

---

# Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México

Rafael Velázquez Flores\*

## Introducción

La política exterior de México constituye un mecanismo fundamental que determina las relaciones internacionales del país. Su estudio resulta significativo puesto que es un instrumento que coadyuva al logro de los propósitos nacionales. Mucho se ha escrito acerca de la política exterior mexicana, pero son relativamente pocos los trabajos que presentan propuestas metodológicas para su análisis.<sup>1</sup>

En virtud de lo anterior, el objetivo de este trabajo es presentar una propuesta metodológica para el análisis de la política exterior de México.

\* Internacionista, Secretario Académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPyS de la UNAM.

<sup>1</sup> La mayoría de los ensayos que abordan esta temática describen y explican el desarrollo de la política exterior de México con diferentes enfoques teóricos. Las instituciones docentes que han producido trabajos serios académicamente son El Colegio de México, El Centro de Investigaciones y Docencia Económicas y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Una propuesta teórica-metodológica fue presentada por Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, abril-junio de 1989, p. 652, en donde utiliza la autonomía, el desarrollo económico y las relaciones México-Estados Unidos, como categorías para el estudio de la política exterior de México. También Arturo Borja clasifica los diferentes enfoques que han sido utilizados por los autores mexicanos para el análisis de la política exterior de México, véase: *Enfoques para el estudio de la política exterior de México*, México, CIDE, 1992. Asimismo, Roberto Peña realiza un interesante trabajo en su artículo: "Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior", en *Estudio científico de la realidad internacional*, México, FCPyS-UNAM, 1981, pp. 189-201.

Este intento resulta relevante frente a los cambios que la sociedad internacional está experimentando últimamente. El desmembramiento de la URSS, el fin de la Guerra Fría, los procesos de globalización e integración, los nuevos temas de la agenda internacional (Derechos Humanos, Ecología, Democracia y Narcotráfico), son los nuevos factores que permean el nuevo ambiente internacional. Por tanto, el papel de su política exterior será determinante para la inserción de México en las estructuras mundiales por venir y en las consecuencias que se produzcan al interior del país.

Este trabajo parte del supuesto de que los alcances y límites de la política exterior mexicana dependen de su capacidad de negociación internacional. Es decir, el logro de los objetivos de la política exterior de México descansa en circunstancias coyunturales que determinan la capacidad de negociación. Por tanto, cuando el país es fuerte al interior y el contexto internacional se presenta favorable, entonces hay más posibilidades de éxito en materia de política exterior. Pero cuando la situación interna es débil y la externa ejerce una aguda presión, entonces la vulnerabilidad del país se hace patente y esto repercute en el logro de los propósitos nacionales.

Para lo anterior, la primera parte de este artículo analiza algunas definiciones de diversos especialistas sobre el término *política exterior*, con objeto de identificar los elementos más sobresalientes que se manejan, y así precisar el concepto más acertado para este trabajo que nos lleve a la propuesta metodológica. Más adelante, esta misma parte explica

los elementos que componen tal concepto. La segunda parte incluye algunas reflexiones sobre la capacidad de negociación internacional de un Estado por el peso que ésta tiene en el presente trabajo. La tercera parte presenta algunos comentarios acerca de la relación existente entre política interna y política exterior. Finalmente, la última parte está consagrada al análisis de tres etapas representativas de la política exterior de México con el propósito de ilustrar los supuestos que se presentan aquí. No se pretende examinar la política exterior mexicana actual porque esto requeriría de una investigación aparte, lo cual resultaría muy ambicioso para este trabajo.

### 1. Concepto de política exterior

Una primera definición se refiere a la política exterior como

el conjunto de decisiones y acciones por las que cada sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos que trascienden sus fronteras; así como las medidas y acciones en su relación.<sup>2</sup>

Por su parte, Silvio Brucan apunta que las metas que una nación persigue más allá de sus fronteras representan la extensión de los intereses nacionales en la escena internacional.<sup>3</sup> Asimismo, John Stoessinger señala que "la política exterior de una nación es la expresión de su interés nacional frente al de otras naciones".<sup>4</sup> De la misma manera, J. W. Burton establece que la política exterior es para promover y proteger los intereses nacionales.<sup>5</sup> Morgenthau, por su parte, afirma que la política es una lucha por el poder. Cualquiera que sea el fin último de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato, según este autor.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de política internacional*, México, UNAM, 1983, p. 128.

<sup>3</sup> Silviu Brucan, *La disolución del poder*, México, Siglo XXI, 1978, p. 129.

<sup>4</sup> John Stoessinger, *El poderío de las naciones*, México, Guernica, 1986, p. 39.

<sup>5</sup> J. W. Burton, *Teoría general de las relaciones internacionales*, México, UNAM, 1987, p. 396.

<sup>6</sup> H. J. Morgenthau, *La lucha por el poder y la paz*, Argentina, GEL, 1986, p. 43.

De las definiciones anteriores, es posible advertir que algunos autores citados anteriormente coinciden en afirmar que la política exterior está fundamentada por el interés nacional. Sin embargo, aquí se considera que no es posible argumentar que el interés nacional que mueve a toda política exterior consiste en la búsqueda del poder, puesto que los países débiles no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo y más bien su política exterior se destina a defenderse de los intereses de los otros Estados. En este sentido, Mario Ojeda señala, atinadamente, que la política exterior de un país débil es diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales.<sup>7</sup>

Por otra parte, Mabel Laredo entiende por política exterior al curso de la acción que un Estado emprende en persecución de sus objetivos nacionales más allá de los límites de su propia jurisdicción.<sup>8</sup> Por su lado, Tomás Peñaloza parte de la premisa de que la política exterior debiera concebirse como un instrumento efectivo que coadyuve al logro de los objetivos de una nación.<sup>9</sup> Por tanto, el establecimiento de objetivos que respondan a las necesidades internas es un factor importante en la elaboración de una estrategia de política exterior.

A su vez, Alejandro Chanona señala que una política exterior es parte integral del proyecto nacional de un Estado.<sup>10</sup> Mientras que Graciela Arroyo sostiene que la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo Estado.<sup>11</sup> Para Andrés Rozental, la política exterior es la variable externa del proyecto que toda nación define en el de terminado momento de su desarrollo histórico.<sup>12</sup> En efecto, toda política exterior tiene que estar

<sup>7</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 3.

<sup>8</sup> Mabel Laredo, "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional", en *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 1, México, El Colegio de México, 1965, p. 158.

<sup>9</sup> Tomás Peñaloza, "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977, p. 7.

