

Una Política Exterior “Por el Bien de Todos”

*Dr. Alejandro Chanona Burguete**

Introducción

Son enormes los desafíos en el ámbito internacional que deben enfrentar las naciones modernas, la búsqueda de equilibrios es la tarea permanente de la política exterior contemporánea: equilibrio entre la defensa de la soberanía y la participación en los procesos de la globalización; entre la solución a los problemas domésticos y la participación con otros actores internacionales para resolver los externos; entre la procuración de mercados o la captación de inversiones y la protección a las estructuras económicas nacionales, por citar algunos.

La pérdida de esos frágiles equilibrios trae consecuencias. Por ejemplo, adoptar una posición aislacionista puede desembocar en la sequía de recursos provenientes del exterior, tan necesarios hoy en día para alcanzar el desarrollo; mientras que privilegiar la atención a las demandas del exterior puede devenir en una desatención a los problemas nacionales.

Sin duda alguna, la política exterior es una más de las políticas públicas que un gobierno debe instrumentar con el fin de lograr el más amplio beneficio posible para la mayoría de la población. Por eso se insiste en que la política exterior debe ser una consecuencia de la política interna. No entenderíamos una política exterior si su ejecución no trae un beneficio tangible para el país.

El gran reto en materia de política exterior para el gobierno que entrará en funciones el próximo primero de diciembre de 2006 será recuperar lo mejor de la tradición diplomática de nuestro país, condensada en los siete principios de la Fracción X del artículo 89 de la Constitución, e instrumentar una política exterior acorde con las nuevas circunstancias del país y del entorno internacional.

La transición democrática que está ocurriendo en México tiene que llegar a la política exterior. La legitimidad que se obtiene con un gobierno electo democráticamente y que actúa bajo principios democráticos es una garantía de que podremos alcanzar las metas que como país nos proponemos. Pero además debemos asegurar que los resultados obtenidos representen un beneficio perceptible para la mayoría de la población.

Es imposible regresar a la política exterior de los años de la hegemonía priísta, tampoco es viable asumir una posición aislada de lo que ocurre en el mundo. Menos aun se puede continuar con las políticas asumidas en la administración del Presidente Vicente Fox.

Este artículo pretende hacer un análisis de una propuesta en materia de Política Exterior, desde el punto de vista de un Proyecto Alternativo de Nación con el fin de ponderar su viabilidad.

* Doctor en Ciencia Política y Maestro en Estudios Políticos Europeos por la Universidad de Essex, Inglaterra. Licenciado en Relaciones Internacionales por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) de la Universidad Nacional autónoma de México (UNAM). Presidente del Consejo Directivo de la Fundación por la Socialdemocracia de las Américas, A. C.; y Coordinador de la Fracción Parlamentaria de Convergencia en la Cámara de Diputados, LX Legislatura.

La Política Exterior de Estado

Se ha insistido en la necesidad de una “Política Exterior de Estado” la cual, dicho en términos muy simples, no sería otra cosa que la puesta en práctica de un conjunto de principios que, tomando en cuenta factores como la identidad nacional, la tradición histórica y sobre todo los intereses del país en el largo plazo, permitan desplegar acciones dirigidas al ámbito internacional coherentes y sostenibles en el tiempo, con la suficiente flexibilidad para atender situaciones coyunturales o fenómenos particulares. Jorge Montaña asegura que “Una política exterior de Estado no se puede asentar sobre declaraciones vagas, sino que requiere de una estrategia abierta a la crítica ciudadana. Sería aberrante pensar que el respeto a los principios rectores de la política exterior es suficiente para hacer frente a los retos cotidianos. Esta concepción ignora, al igual que aquella que los niega, que no son una fórmula mágica capaz de resolver los desafíos del siglo XXI. La discusión no puede descender a estos niveles de parroquianismo”.¹

Quiero subrayar el adjetivo de “Estado” con el que estamos calificando a la política exterior, pues aunque somos testigos de la irrupción de una diversidad de actores internacionales, el estado nacional sigue siendo el principal protagonista en el escenario internacional y seguramente lo seguirá siendo durante mucho tiempo.

Ahora bien, una política exterior de Estado solo puede ser instrumentada por el gobierno, a través del conjunto de estructuras administrativas que lo conforman, y en su diseño y ejecución debe garantizarse una fuente de legitimidad democrática. Aclaro esto porque, curiosamente, es muy fácil para gobiernos de corte autoritario seguir una política exterior de Estado, sobre todo si se mantienen en el poder durante mucho tiempo, y su objetivo sería muy simple: ayudar a sostener las bases que los mantengan en el poder. Pero, si queremos partir de un principio democrático, el asunto se vuelve más complejo por la diversidad de intereses a tomar en cuenta. Vale traer a colación la celebre definición de Tocqueville, enunciando que es en la conducción de los asuntos externos que la democracia parece inferior a otros sistemas de gobierno.

Y lo podemos constatar con un ejemplo muy cercano: la política exterior seguida por los gobiernos durante las décadas posteriores a la Revolución Mexicana, la de un sistema cuya principal característica era la hegemonía del partido único, y que respondía a esa lógica: la preservación de las bases del poder del PRI.

