

INTRODUCCIÓN

LOS TRABAJOS REUNIDOS EN ESTE número son fruto de las labores del Seminario de Política Internacional en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, cuyo propósito es examinar los temas internacionales de interés para México y sugerir marcos de análisis y opciones para su estudio. Al terminar el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) los integrantes del Seminario nos planteamos la necesidad de centrar la atención en el examen de la política exterior en ese periodo. A lo largo de 1989 se llevaron a cabo reuniones en las que se presentaron las versiones preliminares de los trabajos y se sometieron a discusión. Tuve bajo mi responsabilidad la coordinación de estas reuniones y la edición de los textos. Como resultado de este esfuerzo *Foro Internacional* ofrece en esta ocasión un número especial integrado por nueve trabajos sobre los temas centrales de la política exterior en el sexenio anterior. Colaboran aquí funcionarios públicos que participaron directamente en la elaboración y en la aplicación de esa política, al igual que especialistas del medio académico.

Elaborar y poner en práctica una política exterior eficaz no fue tarea fácil para el gobierno de De la Madrid, que enfrentó circunstancias adversas en el ámbito nacional y en el exterior. Paradójicamente, la crisis muy aguda de la economía de México lo debilitaba y reducía su capacidad de influencia en la escena mundial, pero a la vez era incentivo para propiciar cambios en la organización de la economía y la sociedad mexicanas, a los que iba aparejada la necesidad ineludible de modificar también el trato con el mundo. El ambiente internacional no era menos problemático para México, en virtud de que se agudizaban conflictos regionales (sobre todo el de Centroamérica) como resultado, entre otros factores, de actitudes agresivas del gobierno de Ronald Reagan (que gradualmente se aplacarían para permitir una nueva etapa de distensión mundial).

Lo apremiante de las dificultades mexicanas y la formación de bloques económicos en el mundo conducían a nuestro país a fortalecer sus vínculos con Estados Unidos, en tanto que resabios de viejas ideologías y las ventajas prácticas de diversificar tratos internacionales lo empujaban en sentido contrario. Al verse entre objetivos contradictorios y en-

frentado al antagonismo entre la necesidad de cambiar y la de apegarse a tradiciones diplomáticas arraigadas, el gobierno de De la Madrid intentó superar esa tensión mediante esfuerzos por consolidar en forma simultánea su diplomacia bilateral (en especial respecto a Estados Unidos) y la multilateral. En esta publicación se trata la segunda, pues otros trabajos del Centro de Estudios Internacionales se han ocupado ya de analizar las relaciones mexicano-estadunidenses en el sexenio pasado.

El número se inicia con un artículo de Claude Heller que destaca la capacidad de la política exterior para perseguir al mismo tiempo objetivos diversos en varios planos de las relaciones internacionales. La faceta multilateral de esa política, que tiene su origen en los años setenta, conserva su razón de ser durante el sexenio de De la Madrid, porque está al servicio de intereses vitales del país. Sobre éstos se cierne la amenaza del conflicto en Centroamérica, que requiere una respuesta mexicana. Al apoyar soluciones negociadas para devolver la paz a esa región, México tiene fricciones con Estados Unidos que se añaden a las que son propias de la vecindad, por causas como la migración ilegal y el narcotráfico. Sin embargo, ambas naciones siguen conscientes de su interés compartido por mantener buen trato en puntos fundamentales. De ahí que sus presidentes se reúnan varias veces para celebrar acuerdos numerosos y que Estados Unidos proporcione recursos a México para sortear sus crisis financieras. Heller sugiere, incluso, que mecanismos multilaterales como el Grupo Contadora, en los que participa nuestro país con base en sus principios, amplían su capacidad para negociar en el terreno bilateral.

El artículo de Jorge Chabat propone un marco teórico para analizar los instrumentos de política exterior que utilizó el gobierno de De la Madrid. Comienza con una tipología de todos los que —según los teóricos estadunidenses— están disponibles en principio, algunos sólo para ciertos países y otros para casi todos. El presidente conservó tradiciones diplomáticas mexicanas, aunque también fue innovador en pos de tres objetivos: negociar la deuda externa, propiciar la paz en Centroamérica y fomentar las exportaciones mexicanas. La diplomacia bilateral siguió siendo útil para mejorar las relaciones con Estados Unidos y Guatemala, pero a la vez se vigorizó la diplomacia multilateral mediante la participación en el Grupo Contadora, el Grupo de los Ocho y el Grupo de los Seis. También se reforzaron la diplomacia financiera y la comercial, la labor consular (sobre todo en Estados Unidos, con miras a proteger a los trabajadores mexicanos indocumentados) y la propaganda en el exterior (que no tuvo mucho éxito). Novedad más llamativa fue la contratación de cabilderos en Estados

Unidos para defender intereses mexicanos, política que conlleva riesgos y no ha dado resultados claros. Un cambio más que advierte Chabat en el sexenio de De la Madrid fue que la iniciativa privada nacional adquirió influencia en política exterior, en virtud de que el nuevo objetivo oficial de alentar las exportaciones requería la colaboración de los empresarios. Éstos conservarán esa influencia y tal vez actúen con más autonomía en los próximos años. Lo mismo puede decirse del poder legislativo y de los gobiernos estatales: aunque apoyaron la política exterior del Ejecutivo bajo el régimen de De la Madrid, quizá dejen de hacerlo en el futuro, a medida que gane espacio en ellos la oposición.