<sup>10</sup> Alejandro Chanona, "La naturaleza del Estado mexicano y su política exterior", en *Relaciones Internacionales*, núm. 32, México, FCPyS-UNAM, 1984, p. 43.

<sup>11</sup> Graciela Arroyo, "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", en *Relaciones Internacionales*, núm. 32, loc. cit., p. 80.

<sup>12</sup> Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la Modernidad*, México, FCE, 1993, p. 9.

sustentada en un proyecto que establezca las estrategias para conseguir los objetivos externos.

En otro orden de ideas, Roberto Peña se extraña por el hecho de que en la mayoría de las definiciones sobre política exterior, los autores soslayan, o no hacen una referencia explícita, a que el fundamento empírico de la existencia de tal política es la necesidad de negociación entre Estados respecto a diversos asuntos. En este sentido, el mismo autor agrega que "la negociación internacional no es un fin en sí misma, sino un medio necesario de la política exterior de cualquier Estado".<sup>13</sup> Y con mucha razón, puesto que la capacidad de negociación es uno de los elementos más importantes para el éxito de la política exterior de un determinado país.

Finalmente, dos especialistas apuntan que la política exterior es

una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales, y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales. La política exterior —agregan— comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales, a los factores de situación.<sup>14</sup>

Sobre este último punto, Modesto Seara coincide al señalar que la dirección de la política exterior está influida por numerosos factores, unos de carácter endógeno y otros de competencia exógena.<sup>15</sup> Es decir, la situación interna e internacional son dos factores que inciden en la instrumentación de una política exterior.

La siguiente conceptualización, que retoma los elementos fundamentales manejados por los especialistas anteriormente citados, es la que finalmente se considera más acertada para los fines del presente artículo.

<sup>13</sup> Roberto Peña, "México y sus instrumentos de negociación internacional", en *Relaciones Internacionales*, núm. 32, *loc. cit.*, pp. 46 y 47.

<sup>14</sup> Jack C. Plano y Roy Dilton, *Diccionario de relaciones internacionales*, México, Limusa, 1985, p. 199.

<sup>15</sup> Modesto Seara, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985, p. 7.

La política exterior está conformada por todas aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras; fundamentadas en el interés nacional y en objetivos concretos; delimitadas por un proyecto específico; basadas en la capacidad de negociación internacional, y determinadas por los factores de situación tanto internos como externos.

Cada uno de los elementos resaltados en esta conceptualización requiere de consideración por separado, aunque ninguno es independiente de los demás.

#### *Estado*

No se pretende hacer un análisis exhaustivo y detallado del significado de la categoría Estado, solamente se intenta definir su papel como actor de la política exterior. De acuerdo a su concepción formal, el Estado es un ente jurídico-político-administrativo que se conforma, básicamente, de una población, un territorio y un gobierno; además de que su existencia requiere del reconocimiento de los otros Estados.<sup>16</sup> No obstante, el Estado es también considerado como una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas.<sup>17</sup>

Ahora bien, los Estados son los actores más importantes y más completos de las relaciones internacionales porque, jurídicamente, son los sujetos básicos del Derecho Internacional y, políticamente, son las unidades primarias de la comunidad internacional con soberanía para decidir su política exterior.<sup>18</sup> Muchas veces, apunta Marcel Merle, las relaciones internacionales se confunden con las relaciones entre los Estados; es decir, entre los gobiernos que representan a tales Estados. Añade, finalmente, que todos los actos llevados a cabo por los gobernantes se imputan al Estado, y sólo los gobiernos están considerados para actuar en nombre del país y comprometerlo frente a otros.<sup>19</sup>

Por tanto, los Estados son las únicas entidades capaces de formular una política exterior en virtud

<sup>16</sup> Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1986, p. 268.

<sup>17</sup> Karl Deutsch, *Política y gobierno*, Madrid, FCE, 1976, p. 120.

<sup>18</sup> Cfr. Mabel Laredo, *op. cit.*, p. 138 y Marcel Merle, *op. cit.*, p. 138.

<sup>19</sup> Marcel Merle, *op. cit.*, pp. 274-275.

de ser los actores exteriores más completos y reconocidos, jurídicamente, para actuar en el plano internacional. Esto quiere decir que al interior de las organizaciones internacionales, las políticas exteriores de los Estados miembros se mezclan y se conjugan y, en este sentido, una actitud de uno de estos organismos es el resultado de la fusión de las distintas políticas exteriores.

### *Interés nacional*

Respecto a este punto existe una aguda discusión entre los especialistas del tema,<sup>20</sup> puesto que no hay un consenso acerca del significado de este término. Por ejemplo, John Stoessinger afirma que no existe un solo concepto que explique el interés nacional.<sup>21</sup> Para Silvio Brucan, el interés nacional

comprende los deseos que son estímulos fundamentales de la actividad de una nación en la política internacional, y su contenido por consiguiente, puede aprenderse con mayor facilidad mediante el estudio de las relaciones sociales y nacionales que dan origen a estos deseos. Este contenido —agrega el autor— es, a la vez, histórica y socialmente relativo, pues depende y varía de acuerdo con las condiciones históricas y sociales.<sup>22</sup>

El mismo autor cita al rumano Ilie Radulesco, quien anota que los intereses nacionales tienen un carácter histórico-concreto. Añade que todo lo que es objetivamente necesario para la existencia y el desarrollo independiente de una nación en una determinada etapa histórica constituye el contenido de los intereses nacionales; aunque reflejados en la conciencia de los hombres y compartidos por ellos de acuerdo a su propia posición social. Los intereses nacionales, según Ilie Radulesco, son parte de la conciencia nacional y desempeñan el papel de una fuerza impulsora subjetiva.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Al respecto véase el artículo de Pedro González e Ileana Cid, quienes abordan esta discusión: "Acerca del concepto de interés nacional", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1986*, México, UNAM, 1988, pp. 159-175.

<sup>21</sup> John Stoessinger, *op. cit.*, p. 42.

<sup>22</sup> Silviu Brucan, *op. cit.*, p. 128.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 129.