Tuvo gran merito que durante seis décadas se mantuviera una línea de Política Exterior que podríamos caracterizar como progresista y apegada a principios de aceptación universal y que tales principios hayan sido incorporados a la Constitución. Sin embargo, esa política carecía de un sustento democrático: su diseño y ejecución estaba totalmente dominada por el Presidencialismo y, no era instrumentada por gobiernos electos de manera libre.

Al estar concentrada en el poder Ejecutivo y no existir el necesario contrapeso de los otros poderes era más fácil tomar las decisiones que el sistema requería para su preservación. Seguir una política exterior apegada a principios cumplía la doble función de mantener una imagen de prestigio en el ámbito internacional y de legitimar al régimen al interior. Esa política exterior tenía su contraparte con una serie de políticas internas basadas en el control político y en la puesta en marcha de una política económica de desarrollo “hacia dentro”. El sistema protegía a la economía nacional de la competencia externa.

¹ JORGE MONTAÑA, *Debate sin Exteriores* en El Universal, 14 de junio de 2006.

Ejemplos sobran de esa política exterior: permanente distancia ideológica con Washington, un discurso latinoamericanista, apoyo a gobiernos progresistas como Cuba, el tercermundismo de Echeverría, iniciativas como la de Contadora a principios de la década de los ochenta, el Acuerdo de San José, o por mencionar algunos. Sin embargo, a pesar de tener un discurso diplomático coherente, de una fuerte y reconocida presencia diplomática y de gran activismo en foros multilaterales, la política económica exterior era mucho más conservadora.

Gustavo Iruegas apunta acerca de la política exterior mexicana del siglo XX que "su prestigio internacional consistía en el simple reconocimiento que México tenía de una política exterior propia y de que la ejercía con independencia diplomática"².

Las Crisis Económicas y la Política Exterior de Fin de Siglo

Hasta 1970, México no tenía una gran deuda externa ni un gran comercio exterior, aunque siempre fue notable la dependencia económica con respecto a los Estados Unidos. Sin ningún ánimo de pretender dar una explicación economicista a un fenómeno que es mucho más complejo, me parece que fue justamente en el terreno económico externo donde empezaron a gestarse los cambios de nuestra relación con el exterior. Me explicaré con dos ejemplos: el financiamiento externo y el comercio exterior:

En la época del desarrollo estabilizador la deuda externa no representaba problema "si consideramos el tipo de financiamiento externo disponible para México a partir del final de la segunda guerra mundial y hasta mediados de los años sesenta...provenía principalmente de organismos financieros internacionales, proveedores y del EXIMBANK de los Estados Unidos. La característica fundamental de ese ahorro externo era su atadura a proyectos de inversión y en los que además se exigía la aportación de cierto porcentaje de financiamiento interno"³. Tenía entonces una importancia marginal.

Sin embargo, a finales de los años sesenta y sobre todo durante toda la década siguiente⁴, el financiamiento externo provenía de fuentes privadas y además crecía exponencialmente, al grado de desembocar en una terrible crisis de pagos al principio de los ochenta. "La deuda externa directa del sector público, que sumaba 813 millones de dólares en 1960, aumentó a un ritmo anual de 18 por ciento durante los años sesenta para llegar a un saldo de 4 262 millones en 1970.

De 1971 a 1982, se incrementó a una tasa promedio anual de 26.3 por ciento, que la llevó a un saldo de 58 874 millones de dólares al 31 de diciembre de 1982. De 1973 a 1976, la deuda pública externa aumentó a una tasa anual promedio sin precedente de 40 por ciento. Un ritmo de endeudamiento de tal magnitud no podía sostenerse por mucho tiempo."⁵

² GUSTAVO IRUEGAS, "Hurtar en Rumbo a la Política Exterior Mexicana" en *La reconstrucción de la Política Exterior de México: Principios, Ambitos y Acciones*, Ed. UNAM, Colección Prospectiva Global, México, 2006, pp. 73.

³ ERNESTO ZEDILLO, *Algunos aspectos de endeudamiento público externo en México*, Banco de México, septiembre, 1978.

⁴ Recordemos que a partir de 1977 el descubrimiento de grandes yacimientos petroleros y el alto precio internacional de los hidrocarburos provocaron mayor endeudamiento y la caída de esos mismos precios derivó en la crisis de 1982.

⁵ *Informe Anual Del Banco de México*, 1983.

“Al finalizar 1982, el país afrontaba la más grave crisis económica desde la Gran Depresión Mundial de fines de los años veinte y principios de los treinta del Siglo pasado. Durante ese año, el producto interno bruto (PIB) cayó 0.5 por ciento, y la inflación - medida por el crecimiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor- llegó a 98.8 por ciento. México no había experimentado una caída del producto real desde 1932 y nunca había sufrido una inflación de tal magnitud.