Los tres artículos siguientes examinan con detalle las iniciativas que dieron sustancia a la diplomacia multilateral de De la Madrid. En su trabajo sobre el significado de la concertación, Rosario Green subraya que, si bien el deterioro de sus relaciones con Estados Unidos dio a México razones para diversificar contactos y acercarse a otros países de América Latina, este empeño de De la Madrid no tuvo más propósito que conseguir unidad entre estados iguales, con miras a fortalecerlos y evitarles así conflictos directos con la superpotencia. En el sexenio estudiado, esa unidad rindió frutos mediante la acción del Grupo Contadora, sobre todo a medida que lo fortaleció el Grupo de Apoyo. Volvieron a manifestarse las ventajas de la concertación en el Consenso de Cartagena, que fue útil para expresar las demandas latinoamericanas de trato más justo para los países deudores —en vista de la insuficiencia de las propuestas estadounidenses al respecto— sin exacerbar tensiones con los acreedores. Instrumentos diplomáticos novedosos, como el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, han tenido la virtud de coordinarse con los organismos regionales existentes, en pos de estrechar los vínculos de América Latina con el resto del mundo.

En la misma línea de pensamiento, Ricardo Macouzet estudia la participación de México en los tres grupos que De la Madrid convirtió en símbolo de su diplomacia multilateral. Según el autor, el respaldo al Grupo Contadora permitió a nuestro país participar en los acontecimientos de Centroamérica, romper el aislamiento en que lo habían sumido actitudes anteriores (que sus vecinos consideraban prepotentes), reconocer los intereses de los centroamericanos y atenuar fricciones con Estados Unidos. México reiteró su inclinación por mecanismos multilaterales al participar en el Grupo de los Ocho, creado para alentar la coordinación entre países latinoamericanos. Ésta se ha logrado más en los asuntos políticos que en los económicos, entre otras razones porque México ha preferido negociar por separado su deuda externa. Macouzet analiza, finalmente, la pertenencia de nuestro país al Grupo

de los Seis, que expresa críticas a la carrera armamentista y ha favorecido negociaciones al respecto entre las superpotencias. Por conducto de este organismo, México contribuye a la paz mundial, utiliza foros respetados para denunciar el vínculo entre los problemas del subdesarrollo y el gasto bélico, se beneficia del prestigio de una causa que agrada a la comunidad internacional y nutre consenso entre los mexicanos respecto a un tema llamativo de política exterior.

En el tercer trabajo que completa la sección sobre multilateralismo, Federico Salas centra su atención en el Grupo de los Seis, que a pesar de la heterogeneidad de los países miembros mantuvo unidad de propósitos y defendió con eficacia el derecho de todo el planeta a manifestarse contra la proliferación de armas nucleares. Salas explica que el Grupo de los Seis se dedicó a propugnar la supresión de ensayos nucleares y de la carrera armamentista en el espacio ultraterrestre. El éxito del Grupo radica en que pudo convertirse en interlocutor de las superpotencias, y su presión contribuyó a que éstas incluyeran en su agenda la prohibición de ensayos nucleares. Este logro fue tanto más notable cuanto que la Conferencia sobre Desarme no tuvo eficacia en esos años. Al participar en este Grupo, el gobierno mexicano aumentó la legitimidad de su política pacifista tradicional y cumplió con obligaciones relativas a la seguridad nacional.

Los dos artículos siguientes están dedicados al comercio exterior de México, ámbito en el que hubo reformas para aumentar el intercambio con Estados Unidos y a la vez diversificar las relaciones del país. En opinión de Pedro Castro Martínez, De la Madrid reconoció que era fuerte la tendencia a la integración de las economías mexicana y estadounidense y se esforzó por cambiar el modelo económico del país, incluida la política comercial. Sin embargo, México no obtuvo lo que esperaba a cambio de muchas concesiones a su vecino. Cobrar conciencia de las barreras comerciales en Estados Unidos decidió al gobierno mexicano a firmar el Entendimiento marco con este país, en noviembre de 1986. Siguieron negociaciones relativas a la integración de ramas de actividad, pero fue un error concentrarse en varias de las que, por tradición, han sido las más protegidas en ambos estados (siderurgia, industria automotriz, textiles, agricultura). Por otra parte, en 1988 Estados Unidos puso en vigor su nueva ley de comercio, probablemente pensada para proteger a sus productores de la competencia de otras naciones industrializadas, pero capaz de perjudicar mucho a países como México en la práctica. Esta ley presenta una definición muy amplia de "prácticas desleales", incluye disposiciones que podrían servir para frenar las exportaciones agrícolas mexicanas y crea mecanismos para someter a escrutinio riguroso las políticas de otros estados.