Por su parte, Haas y Whiting también admiten que la política exterior está determinada por el interés nacional de cada Estado. Pero en ellos surge la preocupación de establecer qué es el interés nacional y quién define y precisa. Ante esta interrogante, ellos sugieren que éste es un problema complicado al cual muchos han respondido que es la suma de los elementos geográficos, económicos, políticos e ideológicos que se encuentran históricamente asociados a la preservación de cada Estado, mientras otros han contestado que el interés nacional se confunde con el interés de grupo de clase gobernante.<sup>24</sup> Mario Ojeda amplía esta idea al señalar que el interés nacional está sujeto a la interpretación del partido o grupo en el poder.<sup>25</sup>

Por su lado, Richard Bernet afirma que la lucha interna de las fuerzas políticas, económicas y sociales que se dan en una nación es el determinante primario del interés nacional. Y agrega que los acontecimientos exteriores desempeñan un papel muy importante en la configuración del interés nacional.<sup>26</sup>

Para efectos del presente trabajo, el interés nacional será considerado como la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos y económicos, de su población a fin de preservar la existencia del mismo Estado. Sin olvidar, claro, que el grupo en el poder es el que, finalmente, está encargado de interpretar el interés nacional con base en la situación interna y externa.

### *Objetivos*

Los objetivos de política exterior son aquellos propósitos que un gobierno establece para satisfacer las necesidades de la población. Estos deben ser formulaciones concretas derivadas de los intereses nacionales y de la situación internacional prevalente en relación con la capacidad de negociación internacional del Estado. Dichos objetivos deben ser claros y tendientes a la solución de un problema o al logro de un fin específico. Pues como lo dice Tomás Peñaloza, la política exterior de un Estado debe partir del principio de que su objetivo es el de crear o encontrar, en el exterior, la satisfacción de las nece-

<sup>24</sup> Citados por Mabel Laredo, en *op. cit.*, p. 161.

<sup>25</sup> Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 79.

<sup>26</sup> Richard Bernet, *Guerra perpetua*, México, FCE, 1985, pp. 17-18.

sidades para que, al interior, el Estado logre sus metas de desarrollo económico, político y social.<sup>27</sup> Además, estos objetivos deben ser realistas, ya que es inútil proponerse metas imposibles de alcanzar. En México es costumbre del gobierno plasmar los objetivos en un documento oficial. Las últimas administraciones han insertado los objetivos de política exterior en los planes nacionales de desarrollo.

#### *Factores de situación*

Este término se refiere a los factores que inciden en la formulación de la política exterior. Ellos son, básicamente, la situación interna y la situación internacional. El primer factor se remite a las condiciones internas, tanto sociales como económicas y políticas; ya que éstas son las que estimulan definitivamente la elaboración de una política exterior. El segundo es aglutinado por el ambiente internacional, que incluye los elementos que privan en las relaciones internacionales en un momento determinado, así como de las actitudes, los actos y las reacciones de los otros Estados. Estos elementos son indispensables para obtener una visión global de las posibilidades de éxito de una determinada política exterior. Estos factores deben ser considerados para formular una política exterior, ya que permiten calcular y evaluar la capacidad de negociación internacional del Estado,<sup>28</sup> así como también identificar los objetivos de política exterior del país y establecer un criterio para determinar los intereses nacionales.

#### *Proyecto*

En este último punto se refiere al plan político, al programa, a la estrategia, a la instrumentación de los pasos a seguir para alcanzar los objetivos establecidos y llegar a un fin determinado en el exterior. Este mecanismo es en sí lo que se conoce como el proceso de formulación de la política exterior de un Estado. Proceso que está determinado fundamentalmente por las situaciones interna y externa, así como por el carácter nacional del Estado; es decir, aquellos elementos históricos, ideológicos, sociales, étnicos y

geográficos, que imprimen a la política exterior un contenido muy específico.

Como ya se mencionó anteriormente, el encargado de elaborar el proyecto de política exterior es el gobierno del Estado. Sin embargo, como lo puntualiza Marcel Merle, los grupos de presión, la opinión pública y los partidos políticos ejercen una influencia extra-institucional en la elaboración de la política exterior. La parte institucional, entonces, es el Poder Ejecutivo y su ministerio de asuntos exteriores del Estado, quienes son los que formulan y llevan a la práctica dicha política; así como el Poder Legislativo quien es, en muchos casos, el encargado de aprobar y ratificar tal política.<sup>29</sup>

En este sentido, Harold Nicolson establece que la política es, en los países democráticos, un asunto de decisión del gabinete, pero con la anuencia de los representantes populares. Su ejecución, apunta Nicolson, debe dejarse en manos de expertos, ya sea mediante la negociación o por medio de la diplomacia.<sup>30</sup>

Al respecto, Tomás Peñaloza asevera que

cada país tiene su estructura particular para formular su política exterior, y en cada uno de éstos, la secretaría o ministerio responsable de ésta, juega un papel diferente. Los extremos serían el caso representado por el ministerio de relaciones exteriores que define todos los asuntos que forman la política exterior, y el caso en el que éste no participa en la definición de ninguna de las áreas y simplemente como lo hecho para representarlo ante el extranjero. La mayoría de los países caen entre estos dos extremos. Lo anterior da lugar a que el ministro de relaciones exteriores defina su posición respecto a una serie de asuntos y las negocie con otros ministerios a fin de lograr que su punto de vista se convierta en la política exterior. Es este juego político el que se identifica con la formulación de la política exterior.<sup>31</sup>

En el caso de México, algunos especialistas consideran que los principios de política exterior<sup>32</sup> son los que dan contenido a dicho proyecto.

<sup>27</sup> Tomás Peñaloza, *op. cit.*, p. 34.

<sup>28</sup> La capacidad de negociación internacional del Estado será analizada más adelante, debido a la importancia que tiene para esta investigación.

<sup>29</sup> Marcel Merle, *op. cit.*, p. 282.

<sup>30</sup> Harold Nicolson, *La diplomacia*, México, FCE, 1975, p. 17.

<sup>31</sup> Tomás Peñaloza, *op. cit.*, p. 15.

<sup>32</sup> Estos principios son: No intervención, Autodeterminación, Solución Pacífica de las Controversias, Igualdad Jurídica de los Estados,

### Capacidad de negociación internacional

Ahora bien, el Estado puede plantearse los objetivos que más le convengan y formular la estrategia de política exterior que considere más apropiada. Sin embargo, el alcance de los objetivos propuestos y el logro de los resultados esperados dependen de la capacidad de negociación que tenga el Estado frente al exterior. En efecto, la capacidad de negociación internacional de un Estado puede entenderse como la posibilidad de lograr las metas estatales con base en ciertas circunstancias tanto nacionales como internacionales.