El 30 de diciembre de 1982 la cotización promedio del tipo de cambio controlado fue 96.48 pesos por dólar y la del tipo de cambio libre 148.50 pesos por dólar a la compra y 150.00 a la venta. Para llegar a estas cotizaciones en los mercados libre y controlado, el tipo de cambio se depreció en ese año 466.2 por ciento y 268 por ciento, respectivamente. Una devaluación de tal magnitud de la moneda nacional no tiene precedente en la historia del país; sus efectos sobre el funcionamiento de la actividad económica y sobre las expectativas del público fueron sumamente severos”.⁶

La deuda externa llegó a representar el 85 por ciento del PIB, por eso, a partir de la crisis de la deuda externa de 1982 podemos observar un cambio profundo en la manera de concebir nuestra relación con el exterior. La negociación que implicó dar una salida a la crisis obligó a aceptar una injerencia externa de la mayor trascendencia: la firma de acuerdos con organismo financieros internacionales con objeto de recibir recursos necesarios para el país impuso condicionantes concretas sobre la política económica⁷. Desde los programas de ajuste estructural hasta la apertura comercial hacia el exterior fueron decisiones inducidas fuera y poco tuvieron que ver con decisiones soberanas.

En consecuencia, las medidas adoptadas tuvieron un impacto significativo en la población, que vio disminuir sus principales indicadores de bienestar: las devaluaciones socavaron el poder adquisitivo del salario y los ahorros de muchas familias, sobre todo de clase media. Los procesos inflacionarios desatados en esa época evidenciaban la incapacidad del Estado para controlar los efectos nocivos de una pésima política económica exterior.

Con una economía fuertemente enfocada al desarrollo del mercado interno, el comercio exterior mexicano presentaba una fuerte dependencia de las importaciones y poco crecimiento de sus exportaciones. Desde luego con la excepción de la bonaza petrolera de finales de los ochenta que permitió fuertes superávits comerciales,⁸ hasta que los precios internacionales de hidrocarburos cayeron drásticamente.

Como consecuencia de los compromisos contraídos con la banca internacional y de la necesidad de contar con recursos frescos para apuntalar la decaída economía nacional, se emprendió una rápida apertura comercial y en 1986 México se estaba adhiriendo al GATT. Vale decir que en 1985 el comercio exterior representaba menos del 30 por ciento como proporción del PIB, mientras que para 1996 era ya del 60 por ciento y desde entonces se ha mantenido en niveles que oscilan entre el 50 y el 60 por ciento.

⁶ *Ibid*

⁷ Sin duda el más famoso de estos instrumentos fue la carta de intención firmada con el Fondo Monetario Internacional.

⁸ Las exportaciones de petróleo representaban el 70% del total.

La apertura económica implicó dismantelar los esquemas proteccionistas con los que había operado la economía nacional durante décadas, pero se hizo en las peores condiciones: con una industria postrada por las devaluaciones y la recesión económica, con un campo que dependía de los cada vez más escasos recursos públicos y un sector de servicios incipiente.

Por lo tanto se apostó a dar un vuelco histórico: apalancar el desarrollo nacional con recursos externos por la vía de la inversión extranjera y de las exportaciones. Como históricamente nuestro comercio internacional se concentraba en los Estados Unidos se decidió impulsar, durante el salinato, un acuerdo de libre comercio, sumando a nuestro país al que ya tenían los Estados Unidos y Canadá. En 1994 pudo concretarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a partir de ahí se repitió el esquema, primero con países latinoamericanos y después con Europa y Japón. México se convirtió en un verdadero apóstol del comercio libre.

Como aclaré anteriormente, no trato de dar una explicación economicista sobre la evolución de la política exterior mexicana, pero es innegable que la entrada del país a la Globalización se hizo por la puerta de atrás y de manera forzada. No hubo en ello una cuidadosa planificación, ni se tomaron decisiones a partir de un proyecto de país; al menos no uno que se hubiera diseñado democráticamente.

Y por supuesto que si bien las crisis económicas precipitaron al país a abandonar su tradicional posición aislacionista, de la cual la política exterior activa no era sino una continuación⁹ hubo más factores involucrados.

Si podemos percibir que el nacionalismo revolucionario cedió su lugar a una visión más cosmopolita, muy propia de una elite que ya se había estado educando en el extranjero. Esta vuelta ideológica ha sido comúnmente vinculada con la irrupción del llamado modelo neoliberal.

Sin importar el perfil ideológico de quienes controlaran el aparato estatal era, inevitable que México emprendiera su camino hacia la Globalización, al menos si se quería dar viabilidad al desarrollo. El problema es que esta nueva visión cosmopolita se impuso al país desde las mismas estructuras de poder antidemocráticas del priato.

Pero además, en la realidad la aplicación de un nuevo modelo, que intentaba cortar de tajo con el "populismo del pasado",¹⁰ dejaba fuera del esquema de desarrollo a millones de mexicanos pobres, amplios sectores de la población incapaces de incorporarse a la modernidad prometida y que eran vistos como una carga. Recuerdo una significativa frase pronunciada por el Secretario de Comercio encargado de las negociaciones del TLCAN, Jaime Serra, cuando se le cuestionó que pasaría con los millones de campesinos que se verían perjudicados por la apertura comercial en ese sector. Su lacónica respuesta fue elocuente de la manera de pensar de ese grupo: "Que se dediquen a otra cosa".

⁹ Ya Mario Ojeda ha explorado con profundidad la utilidad de la política exterior del priato para efectos domésticos.

¹⁰ Con excepción por supuesto del clientelismo electoral que se instrumentaba a través de programas sociales.

