptan en cada oportunidad, tienen como finalidad el perfeccionamiento de una relación bilateral con Estados Unidos.

La actitud negativa que en determinadas circunstancias se pone de manifiesto, bajo la forma de crítica o rechazo de la política exterior que Estados Unidos aplica en el Continente, contemplada desde este punto de vista, no sería más que un intento de evitar su acción directa, lo que unido a la inexistencia de verdadera integración continental, debe dejar a México un papel de liderazgo en América Latina y como vínculo obligado y necesario para Estados Unidos, pues a tra-

³ Conviene tener en cuenta que, aunque en estos últimos se trate de problemas económicos, es indiscutible en la actualidad que éstos no pueden ser separados de los políticos, y que la integración económica, implica necesariamente un principio de unidad política.

Tendencias Actuales

vés del mismo deberán canalizarse las iniciativas tendientes a coordinar cualquier acción colectiva.

Viene a corroborar esta última afirmación, una circunstancia fácil de comprobar. La acción censora del Gobierno de México respecto a la política exterior estadounidense se particulariza por referirse a los actos que afectan directamente a América.

Esto podría ser interpretado en un sentido contrario a nuestra afirmación anterior, pues podría significar que para la política exterior de México no interesa la que pueda desarrollar Estados Unidos, y que esta censura responda a la defensa de los principios básicos de su política internacional que son fundamento de su vocación americanista.

Si pudiéramos aceptar como cierta una posición de defensa de principios, podríamos aceptarlo, pero como se ha afirmado anteriormente, estos principios han sido interpretados y aplicados en forma diferente y de acuerdo a las circunstancias, lo que indica claramente la existencia de una meta que se persigue, que aunque no declarada, orienta la acción gubernamental en su política exterior.

También podría ser interpretado como falta de interés por parte de México en participar de una acción de carácter universal, y esto en cierta medida debemos aceptarlo.

La ampliación del radio de acción ha sido gradual y progresivo, pues iniciado con los países de Centroamérica y el Caribe, se amplió en los últimos años intentando extender la zona de influencia hacia el Sur, pretendiendo englobar al resto de los países americanos. Recién ahora comienza el desarrollo ordenado de una política extracontinental, con base principalmente en Asia, pero con interés de extenderla a África.

Pero esta política extracontinental recién se inicia, y teniendo en cuenta que los esfuerzos realizados en el Continente no le han permitido todavía afirmarse suficientemente, es desde todo punto de vista justificable su limitación espacial de miras.

Como estrategia en política exterior de un país de reducido potencial económico y bélico, esta limitación parece aceptable, y justificaría que el control se intente ejercer solamente sobre los actos que afecten los intereses continentales.

Pero esta forma de censura, al mismo tiempo que indica el interés especial de México por los acontecimientos de América, señala que su entendimiento bilateral con Estados Unidos no ha alcanzado el grado de solidez pretendido, y en consecuencia se la utiliza como una forma de presión para exigir la coordinación previa.

En este sentido conviene tener en cuenta una dificultad con la que necesariamente deberá tropezar, y es que Estados Unidos puede aceptar la consulta previa de su política internacional continental con México, sin que esto signifique que sólo éste será consultado; otros países del continente son objeto de especial interés por parte de Estados Unidos y, en consecuencia pueden aparecer criterios dispares respecto a las resoluciones finales a adoptar y siendo éstas contrarias a las aspiraciones de México quedaría en libertad de no apoyarlas.

5. *Consideraciones finales.* Al tomar las relaciones con Estados Unidos como línea maestra de su política exterior, establece México las bases con las que pretende salir definitivamente del aislamiento predominante hasta años recientes. Pero, en el cultivo de estas relaciones se extreman las precauciones para evitar un grado de subordinación que impida la adopción de actitudes internacionales independientes.

De la misma manera, parece evidente el intento de lograr que la política exterior continental de los Estados Unidos sea previamente consultada con el gobierno de México y sea éste el intermediario obligado para la aplicación de esta política continental.

La autonomía en materia de decisiones es celosamente defendida por México hasta el presente y tal vez por esta misma razón ha continuado cultivando relaciones con el bloque comunista, aunque sin lle-

Tendencias Actuales

gar a extremos comprometedores. Sus relaciones con Cuba en la actualidad ejemplifican los alcances de estas actitudes aparentemente contrarias a la política exterior de los Estados Unidos, pues siendo el único país americano que no ha aceptado la ruptura de las mismas, mantiene sus puertas cerradas a todo intento de aproximación del gobierno comunista de la Isla.

Es evidente que el objetivo que persigue mediante las relaciones con los países integrantes del bloque comunista es la defensa de su libertad de decisión y de su capacidad de negociación que el aislamiento pondría en serio peligro.

Por ese mismo motivo, también ha expresado oficialmente su simpatía y apoyo moral a todo intento de formación de bloques de países no alineados, aunque sin llegar a comprometer su participación efectiva, porque esto significaría aceptar obligaciones colectivas contrarias a sus intereses de coordinar bilateralmente su política exterior con la de Estados Unidos.

En el orden continental esta actitud se modifica, y si durante el período de aislamiento, continuó cultivando relaciones con los Estados de Centroamérica y el Caribe, en la actualidad éstas se ven englobadas en una consideración de conjunto en la totalidad de relaciones con América Latina, pero en estas circunstancias no se trata de formación de bloque con pretensiones de mediar en las relaciones de los dos grupos ideológicos, sino de integrar a un conjunto de países pertenecientes al bloque occidental.

Las aspiraciones de liderazgo en América Latina que parecen concentrar el máximo de actividad en el orden internacional no obstaculizan la iniciación de contactos bilaterales con naciones de otros continentes, especialmente Asia, sin deseos aparentes de compromisos formales, pero con objetivos definidos de posteriores realizaciones.

La estrategia global que se ha intentado delinear responde a una realidad racionalizada, pues las circunstancias geográficas e históricas impulsan a México a estrechar sus vínculos con Estados Unidos.

Los grados diferentes de desarrollo, lejos de ser un obstáculo, representan el estímulo mayor para que esta aproximación se produzca, pues al mismo tiempo que alejan toda posibilidad de rivalizar admiten un extraordinario aprovechamiento económico.

El cultivo y perfeccionamiento de las relaciones con Estados Unidos tiene carácter instrumental, pues mediante ellas se persiguen finalidades de orden interno e internacional que trascienden los estrechos límites de la convivencia pacífica.

El lanzamiento definitivo al plano universal, dependerá principalmente de las realizaciones concretas de orden interno y de la posibilidad de mantener una posición de autonomía suficiente para asegurar la adopción de actitudes independientes, y esto está supeditado a condiciones de estabilidad que permitan el mantenimiento de la política exterior que está contribuyendo a su desarrollo.

SANTIAGO HECHEN (Lamadrid 1194, Rosario). Nació en Berabebú (Santa Fe) en 1929. Doctor en Diplomacia. Participó en Congresos y Conferencias Internacionales. Actualmente es Director del Departamento de Historia y profesor titular en la Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias del Hombre de nuestra Universidad y Director de Cultura y Relaciones Públicas de la Municipalidad de Rosario. Colabora en revistas especializadas y publicó *Proyección Internacional de Brasil* (1964).