Algunos autores establecen que los elementos que determinan dicha capacidad son, entre los más importantes, la geografía, la población, las bases tecnológico-materiales, los recursos naturales, el potencial militar, la producción industrial y agrícola, la moral nacional, el prestigio internacional, la capacidad diplomática, la opinión pública mundial, la naturaleza e ideología del gobierno, el carácter nacional del Estado, la organización administrativa y el liderazgo nacional.<sup>33</sup>

Además, Silviu Brucan agrega que la situación internacional es un elemento de primer orden que influye determinantemente en la capacidad de negociación internacional de un Estado.<sup>34</sup> Por su parte, Almond y Powell analiza el fenómeno de la capacidad de un Estado con el propósito de comparar los sistemas políticos. En este sentido, estos autores anotan que los factores que determinan la capacidad de negociación internacional de un sistema político son, entre otros, el ingreso de turistas extranjeros, las inversiones provenientes del exterior, los servicios

prestados a otras naciones, los préstamos internacionales, la asistencia técnica, la imagen del sistema y la opinión extranjera.<sup>35</sup>

Asimismo, Burton argumenta que si la política exterior es considerada como la búsqueda del interés nacional por medio de la promoción o de la resistencia al cambio y del ajuste al mismo, entonces la presencia o ausencia de ciertas condiciones han de determinar el éxito de la política exterior. Por ejemplo, señala Burton, el tipo de instituciones políticas, el grado de dependencia de los mercados externos y de las fuentes de abastecimiento de las materias primas, podrían determinar, hasta cierto grado, la posición negociadora de los Estados.<sup>36</sup>

En su momento, Bernardo Mabire establece que "la capacidad de producir suficientes bienes para toda población aumenta las posibilidades de que un país se fortalezca y consiga sus metas internacionales". Por tanto, este autor sustenta que la integración nacional es la clave de la eficiencia productiva y del desarrollo que más tarde se traduce en poder. Sin embargo, señala, "la desigualdad social extrema y la falta de consenso terminarán por obstaculizar o impedir el logro de propósitos internacionales". Por estas razones, agrega, "la insuficiencia de la integración nacional resta poder a un país y eficacia a su labor internacional". Concluye explicando que

la verdadera influencia internacional de un Estado se apoya en su fortaleza interna, la cual depende de la eficiencia económica, la armonía social bien fundamentada, la legitimidad del sistema político y el vigor de la cultura nacional.

Finalmente propone que el mejorar la capacidad de negociación internacional debe figurar entre las especialidades de la política exterior.<sup>37</sup>

Por último, Mabel Laredo argumenta que

en cuanto al grado de incidencia de lo nacional en la política internacional se puede afirmar que, generalmente, aumenta en la medida

entre otros. Estos principios fueron inscritos en la Constitución Mexicana en 1988, en el Artículo 89, Fracción X. El sector gubernamental es el que más ha puntualizado que los principios de la política exterior de México son los que sustentan su proyecto. Según algunos funcionarios, los principios se mantienen y solamente la estrategia es la que cambia. Sobre este particular, véase el artículo "Cambios recientes en la política exterior mexicana actual", en *El Financiero*, 4 de febrero de 1994, p. 35A. Para profundizar sobre los principios de política exterior, se recomienda: Jaime E. Tamayo, *Los principios de la política internacional de México*, México, Universidad de Guadalajara, 1978, p. 90, y también Comisión de Asuntos Internacionales, *Los siete principios fundamentales de la política exterior de México*, México, PRI, 1993, p. 97.

<sup>33</sup> Véase por ejemplo, Morgenthau, *op. cit.*, pp. 151-221; Silviu Brucan, *op. cit.*, p. 140; y John Stoessinger, *op. cit.*, pp. 25-38.

<sup>34</sup> Silviu Brucan, *op. cit.*, p. 142.

<sup>35</sup> Almond y Powell, *Política comparada*, Buenos Aires, Paidós, 1972, p. 176.

<sup>36</sup> J. W. Burton, *op. cit.*, p. 392.

<sup>37</sup> Bernardo Mabire, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, pp. 74-85.

en que los Estados son más fuertes, con mayor cohesión interna, con menos dependencia del exterior y disminuye en caso contrario.

Otra observación que cabe hacer —subraya la autora— es la multiplicidad de factores condicionantes entre los que se podrían incluir la tradición de cada país, sus necesidades económicas, las formas de gobierno, y las clases gobernantes que detentan el poder, las instituciones claves de cada sociedad, etcétera, que tienen con un matiz distinto a la política exterior de cada unidad estatal, e inclusive que exigen un estudio por separado de cada realidad nacional para mejor entender las causas generadoras y los objetivos que ellos persiguen en el plano internacional.<sup>38</sup>

Con base en consideraciones anteriores, es posible instrumentar un esquema de los factores que determinan la capacidad de negociación internacional de un Estado.

#### *Factores internos*

Este primer grupo comprende dos elementos básicos: los tangibles y los intangibles. Los primeros son aquellos elementos susceptibles de mediación, tales como la situación geográfica; los recursos naturales, la producción agrícola e industrial; el grado de desarrollo científico-tecnológico; el número, edad y localización de la población en el plano nacional; el poder y la organización militar, entre otros. Los segundos elementos son aquellos que no son susceptibles de mediación, tales como la ideología del Estado; su aparato de toma de decisiones; la imagen internacional; la personalidad de los líderes y diplomáticos; las fuerzas sociales internas y la naturaleza del sistema político.

La siguiente cita resulta muy conveniente para este punto:

Si los recursos tangibles son el cuerpo del poder y su alma una síntesis de carácter moral y voluntad nacional, su cerebro lo constituye el liderazgo; ése es el que decide cómo utilizarlo y hacia dónde orientar los recursos nacionales para incluir o afectar el comportamiento de otras

naciones. Esto último se realiza a través de la política exterior.<sup>39</sup>

Como se puede observar, no solamente es necesario contar con todos los elementos anteriores para gozar de una capacidad de negociación internacional adecuada, sino que también es importante la forma en que se utilizan estos recursos para lograr un fin determinado.

#### *Factores externos*

Aquí se puede hacer la distinción de dos elementos fundamentales que determinan la capacidad de negociación internacional de un Estado: el ambiente externo y las actitudes de un Estado o varios.

El primero se refiere a la situación de las relaciones internacionales, a la identificación de los intereses de otros Estados, al reparto del poder y de los acontecimientos internacionales de mayor relevancia, así como la existencia y funcionamiento de las organizaciones internacionales. El segundo está conformado por las acciones, las reacciones, los apoyos, las demandas y las presiones que ejerce un Estado o varios sobre el Estado en particular.