Resumiendo este punto me parece que el modelo económico seguido por el país hasta principios de la década de los ochenta del siglo pasado fracasó en su intento de llevar al país a mayores grados de desarrollo, y las erróneas políticas públicas seguidas por las administraciones del Echeverría y López Portillo en materia de deuda, precipitaron el cambio hacia un modelo caracterizado por un retiro paulatino del Estado de la actividad económica, con el fin de reducir los volúmenes de déficit público; y, una acelerada apertura hacia el exterior, fincada en una relación comercial con los Estados Unidos normada por el TLCAN.

Curiosamente, el esquema de control político del gobierno de partido único no sufrió mayor variación; sin embargo, la propia apertura hacia el exterior y las presiones internas, propiciaron avances en materia electoral y, sobre todo en materia de representación de fuerzas opositoras en el legislativo. No obstante, las grandes decisiones se tomaban por el Ejecutivo con el apoyo de una mayoría en el Congreso.

La política exterior también empezó a sufrir modificaciones, sin abandonar el discurso de principios, se fue haciendo menos estridente, sobre todo en la relación con los Estados Unidos; y aunque seguía el activismo en foros multilaterales cada vez eran menores los enfrentamientos con la Casa Blanca en estos foros.

En un afán de presentar un supuesto interés en diversificar nuestras relaciones con el exterior se empezaron negociaciones con países de Europa, cuyo proceso de integración avanzaba rápidamente, y también se participaba en las iniciativas de la Cuenca del Pacífico. La cereza en el pastel de la política exterior del así llamado neoliberalismo, fue la inclusión de México en la OCDE durante el salinato.¹¹

Por supuesto no se abandonó la vertiente latinoamericanista y se mantuvo la presencia mexicana en diversos foros: El Grupo de Río, el Grupo de los Tres, las Cumbres con Centroamérica o las Cumbres Iberoamericanas y muy significativamente se continuó la relación especial con Cuba. Sin entrar a un examen detallado, se puede afirmar que los resultados de estos foros eran más bien parcos, pero ayudaban a mantener la presencia mexicana y sobre todo a mantener algunas posiciones comunes, muy importantes en el contexto de la nueva realidad internacional prevaleciente al final de Siglo.

Y esa nueva realidad era un mundo sin Guerra Fría. Cuando el bloque del Socialismo Real cayó de manera estrepitosa, desaparecieron muchas de las razones que justificaban una política exterior como la seguida hasta entonces por México. El triunfo por “default” de los regímenes liberales, es decir democráticos en lo político y con prevalencia del mercado en lo económico, dio nuevos argumentos a quienes promovían esos valores en México, al menos en la vertiente económica, pues al autoritarismo priista seguía siendo la característica más importante de nuestro sistema político, disminuido apenas por los avances en materia electoral.

La última crisis económica mexicana del Siglo XXI demostró que la fortaleza económica anunciada por el salinismo resultó ser un gigante con pies de barro. En el sexenio siguiente, el Presidente Zedillo dedicó gran parte de sus esfuerzos al control de daños económicos,

¹¹ A la larga, la inclusión en este “club” de países desarrollados ha servido para dimensionar el lugar que México ocupa en el mundo, pues prácticamente estamos en los últimos lugares de casi todas las clasificaciones que hace este organismo.

buscando dar por fin al país una solidez económica que hacía énfasis en los indicadores macroeconómicos y en la que el crecimiento con desarrollo y la erradicación de la pobreza se limitaban a continuar los programas asistencialistas puestos en marcha por su predecesor. De hecho el episodio más importante de su sexenio en materia de política exterior fue el rescate que le brindó William Clinton para remediar la crisis de liquidez del gobierno mexicano.

Zedillo tuvo el gran merito de no entorpecer los avances que México hacía en materia democrática. Con un órgano electoral autónomo, en 1997 inicia la primera legislatura sin mayoría priista en la Cámara de Diputados en más de 65 años; y tres años después asistimos al inusitado espectáculo de la toma de posesión del primer Presidente de la Republica del siglo XXI que provenía de la oposición, después de 7 décadas de presidencialismo priista.

La Política Exterior de Fox

El nuevo gobierno encabezado por Fox, asumió su mandato rodeado de las mejores expectativas: era producto de una elección pacífica y ordenada, que cumplía con los requisitos formales y que tenía amplia legitimidad. Al estar libre de los lastres del priismo y contar con un bono democrático, Fox reunía en su persona la esperanza de millones de mexicanos y el reconocimiento internacional por su victoria sobre el autoritarismo priista. Por si fuera poco, el ambiente internacional era bastante bueno y su simpatía personal con George Bush Jr, auguraba una buena relación con los Estados Unidos. Sin embargo, hoy en día nos queda claro que Fox no tenía un proyecto definido de Política Exterior, cuya conducción dejó en manos de su flamante Canciller, Jorge Castañeda, quien solamente duró dos años en el cargo.

No podemos dejar de reconocer que Castañeda intentó dar un drástico giro a la política exterior mexicana; sin embargo, me parece que, como en muchos otros temas de la agenda nacional, el gobierno de Fox no convocó a la sociedad, ni a las principales fuerzas políticas para definir el nuevo proyecto de país, que por supuesto incluiría a la política exterior. Ante el fin del presidencialismo imperial y la existencia de un Congreso dividido con el que el Ejecutivo no fue capaz de tender puentes ni tejer acuerdos, el cambio propuesto por Castañeda adquirió la dimensión de una cruzada personal y no de una política exterior de Estado.