El examen de estos factores tanto internos como externos, exige una delimitación temporal para obtener resultados objetivos, ya que estos factores cambian con relativa facilidad a la luz de los acontecimientos. En muchas ocasiones, el factor externo es el que realmente determina los logros de una política exterior. Esto ocurre principalmente en el caso de los países débiles y dependientes, ya que se encuentran condicionados por ciertas potencias hegemónicas que ejercen gran influencia sobre ellos y no les permiten actuar con autonomía, pues se les impone un margen de acción y, por lo tanto, sus decisiones dependen, en muchas ocasiones, de procesos ajenos a sus propios intereses.

En el caso particular de México, Estados Unidos representa una variable de mucho peso en la formulación de su política exterior. A lo largo de su experiencia histórica, México ha resentido la influencia que ese país ejerce en el resultado de sus propósitos internacionales.

<sup>38</sup> Mabel Laredo, *op. cit.*, p. 157.

<sup>39</sup> Gloria Fuentes, "El concepto de seguridad nacional", en *El Sol de Mediodía*, México, 31 de diciembre de 1986, p. 4.

### Relación entre política interna y política externa

La política exterior no puede ser diferenciada muy claramente de la política interna puesto que ambos se encuentran ampliamente vinculados y son parte de la política general del Estado. Por ejemplo, Barthelamy apunta que "el juego de la política internacional no es fundamentalmente distinto al juego de la política interna". Padelford y Lincoln sostienen que la política exterior y la política interna no pueden ser separadas en compartimientos exclusivos puesto que las dos forman parte de la política nacional del Estado. Para fundamentar lo anterior, estos especialistas señalan que

la política que un Estado persigue en el plano internacional está estrechamente conectada con la política interna. La política interna constituye el clima en el cual es concebida y determinada la política internacional, puesto que los que formulan y administran la política exterior son partes del mismo mecanismo político que aquellos que formulan la política interna.<sup>40</sup>

Según Brucan, "la política internacional difiere de la política interior no sólo en lo que respecta a la esfera diferente en la cual opera, sino también en sus medios y metas y en los grupos que participan en la misma".<sup>41</sup>

En efecto, la política interna se dirige a un ambiente en cierto modo homogéneo. Su marco de acción es delimitado por las fronteras nacionales y se apoya en un poder coercitivo para hacer cumplir sus normas. El campo principal de operaciones de la política interna es el Estado. En cambio, la política exterior se enfrenta a un ambiente completamente heterogéneo. Su esfera de acción es abierta y trasciende las fronteras; además, ésta no cuenta con un poder coercitivo para conseguir sus fines. Brucan apunta que

en lo internacional no hay nada que se asemeje al Estado como centro de autoridad y poder. La política encierra lucha, encierra conflicto, pero mientras que los conflictos internos están

sujetos a limitaciones y coerciones que se derivan de la existencia del Estado, los conflictos en la escena internacional no tropiezan con tales limitaciones y coerciones.<sup>42</sup>

Muchos autores sostienen que la política exterior es una extensión de la política interna más allá de las fronteras del Estado.<sup>43</sup> Este razonamiento es lógico puesto que para diseñar una política exterior, primero hay que instrumentar una hacia el interior. Sin embargo, en la realidad no siempre existe una vinculación tan estrecha entre ambas. Algunas veces los gobiernos utilizan a la política exterior con objeto de desviar la atención de sus gobernados hacia otras esferas, cuando existen graves problemas al interior. De vez en cuando, estos gobiernos echan mano de su política exterior para crear consenso y legitimidad interna, y así recuperar popularidad.<sup>44</sup> Algunos regímenes utilizan este recurso con el fin de consolidar su hegemonía mundial y su poder frente a otros Estados. En fin, la política exterior puede funcionar como una válvula de escape cuando se presentan desajustes internos, o como un instrumento de apoyo para consolidar un proyecto nacional.<sup>45</sup>

### 2. Tres casos representativos

A continuación se presentan tres casos divididos en etapas de la historia de la política exterior mexicana. El primero es de 1821 a 1848, cuando el país mues-

<sup>42</sup> *Idem.*

<sup>43</sup> Por ejemplo, Marcel Merle ubica a la política internacional como "una prolongación de la política nacional más allá de sus fronteras". Maas y Whiting sostienen que "la política fijada para el exterior no es sino un reflejo de la realidad interna". Martmann precisa que "la política exterior de toda gran potencia es la resultante de una realidad internacional y de una serie de circunstancias internas", y agrega: "dicha política está condicionada por la conjunción de ambas realidades: internacional e interna conjuntamente". Todos estos autores son citados por Mabel Laredo, *op. cit.*, pp. 155-156. Asimismo, Tomás Peñaloza puntualiza que "la política exterior de un país debe reflejar su política interna", *op. cit.*, p. 15.

<sup>44</sup> *Cfr.* Lorenzo Meyer, "Política exterior, dosis de incompreensión", en *Excelsior*, México, 28 de febrero, 1987, p. 7-A.

<sup>45</sup> Si se quiere profundizar acerca de la relación entre política exterior e interna, se recomienda: Günter Maihold, "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo, el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, núm. 38, pp. 66-79; y también Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza (comp.), *op. cit.*, pp. 115-133.

<sup>40</sup> Barthelamy, Padelford y Lincoln son citados por Mabel Laredo, *op. cit.*, p. 157.

<sup>41</sup> Silviu Brucan, *op. cit.*, p. 113.

tra sus primeras actitudes. El segundo abarca de 1918 a 1928, el cual representa un momento muy álgido después de la Revolución Mexicana. Finalmente, el último periodo es de 1938 a 1943, que resulta ser una etapa muy importante en la formación del México moderno.

### *Las primeras actitudes*

Cuando México logra su independencia en 1821, la situación interna del país dejaba mucho que desear. Por un lado, la economía nacional se encontraba estancada debido a la lucha interna; la sociedad presentaba grandes desigualdades; y el sistema político iniciaba su proceso de organización y mostraba serias dificultades de conformación. Por otro lado, México resentía los efectos derivados de la polarización ideológica que atomizaba el orden internacional de esa época. Según Carlos Bosch,

el mundo europeo se dividió entonces en dos tendencias principales, que podríamos denominar liberales y conservadores. La una representaba la ideología surgida de las revoluciones americana y francesa; y la otra la continuidad tradicional del viejo régimen, la legitimidad y preservación de ésta en los gobiernos de aquellos países que habían sentido la influencia de las revoluciones.<sup>46</sup>

Ello implicaba que la lucha de las potencias por preservar su dominio fuera de sus fronteras se hiciera patente en México a través de todo tipo de presiones y agresiones. Bajo estas circunstancias, una de las primeras preocupaciones del gobierno mexicano hacia el exterior fue el obtener el reconocimiento de su independencia por parte de las otras naciones, a fin de ser aceptado jurídicamente como miembro de la comunidad internacional. Esto garantizaría lo que parecía era lo más importante en ese momento: el respeto a su territorio y a su soberanía nacional. En virtud de lo anterior, las primeras actitudes de México al exterior se orientaron a la búsqueda de tales reconocimientos. Pues también, debido a la precaria situación económica por la que atravesaba el país, el gobierno mexicano necesitaba créditos externos y

<sup>46</sup> Carlos Bosch, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1986, p. 7.