El Presidente Vicente Fox, en su Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 estableció que los principios generales de la política exterior de México, plasmados en nuestra Constitución Política, no pueden ejercerse en abstracto, sino que deben enfocarse a la defensa y promoción de intereses nacionales fundamentales". Según el PND de Fox, estos intereses eran:

- Garantizar nuestra seguridad nacional
- Asegurar la naturaleza soberana de las decisiones que adopta el estado mexicano en materia de política interna e internacional
- Aprovechar en beneficio de la nación nuestros recursos naturales
- Impulsar el desarrollo nacional integral, sostenido y sustentable, mediante acciones concertadas con otras naciones o regiones del mundo (bilateralismo/multilateral)
- Participar activamente en la conformación de un sistema internacional que promueva la estabilidad y cooperación.

Con base en estos intereses nacionales fundamentales la administración foxista adoptó cinco objetivos estratégicos:

- Promover la democracia y los derechos humanos
- Defender los derechos de mexicanos en el extranjero
- Intensificar la participación en foros multilaterales
- Equilibrar la agenda de política exterior
- Apuntalar los esfuerzos de promoción económica, comercial y cultural

En este esquema la agenda con los Estados Unidos adquirió un valor intrínseco. Se trataría de apuntalar el TLCAN con una estrategia de desarrollo regional que permitiera acercar a los socios comerciales a nuevas relaciones de entendimiento. El tema de los trabajadores indocumentados se convirtió en el más importante para México. Se trataba de remediar el problema que significaba el éxodo de millones de mexicanos ante la falta de oportunidades en el país. Para Gustavo Iruegas esa política “que al principio se consideraba temeraria, se reconoce como engañosa al tiempo que ingenua. Lo primero porque se recomendaba abdicar de la soberanía sin proponer aquello que la debería sustituir; lo segundo porque ahora se sabe la intención real es subsumirla en la soberanía de los Estados Unidos y, lo último porque supone que la oferta sería aceptada”.¹²

El equilibrio para la relación preferencial con el vecino del norte se buscaría en los foros multilaterales, particularmente impulsando las agendas del desarrollo en el ámbito internacional. Por esa razón se convirtió a México en huésped de reuniones internacionales, sobre todo de alto nivel. Además, con el pretexto de la defensa de los derechos humanos, nuestro gobierno abandonó su tradicional política de amistad con Cuba, al grado de protagonizar incidentes realmente bochornosos como el ocurrido en la Cumbre de Monterrey.

Sin duda el dramático ataque terrorista del 11 de septiembre vino a trastocar el escenario internacional, impactando de manera profunda la nueva relación que México intentaba con los Estados Unidos. Repentinamente la agenda bilateral quedaba sometida a la agenda internacional de lucha contra el terrorismo. Todos los temas estarían ahora vinculados a un tema único para la Casa Blanca: la Seguridad. Como bien señal la Embajadora Olga Pellicer “Las prioridades de la política exterior estadounidense en estos momentos andan en otra parte, en los asuntos que se relacionan con el ejercicio de su poder a nivel mundial”.¹³

Este hecho fundamental, sumado al abandono de quien había impulsado “la nueva política exterior”, dejó a ésta en la orfandad, sin haber alcanzado mayores resultados que el digno papel que jugó México como miembro del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con relación a la invasión estadounidense en Irak, que por otro lado, terminó por enfriar la relación con Washington.

¹² GUSTAVO IRUEGAS, *Op. Cit.*, pp. 74.

¹³ OLGA PELLICER, ponencia presentada en el Foro del Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación, México D. F., 3 de mayo de 2006.

En una irónica conclusión, el Embajador Javier Wimer declara que la política exterior de Fox ha sido un desastre que "puede resumirse en pocas palabras. Tenemos malas relaciones con varios países y excelentes con ninguno. El Presidente de la República no ha reconquistado la simpatía del gobierno de Washington a pesar de haberse convertido en apóstol gratuito del libre mercado y, por cuenta del mismo apostolado, ha perdido la confianza de la comunidad latinoamericana".¹⁴

Me parece que la incapacidad de la política exterior mexicana para reaccionar ante un entorno internacional que se transformó súbitamente nos habla no solamente de la ineptitud de la administración foxista sino de la necesidad de introducir cambios en la manera en que concebimos nuestra relación con el mundo. Nuestra política no puede ser reactiva sino proactiva. Pero para ello deben cumplirse dos condiciones: Establecer el vínculo necesario entre nuestro Proyecto de Nación y el lugar que queremos tener en el mundo. Con un destino definido es más fácil ir sorteando los obstáculos que las coyunturas nos presentan y avanzar. Otra vez hablamos de una política exterior de Estado.

La doctrina, los principios y los objetivos de la política exterior no deberán estar en duda, pero también es cierto que vale la pena su revisión y evaluación. La doctrina se nutre de la historia. Los principios son ejes de la actuación del país y los objetivos de desarrollo e independencia acompañan a la defensa de la soberanía. Por lo tanto, esa debe ser la pauta que le nuevo gobierno debería seguir.

Si esto es cierto, como se asume aquí, que se ponga en claro urgentemente. Consecuentemente, se deberá poner a debate entre los poderes de la unión y de cara a la sociedad la conveniencia del cambio. Estas son las bases del inicio real de su transformación. Construir los consensos que allanen el camino del cambio es una tarea inmediata, pues enfrentar los nuevos retos que impone la arquitectura internacional de principios de siglo es urgente, no sólo en las redefiniciones de América del Norte, sino frente al resto del mundo.