éstos sólo se lograrían a partir de esos reconocimientos. Los más importantes y urgentes para México eran el de España, en virtud de la latente amenaza de reconquista; el del Vaticano, por el carácter eminentemente católico de los mexicanos; el de Estados Unidos, debido a la inmediata vecindad, y los de Inglaterra y Francia, puesto que estas naciones eran las potencias económicas y las posibles otorgadoras de créditos.<sup>47</sup>

Estados Unidos reconoció *de facto* al Estado mexicano en 1823, aunque no envió representante oficial sino hasta 1825. Con Inglaterra, México firmó un Tratado de Amistad y Comercio en 1825, lo que constituyó el reconocimiento inglés. Con Francia también se pactó un acuerdo de similares condiciones al anterior, en 1831, y se entendió como el reconocimiento *de facto*.<sup>48</sup> Los reconocimientos más importantes fueron los últimos en concederse. El Vaticano, tras largas negociaciones, reconoció a México en noviembre del mismo año.<sup>49</sup>

En esta misma etapa, la nación tuvo que hacer frente a una serie de amenazas externas: la de España, que se materializó con el intento de invasión de Barradas de 1829; la independencia de Texas, que no se puede considerar como un problema interno por el apoyo que recibió de Estados Unidos; la guerra contra Francia de 1838, y la invasión por parte de Estados Unidos en 1847.<sup>50</sup>

La guerra con Francia estalló debido a las reclamaciones de súbditos franceses por daños causados en la lucha de independencia. El monto de estas reclamaciones ascendía a cerca de 600 mil pesos y México no contaba con los recursos económicos suficientes para pagar. De este modo fue como se inició el conflicto. Finalmente, el problema se resolvió, gracias a la mediación de un ministro inglés, en condiciones desfavorables para México, ya que se comprometió a pagar sus deudas en términos onerosos.

Por otro lado, el movimiento separatista de Texas se inició debido a que la mayoría de su población era de origen norteamericano, misma que prefería ser

<sup>47</sup> Véase Luis Miguel Díaz, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983, p. 3.

<sup>48</sup> José Bravo, *Historia de México*, México, Jus, 1982, p. 6.

<sup>49</sup> Véase Roberto Gómez, *México ante la diplomacia vaticana*, México, FCE, 1977, 368 pp.

<sup>50</sup> Cfr. Zoraida Vázquez, "Los primeros tropiezos", en *Historia general de México*, tomo 2, México, El Colegio de México, 1976, p. 803.

*Inclusión  
dentro de X*

independiente, en lugar de depender de un gobierno tan inestable como lo era México en los primeros años de su vida. Además, Estados Unidos tenía aspiraciones de expansión territorial y ejercían, asimismo, una gran influencia de tipo liberal sobre esa población. Cuando México abolió la esclavitud en el país y más adelante dictó las leyes centralistas en 1836, los texanos encontraron el momento propicio para reforzar su movimiento y, gracias al apoyo norteamericano, lograron obtener su independencia en el mismo año de 1836. La respuesta de México consistió en negar el reconocimiento de dicha independencia y más tarde inició negociaciones para tratar de recuperar el territorio texano,<sup>51</sup> sin lograr su cometido, pues para 1844 Texas se anexaba a los Estados Unidos de América.

Mientras tanto, las relaciones entre Estados Unidos y México se tornaban tensas en virtud de que el primero exigía el pago de reclamaciones causadas por la lucha de independencia mexicana; pero México no se encontraba en condiciones de poder pagar. Bajo este pretexto y al amparo del espíritu expansionista norteamericano reflejado en la Doctrina Monroe y en el Destino Manifiesto, el gobierno de Estados Unidos decidió invadir el territorio mexicano. Como era de esperarse, el poderío militar norteamericano no se pudo comparar con el de México y, tras algunas batallas, este último se vio obligado a aceptar la firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites, celebrada en febrero de 1848, en el cual México cedía más de la mitad de su territorio, a cambio de 15 millones de dólares.

En esta etapa, Estados Unidos utilizó las reclamaciones como un instrumento de presión política con objeto de apoderarse de territorios mexicanos. Es posible apreciar que el factor externo fue el que determinó la actitud de México al exterior: una actitud de la defensa ante las amenazas y los embates de los intereses de las potencias extranjeras. En este sentido, es posible observar que México aún no delineaba un proyecto específico de política exterior debido, principalmente, a la inestabilidad política interna y, por lo tanto, sólo respondía empíricamente a las asechanzas del exterior.

Como se puede apreciar, la situación interna y externa no era favorable para México y en conse-

cuencia su capacidad de negociación internacional era muy reducida. Lo anterior evitó que México lograra su principal propósito: la defensa de la integridad territorial. México se presentaba débil e inestable al interior y esto provocó que se mostrara más vulnerable ante los embates externos.

#### *El periodo de la Revolución*

El movimiento revolucionario que se inició en 1910 tenía como objetivos reducir las diferencias sociales producto de la era porfirista, mejorar las condiciones de vida de las mayorías, disminuir el predominio de los capitales extranjeros en la economía nacional, estimular el desarrollo económico y reformar el sistema político.

Para Lorenzo Meyer, "la rebelión que puso fin a un sistema de gobierno que había durado más de 30 años en poco más de cinco meses, no se entiende plenamente sin considerar el papel multifacético de los Estados Unidos".<sup>52</sup> Y tiene razón puesto que el gobierno estadounidense influyó en gran medida en los acontecimientos que se suscitaron durante la Revolución Mexicana y después de ella.

En efecto, la intervención del embajador Lane Wilson en la Decena Trágica, la invasión de tropas estadounidenses en Veracruz en 1914, las Conferencias ABC y la expedición punitiva, fueron elementos que permearon el desarrollo de la Revolución Mexicana en su primera fase. Después, en 1917, México promulgó su nueva constitución que afectaba los diferentes intereses externos, principalmente los de Estados Unidos, en vista de que este nuevo documento se proponía reducir la influencia extranjera en la economía nacional.