En concreto, si asumimos que el modelo, suponiendo que hay uno, de política exterior ya no responde a las nuevas necesidades que tiene que satisfacer, es necesario entonces establecer las bases de su ajuste y modificación, incluido el debate de sus fundamentos constitucionales. De lo contrario el tema continuará como un asunto de constante fricción entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, y el único perdedor será la Nación en su conjunto.

La política exterior como instrumento de un proyecto alternativo de Nación

Tenemos que aceptar, independientemente de la posición ideológica que se tenga, que México está inmerso en la compleja red que conforman los distintos procesos de interdependencia global (económicos, políticos y culturales). Pero las posibilidades de respuesta ante ese hecho sí son diversas.

Sin embargo, la preeminencia que se ha dado a nuestra relación con el exterior, en función de un modelo aperturista altamente excluyente, es de suyo criticable sobre todo en función

¹⁴ JAVIER WIMER, *Ideología y política exterior* ponencia presentada en el Foro del Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación, con el tema: Dignidad por la República, México D. F., 3 de mayo de 2006.

de los resultados: el modelo exportador ha sido relativamente exitoso pero hoy la evidencias nos señalan que México está siendo desplazado de los mercados internacionales por países como China, y junto a ese sector exportador más o menos integrado a las corrientes internacionales de comercio, tenemos una industria nacional incapaz de generar los empleos que necesita el país. En contraposición, el modelo engrosa las filas de la pobreza o acaba por arrojar a millones de mexicanos a buscar oportunidades en los Estados Unidos.

Además jugar nuestra suerte a una sola baza: la relación con los Estados Unidos ha sido inoperante y delata una derechización de la política exterior denunciada por Gustavo Iruegas.¹⁵ Durante los últimos años hemos enganchado de nuestra economía a la estadounidense, tal estrategia ha probado sus francas limitaciones como solución al estancamiento económico. Tenemos un sector externo en extremo débil para atender las necesidades del país. Si no nos ha dio peor es gracias la coyuntura favorable de los precios petroleros y las remesas que envían los mexicanos que trabajan en el exterior.

Para el diseño de una Política Exterior a ser considerada en un Proyecto Alternativo de Nación, queda claro que además de esas críticas a la política exterior vigente, valederas por cierto, deben existir propuestas que nos permitan hacer frente a lo innegable: el destino de México se juega tanto en las arenas internacionales como en la arena nacional. Según Jorge Eduardo Navarrete “el Proyecto Alternativo de Nación que se construya, imbricado con su componente de política exterior, tiene que integrar tres elementos: una visión lúcida de los intereses y objetivos nacionales, una apreciación realista de los recursos de que se dispone para alcanzarlos y un conocimiento acabado de las cambiantes restricciones y oportunidades del entorno mundial. La acción gubernamental, rectora del quehacer del conjunto de la sociedad, debe buscar el mejor resultado de la interacción dinámica de estos elementos, en términos de crecimiento, desarrollo y equidad”.¹⁶

La primer condición es hacer frente a los efectos de la Globalización, entre los cuales el Embajador Sergio González Gálvez señala: la más completa internacionalización de los mercados financieros y de la información; una fuerte dislocación de los mercados de trabajo tradicionales y sus organizaciones frente al capital; la internacionalización de la criminalidad y de los riesgos medioambientales, de la salud y la seguridad; la ruptura de la distinción tradicional entre política interna e internacional; el surgimiento de otros actores en la arena internacional, tales como los medios de comunicación global, las grandes corporaciones transnacionales y algunas comunidades y grupos de intereses diversos.¹⁷

Un gobierno que quiera impulsar un modelo de desarrollo incluyente deberá combatir los efectos perniciosos de la Globalización, tales como la profundización de la desigualdad entre regiones y países, la destrucción del medio ambiente y el predominio de la especulación de capitales financieros. Si no instrumentamos políticas públicas adecuadas estaremos inermes ante las consecuencias dañinas de la globalización.

En este sentido la promoción de iniciativas multilaterales a favor de la paz, la democracia, el respeto a los derechos humanos; así como el desarrollo equitativo, incluyente y sustentable, no deben limitarse a un discurso retórico, sino que deben ser una actividad permanente, basada en el compromiso manifiesto del Estado mexicano con estas causas.

¹⁵ GUSTAVO IRUEGAS, *Op. Cit.*, pp. 80.

¹⁶ JORGE EDUARDO NAVARRETE, ponencia presentada en el Foro del Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación, México D. F., 3 de mayo de 2006.

¹⁷ SERGIO GONZÁLEZ GÁLVEZ, “La Política Exterior de Principios” en *La reconstrucción de la Política Exterior de México: Principios, Ámbitos y Acciones*, Ed. UNAM, Colección Prospectiva Global, México, 2006. pp. 100.