El Artículo 27 impedía a los extranjeros adquirir bienes raíces en la frontera y en la playa y les exigía la renuncia a la protección diplomática de sus gobiernos, si es que deseaban gozar de las mismas garantías que los mexicanos tenían en materia de inversión. Lo más importante era que este Artículo declaraba a la nación como propietaria del suelo y el subsuelo, lo que provocaba tensiones en las empresas petroleras y mineras. El Artículo 33 abría la posibilidad de expulsar a los extranjeros sin juicio ni apelación en caso de que se entrometieran en los

<sup>51</sup> Véase Silvia Argüello y Raúl Figueroa, *El intento de México por retener Texas*, México, FCE-SEP, 1982, 291 pp.

<sup>52</sup> Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982, p. 113.

asuntos internos del país. El Artículo 123 otorgaba mejores condiciones laborales a los trabajadores mexicanos.

Es, bajo este contexto, que el presidente Carranza proclama en su informe de gobierno de 1918 los principios fundamentales de la política exterior de México. El discurso fue una clara alusión contra Estados Unidos y constituyó lo que ahora se conoce como la Doctrina Carranza.<sup>53</sup> Pues al finalizar la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos ensanchó su hegemonía sobre América Latina y pasó a ser una de las potencias económicas más importantes.<sup>54</sup> El presidente Carranza, tratando de reducir la influencia estadounidense, buscó el apoyo de las naciones latinoamericanas en vista de que en Europa no lo encontraría. Sin embargo, el apoyo no fue más allá de lo moral. México se encontró entonces frente a frente con Estados Unidos.

Ahora bien, en el inicio de la década de 1920, "la estabilidad política de México era precaria y el ambiente internacional se resolvió poco propicio a las grandes reformas en México".<sup>55</sup> En efecto, uno de los principales propósitos era aplicar cabalmente las disposiciones constitucionales de 1917. Sin embargo, por un lado, el país se debatía en la violencia; el presidente Carranza había sido asesinado; De la Huerta ocupó la presidencia interinamente para que más tarde Álvaro Obregón llegara al poder, quien tuvo que enfrentar varias rebeliones contra su gobierno. Por el otro, Estados Unidos ejercía fuertes presiones a México, debido a que la Constitución de 1917 afectaba sus intereses económicos instalados al sur de su frontera. Ante esta situación, una de las primeras actitudes de Obregón fue la de buscar el reconocimiento de su gobierno por parte de Estados Unidos, en vista de que necesitaba del apoyo en su contra y para conseguir financiamiento económico.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos condicionó su reconocimiento a cambio de un tratado que incluyera la interpretación definitiva de los artículos constitucionales que afectaban sus intereses petroleros, mineros y agrarios. Obregón no aceptó

esta imposición y pensó que su práctica gubernamental terminaría por convencer a Estados Unidos de la inutilidad de un reconocimiento condicionado. En este sentido, México negoció los términos de su deuda externa con Estados Unidos en el Convenio Huerta-Lamont, aceptando una deuda de 700 millones de dólares en 1922. Este acuerdo resultó oneroso para México, pero bien valía la pena a cambio del reconocimiento estadounidense, en opinión de las autoridades obregonistas. Más tarde, el gobierno mexicano anunció a su contraparte en Washington su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos y de no aplicar el Artículo 27 en forma retroactiva.

Aun así, el gobierno de Estados Unidos no estaba completamente convencido de otorgar el reconocimiento a Obregón. No obstante, mediante los buenos oficios de un empresario estadounidense, México y Estados Unidos acordaron mutuamente iniciar negociaciones en torno a los temas más sobresalientes de su relación: el alcance del Artículo 27, el pago de las reclamaciones causadas durante la lucha armada, y el problema de la deuda externa, ya que México suspendía de nuevo su pago en vista de los gastos extraordinarios que se derivaron de la lucha contra las rebeliones internas. Las pláticas se iniciaron en 1923 y se conocieron con el nombre de Las Conferencias de Bucareli. En ellas, ambos gobiernos convinieron en la formación de una comisión mixta de reclamaciones que se encargaría de estudiar tales reclamaciones. Además México aceptaba que el Artículo 27 no se aplicaría retroactivamente.

Aunque estos acuerdos no constituyeron precisamente un tratado por no ser presentados ante los congresos respectivos, Estados Unidos otorgó finalmente el reconocimiento al gobierno de Obregón en agosto de 1923. Acontecimiento que llegaba a tiempo porque, días después, De la Huerta iniciaba un movimiento armado en contra de Obregón. Esta rebelión no pasó a mayores en virtud de que el gobierno contó con el apoyo estadounidense para conseguir armas y municiones.

Por su lado, Calles inició su periodo con la idea de modificar la posición predominante de los intereses extranjeros en la economía mexicana. Pronto hizo ver a Estados Unidos que las Conferencias de Bucareli no comprometían a su gobierno en vista de que, en la práctica, no constituían propia-

<sup>53</sup> Para ampliar la información se recomienda: Consuelo Dávila, "La política exterior en la Revolución Mexicana", en *Relaciones Internacionales*, núm. 55, 1992, p. 65.

<sup>54</sup> Cfr. Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977, p. 174.

<sup>55</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981, p. 153.

mente un tratado internacional. En 1925 y 1926, el gobierno de Calles decretaba leyes que afectaban la propiedad de algunos terratenientes estadounidenses y establecían un cambio en la naturaleza jurídica de las empresas petroleras; es decir, las empresas instaladas antes de 1917 cambiarían su régimen de propiedades perpetuas a meras concesiones.

Estas medidas provocaron inmediatamente una tensión en las relaciones entre México y Estados Unidos, pues la Casa Blanca se negó a aceptar tales condiciones porque afectaban los intereses económicos de sus nacionales. La tensión aumentó cuando los dos gobiernos chocaron en su posición frente al problema nicaragüense; cada uno apoyó a distinta facción de las que se disputaban el poder. La crisis llegó a su clima máximo cuando el gobierno mexicano ocupó militarmente los campos petroleros para poner en orden a las empresas en rebeldía. Entonces se pensó en una inminente intervención armada por parte de Estados Unidos.<sup>56</sup>

La tensión se redujo cuando Estados Unidos envió a un nuevo embajador a México, Dwight Monrow. Este diplomático se puso en contacto con Calles y ambos discutieron los problemas más apremiantes de la relación. Fue entonces cuando

Monrow procuró presentar sus demandas y soluciones en términos que parecieran compatibles con el interés nacional mexicano, tal y como éste era concebido por el gobierno.<sup>57</sup>

Las negociaciones tuvieron éxito y Calles logró evitar la intervención armada al declarar que las leyes de 1925 y 1926 resultaban inconstitucionales.