Ya he mencionado que el cambio en la política exterior tradicional en nuestro país llegó por la puerta trasera de la apertura económica, por lo tanto es necesario incorporar plenamente una variable externa en el proyecto económico que, por un lado coadyuve a remediar la falta de competitividad de nuestro país y, por el otro, permita equilibrar las necesidades internas con las externas y modere la apertura indiscriminada y sin reciprocidad que, entre otros factores, han ido desplazando a México de los mercados mundiales y profundizando las desigualdades internas. México debe replantear sus relaciones económicas internacionales, a fin de promover, no solamente la apertura, sino nuestros intereses legítimos en el exterior.

Un buen diagnóstico del entorno internacional es necesario para tomar las decisiones correctas. Tenemos variables que permanecerán en el futuro cercano y con las cuales tendremos que lidiar.

En primer lugar tenemos que el referente ideológico en el que nos movemos es la discusión sobre cuál debe ser la relación entre Estado y mercado. Después de un cuarto de siglo de proclamar la supremacía de la mano invisible del mercado, hoy ya se acepta abiertamente la necesidad de un Estado fuerte, que sea garante de relaciones económicas más equitativas. Aun organismos como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional han aceptado que la desigualdad y la debilidad del Estado son fuertes lastres que impiden el desarrollo.

Las cifras oficiales de los organismos internacionales nos indican que más de 1 000 millones de personas en el mundo subsisten con menos de un dólar al día y en total 2,700 millones luchan por sobrevivir con menos de dos dólares diarios.

No obstante la voluntad de la mayoría de los países por resolver estos problemas, manifiesta en los compromisos para el desarrollo de la Agenda del Milenio, suscrita en el seno de las Naciones Unidas en el año 2000. La securitización de las agendas internacionales, específicamente la agenda de la lucha contra el terrorismo, impuesta desde septiembre de 2001, ha desplazado a los temas del desarrollo de la atención internacional.

La agenda de desarrollo no avanza, no despegua pues el lastre de la visión unidimensional de la seguridad internacional y regional NO da paso a una visión multidimensional, que asuma que las amenazas van más allá del terrorismo.

La reforma necesaria de las Naciones Unidas, para ajustarla a las necesidades del Siglo XXI, hoy postergada por el regreso de la *realpolitik* a las Relaciones Internacionales contemporáneas ha producido un fenómeno que merece y merecerá toda nuestra atención en los años venideros.

Ante la disfuncionalidad de los organismos multilaterales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización Mundial del Comercio, entre otros; los estados se están replegando al ámbito de sus regiones contiguas para darle viabilidad al manejo de sus asuntos y a los temas urgentes de sus agendas de crecimiento y desarrollo, frente a una Globalización que atraviesa por una crisis ética que ya tocó fondo.

Es por ello que el mundo se describe hoy mejor como un conjunto de regiones que de no lograr reformas macro a los grandes arreglos regionales, los estados se repliegan a sus regiones como la mejor manera de soportar los embates de la Globalización, misma que hoy está hundida en una crisis ética que ya no aguanta más.

Esta transición mundial de los sistemas multilaterales macro, a los regimenes regionales es el espacio en que se insertan las políticas exteriores de los estados del Sistema Internacional actual, tanto en su dimensión multilateral como multiregional.

Bajo este diagnóstico, destaco las siguientes propuestas:

1. México debe seguir pugnando por un rescate del papel universal del Sistema de Naciones Unidas, cuya reforma es impostergable. En este contexto, debemos buscar la democratización del Consejo de Seguridad y negociar con América Latina, y Brasil a la cabeza, un espacio en el Consejo.
2. México debe refrendar, sus compromisos internacionales en materia de promoción de la democracia, de defensa de los derechos humanos, operando en un delicado equilibrio entre esos objetivos y el respeto a las soberanías nacionales.
3. México está ante la oportunidad de incidir en la recuperación de una nueva fase del Diálogo Norte-Sur. Las cumbres Iberoamericanas, Eurolatinoamericanas, latinoamericanas, y en su conjunto el diálogo con las naciones más industrializadas deberá recuperar la agenda para el desarrollo. En este diálogo México debe participar con los países del Sur, en particular de América Latina, pero siendo un puente con el mundo desarrollado, por la vía de su participación en la OCDE.
4. La des securitización de las agendas es una tarea urgente que debe abordar la política exterior de México para trasladar los problemas sociales al centro del debate. Basta observar entre otros hechos el impacto de Katrina sobre los pobres de Nueva Orleans hasta las recientes movilizaciones de los jóvenes y los migrantes en Europa y los Estados Unidos. De la misma manera, debemos llamar la atención internacional sobre la exclusión social que en Europa y los Estados Unidos ha resquebrajado el modelo multicultural y multiétnico de convivencia.
5. Con América del Norte la dimensión de la cohesión social en la región está en la mesa. Las expresiones de los mexicanos y demás migrantes en toda la Unión Americana, producto de su capacidad de movilización y no de nuestra política exterior, deberá situarnos ante el escenario de una nueva fase en las relaciones regionales en donde prevalezca la co-responsabilidad y el entendimiento. Esta

nueva fase se deberá impulsar bajo una perspectiva intergubernamental y en estricto apego a nuestros marcos constitucionales¹⁸.

6. La agenda bilateral con los Estados Unidos debe entrelazar seguridad y desarrollo económico. De esta manera podemos dimensionar adecuadamente los temas de migración, de energía y de financiamiento para el desarrollo regional; así como el combate al narcotráfico y a la delincuencia, por citar los más importantes. Es tiempo de asumir lo que afirma Olga Pellicer "La relación con los Estados Unidos no tiene porque ser un coto reservado a la derecha", porque como bien describe la Embajadora, "la vecindad con los Estados Unidos marca y define la ubicación de México en el mundo. A los ojos de empresarios, políticos u opinión pública que nos ven desde el exterior, somos ante todo vecinos de los Estados Unidos. Más del 80 por ciento del comercio exterior de México, rubro importante del PIB, está concentrado con ellos. 10 millones de mexicanos de primera generación trabajan en el país del Norte; una de cada cuatro familias mexicanas tiene algún pariente en los Estados Unidos; las remesas que envían desde allá los trabajadores migrantes, son la primera o segunda fuente de divisas para el país. México se encuentra, nos guste o no, en el perímetro de seguridad de los Estados Unidos".¹⁹
7. Con la Unión Europea la oportunidad de fortalecer las relaciones, no sólo económicas y comerciales, sino también políticas, sociales y de cooperación es una estrategia que no deberá menospreciarse. Las coincidencias culturales y políticas con Europa son muchas y muy mal aprovechadas.
8. El regreso a América Latina y el Caribe pasa por un reencuentro estratégico con Brasil y Cuba. La dimensión de las relaciones con la región latinoamericana y caribeña es vital, no se debe simular un actitud de interlocución aislada con los países industrializados, por el contrario se debe asumir una posición responsable de coordinación con Brasil, Cuba y el resto de la región.
9. Las relaciones con Cuba deberán regresar a su punto de respeto y amistad que nos caracterizaron desde el triunfo de su Revolución. Es falso el dilema de una nueva era de relaciones con la República cubana. El bloqueo que ha impuesto los Estados Unidos debe terminar tarde o temprano.
10. En la Organización de Estados Americanos tendremos que distender las relaciones entre México y sus miembros al punto en que se siga trabajando con sus miembros en el sentido de privilegiar una visión multidimensional de la seguridad continental.
11. En materia económica, no podemos abandonar la promoción del comercio exterior y la captación de inversión extranjera. Pero hay que invertir el orden de las prioridades; primero definimos un modelo de desarrollo incluyente y luego definimos el papel que jugará la política económica externa en la consecución de esos objetivos nacionales. Como menciona el propio González Gálvez: "Lo

¹⁸ Para GUSTAVO IRUEGAS es un hecho que la seguridad de las tres naciones es ahora interdependiente y que un perímetro de seguridad norteamericano puede ser un instrumento útil para México. *Op Cit.*, pp. 93.

¹⁹ OLGA PELLICER, ponencia presentada en el Foro del Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación, México D. F., 3 de mayo de 2006.

económico es hoy alta política y la diplomacia mundial tiene en la esfera económica uno de sus campos de acción más importantes”.²⁰

12. Es necesaria una reforma en la manera en que se conduce la política exterior, para que sea congruente con la nueva realidad política que vive el país: tenemos mayor democracia, mayor apertura en medios y, sobre todo, una pluralidad de visiones y una diversidad de intereses que hoy pueden expresarse. El Congreso Mexicano debería corresponder a ello, involucrándose con mayor amplitud, no solamente con nuevas atribuciones al Senado en materia de política exterior, sino inclusive dando a la Cámara de Diputados un rol más activo en su definición.

Por supuesto que existen muchos temas de la agenda de política exterior, pero este artículo no pretende ser exhaustivo al respecto, lo que importa aquí es derivar del análisis expuesto propuestas concretas que deberían ser tomadas en cuenta por el Gobierno que asuma el próximo primero de diciembre de 2006.

Reitero que la Política Exterior de Estado debe proceder de la definición que hagamos de nuestro Proyecto de Nación, como menciona Jorge Eduardo Navarrete: “La política exterior, para ser efectiva, ha de guardar estricta congruencia con la nacional. Pueden verse como las dos caras de una sola moneda. No es posible exigir a otros que adopten conductas o respeten valores que aquí mismo se ignoran o no se practican. En sentido asertivo, esto equivale a asegurar que lo que se haga más allá de las fronteras esté vinculado con lo que se intenta conseguir aquí”.²¹

El gran reto es lograr los equilibrios que nos permitan cumplir con la sociedad mexicana e insertarnos en los procesos de la globalización en apoyo, teniendo en mente los objetivos nacionales no podemos aceptar, como subraya el Embajador José María Pérez Gay “una Globalización que sólo mundialice la miseria. Y ello puede ocurrir y está ocurriendo si apelamos a los datos negativos del fenómeno. Corremos el peligro de crear mundialmente una subclase estructural permanentemente excluida de las bondades de un sistema de darwinismo global que sólo beneficia a los más aptos y deja a la vela del camino y desprotegidos a quienes se quedan atrás de la carrera, la creciente masa de los marginados”.²²

²⁰ SERGIO GONZÁLEZ GÁLVEZ, *Op. Cit.*, pp. 102.

²¹ JORGE EDUARDO NAVARRETE, ponencia presentada en el Foro del Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación, México D. F., 3 de mayo de 2006.

²² JOSÉ MARÍA PÉREZ GAY, ponencia presentada en el Foro del Consejo Consultivo para un Proyecto Alternativo de Nación, México D. F., 3 de mayo de 2006.