Los únicos asuntos que quedaron pendientes de resolver fueron los de la deuda externa y los de las compensaciones por daños causados durante la revolución. Todo indicaba que Calles había desistido de su propósito de eliminar la influencia extranjera en la economía nacional. Lo que a continuación señala Lorenzo Meyer refleja esa realidad:

Carranza, Obregón y Calles, cada cual a su manera, había tratado de disminuir la influencia norteamericana, pero no había contado con

<sup>56</sup> Cfr. Lorenzo Meyer, "El primer tramo del camino", en *Historia general de México*, loc. cit., p. 1224.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 1225.

la fuerza ni la coyuntura internacional adecuada para enfrentarse a las presiones externas en el momento crítico.<sup>58</sup>

En esta etapa, México no gozó de la capacidad de negociación necesaria para llevar a cabo uno de sus principales intereses: la aplicación de los preceptos constitucionales. Esto se debió, por un lado, a la inestabilidad interna y, por el otro, a la fuerte presión que Estados Unidos ejerció sobre México.

#### *El tercer caso*

Para 1938, la situación interna del país había cambiado notablemente. El presidente Cárdenas había logrado aglutinar a los sectores sociales en organizaciones corporativas que encauzaban sus demandas para la vía institucional del partido en el poder. El sistema político mexicano había alcanzado en ese entonces un grado de estabilidad bastante aceptable y había logrado su institucionalización. Además, en esa etapa, el país experimentó un notable crecimiento económico sin precedentes.

La situación internacional también se había modificado. La gravedad del conflicto mundial que se preveía tuvo un impacto en el interés estadounidense por perfeccionar los mecanismos de una alianza de solidaridad continental americana. El gobierno de la Casa Blanca ya había cobrado conciencia de la necesidad de una unión interamericana para proteger al continente de la influencia nazifascista. De ahí que las presiones políticas que Estados Unidos ejercía sobre México, resultado de las reformas constitucionales, fueran cambiadas por una actitud orientada al acercamiento y a la cooperación, que se materializó en la política del buen vecino.

Ante estas condiciones, tanto internas como externas, el presidente Cárdenas se propuso dar cabal cumplimiento a los postulados de la Constitución de 1917. En el año de 1938 lleva a cabo lo que muchos consideraban la decisión más importante de un gobierno posrevolucionario que afirmaba su autonomía frente al exterior: la expropiación de las empresas petroleras.

Ya durante la Segunda Guerra Mundial, México logró solucionar muchos de los asuntos pendientes que tenía en su trato con el exterior. Consiguió re-

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 1227.

solver el problema petrolero, el de las reclamaciones y el de las compras de plata. Asimismo, el gobierno mexicano consiguió un acuerdo ventajoso para la solución de la cuestión de la deuda externa. Además, México y Estados Unidos firmaron importantes acuerdos de comercio y de braceros que beneficiaban a ambos.<sup>59</sup>

Como se puede apreciar, México amplió enormemente su capacidad de negociación externa en este periodo gracias a que los factores internos e internacionales se presentaron favorablemente. Esto permitió que el país lograra materializar muchos de sus intereses y objetivos frente al exterior y, así beneficiar de una forma u otra la interior.

### Conclusiones

Este ensayo no pretende sugerir un mecanismo para formular una política exterior mexicana. Más bien, su intención es presentar una propuesta metodológica para el análisis de un periodo de la política exterior mexicana. En este sentido, es posible afirmar que el fundamento de una política exterior congruente debe ser el interés nacional; su sustento es el proyecto nacional y sus objetivos; su base es la capacidad de negociación internacional, ya que ésta determina el logro de los objetivos planteados; y los factores que inciden en su instrumentación son la situación interna y externa.

Bajo este orden de ideas, un análisis de una etapa de la política exterior de México puede realizarse con los siguientes elementos:

<sup>59</sup> Cfr. Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, UNAM, Tesis Profesional, 1988, 194 pp.

a) Delimitación temporal del periodo de la política exterior de interés;

b) Recuento de los antecedentes previos a tal periodo, con el propósito de ubicar la trayectoria histórica y poder resaltar los nuevos elementos que condicionan a tal política;

c) Examen de la situación externa e interna del periodo de estudio;

d) Identificación del interés nacional y de los objetivos de política exterior que el grupo en el poder interpreta;

e) Identificación del interés nacional y de los objetivos externos con base en la situación interna y externa, así como de la influencia de los grupos de presión y de la opinión pública;

f) Comparación de estos dos últimos puntos;

g) Evaluación de la capacidad de negociación internacional con base en los factores internos y externos;

h) Identificación del proyecto y de las estrategias para lograr los objetivos planteados;

i) Descripción de las actitudes, posiciones, decisiones y acciones que se dirigen al exterior;

j) Interpretación y explicación de la política exterior en el periodo de estudio y evaluación de los resultados.

Esta propuesta metodológica no pretende agotar todos los elementos necesarios para un análisis de política exterior de México, sino que presenta los más relevantes. Existen otras variables que aquí no han sido expuestas.

Finalmente, cabe señalar que cuando México goza de una capacidad de negociación externa adecuada, entonces el logro de los objetivos adquiere más posibilidades de éxito. Pero cuando el país es débil y muestra inestabilidad al interior, entonces se hace más vulnerable a los intereses y ataques del exterior.

### Abstracts

Rafael Velázquez en su artículo "Una propuesta metodológica para el análisis de la política exterior de México" destaca los elementos indispensables a utilizarse en cualquier estudio acerca de la política exterior. Señala que el fundamento de una política exterior congruente debe ser el interés nacional; su sustento un proyecto nacional y sus objetivos; su base la capacidad de negociación internacional; y los factores que inciden en su instrumentación la situación interna y externa.

---

Rafael Velázquez in his article "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México" (Some reflections around the mexican foreign policy analysis) presents some elements that can be used to study a mexican foreign policy period. He points out that a pertinent foreign policy must take into account the national interest, the national project, the international objectives, the negotiation power, and the internal and international situation.

---

A l'article de Rafael Velázquez "Quelques réflexions autour de l'analyse de la politique extérieure du Mexique", on détache les éléments, les plus indispensables, en tout étude à propos de la politique extérieure. Rafael Velázquez marque que le fondement d'une politique extérieure congrue doit être l'intérêt national; son soutien, un projet national et ses objectifs; sa base, l'habilité de négociation international; et les situations intérieure et l'extérieure, ce sont les éléments qui interviennent dans l'instrumentation.

---