Normas tan represivas —según Castro Martínez— denotan tendencias proteccionistas que ilustran los límites del comercio entre México y Estados Unidos. Nuestro país no debe hacer cualquier concesión que pida su vecino ni actuar como si éste fuera el único cliente del mundo. En realidad, México no podrá ser un gran exportador en tanto no diversifique sus mercados.

Refleja más optimismo el segundo artículo sobre comercio, en el que Miguel Ángel Olea Sisniega analiza el proceso de negociaciones que culminó con la adhesión de México al GATT. Los funcionarios mexicanos lo emprendieron con el objetivo básico de facilitar el acceso de nuestras exportaciones a los mercados internacionales y disminuir la protección comercial en el país, de acuerdo con nuevas metas del gobierno. Su estrategia consistía en alentar la venta de productos en los que México era ya competitivo, no negociar respecto a barreras no arancelarias, obtener una ampliación del periodo de ajuste al programa del GATT y garantizar salvaguardias relativas a la agricultura, la soberanía del Estado sobre los recursos naturales y la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo. La habilidad de los negociadores aseguró estas salvaguardias. Logró también concluir el regateo antes de que empezara la nueva ronda de negociaciones del GATT, de modo que pudiéramos participar en ella como miembro de pleno derecho. Más aún, en todo momento hubo convergencia entre normas internacionales y lineamientos de política comercial que había adoptado México de antemano por conveniencia propia, Olea Sisniega menciona la paradoja de que, en un proceso tendiente a integrar la economía mexicana al sistema de comercio multilateral, 90% de la negociación se haya hecho con Estados Unidos, beneficiario al final de la mayor parte de las concesiones que hizo nuestro país. Además al tratar con su vecino el tema de la congruencia entre su orden jurídico y los preceptos del GATT, México le hizo notar que buen número de disposiciones legales mexicanas —por ejemplo, sobre integración de insumos y participación de capital extranjero en la industria— han protegido, en la práctica, a empresas estadounidenses. Con todo, la pertenencia al GATT hará a México menos vulnerable a nuevos brotes de proteccionismo y más solidario con otros países en desarrollo o que tengan intereses comerciales afines a los suyos.

La parte final de este número consta de dos artículos que analizan las relaciones de México con Japón y la Comunidad Europea. De la Madrid concentró su interés en ambos para lograr objetivos de diversificación a los que no quería renunciar, porque estaban emparentados con la estrategia multilateral. Sergio González Gálvez y Víctor Kerber Palma inician su trabajo con un análisis de la situación mundial en los

años setenta, indispensable para entender las relaciones mexicano-japonesas en los ochenta. A raíz del aumento en los precios del petróleo que logró la OPEP en 1973, los japoneses cobraron conciencia de que dependían demasiado de los países del Medio Oriente para el suministro de ese energético. De ahí que emprendieran, en la segunda mitad de los años setenta, una gesta para diversificar sus fuentes de abastecimiento que los llevó a manifestar interés por México. También nuestro país deseaba conseguir socios comerciales, a manera de disminuir su dependencia de Estados Unidos. En 1979 empezó la venta regular de petróleo mexicano a Japón, a cambio de créditos para crear infraestructura que permitiese extraer más de este producto. Los japoneses se comprometieron, en principio, a colaborar en otras obras públicas. A menudo no cumplieron sus ofrecimientos, y por eso México se resistió a venderles más petróleo cuando se lo pidieron, pero tuvo que cambiar de posición y se lo ofreció en grandes cantidades a medida que bajó de precio, con la esperanza de conservar el mercado japonés. La disminución en los ingresos de México dio lugar, por otra parte, a que De la Madrid solicitara créditos a Japón, que consolidaron los vínculos entre ambos países. González Gálvez y Kerber Palma subrayan que las relaciones entre México y Japón no pueden analizarse sin tomar en consideración a Estados Unidos. Muchos mexicanos han esperado que Japón equilibre la influencia de los estadounidenses en México o incluso la sustituya. Los japoneses, sin embargo, nunca han desempeñado ese papel, sino que han supeditado sus relaciones con México a las que sostienen con Estados Unidos. Puede hablarse de triangulación en varios ámbitos. Por ejemplo, los japoneses han establecido maquiladoras en el norte de México con la perspectiva de utilizarlas para acceder al mercado estadounidense, mas no rebasarían los límites de la tolerancia de Estados Unidos y sacrificarían esas compañías si fueran causa de fricción excesiva con la superpotencia. En materia de deuda, la triangulación se manifiesta en que buena parte de los recursos que transfiere México a los bancos de su vecino se utilizan para pagar importaciones estadounidenses de bienes japoneses. Para mejorar las relaciones con Japón, los autores recomiendan que México elabore estrategias mediante la colaboración entre gobierno, empresarios y académicos, refuerce su embajada en Tokio y fortalezca burocracias especializadas que, además de analizar los acontecimientos japoneses, dediquen atención a los proyectos de cooperación en la Cuenca del Pacífico.

En el último artículo, Roberta Lajous analiza los vínculos con otra región en la que México ha cifrado esperanzas de mayor intercambio. Si bien De la Madrid tuvo menos contacto con jefes de Estado europeos que su predecesor —México había perdido el atractivo que algu-

na vez le dio el petróleo—, sus giras por el viejo continente tuvieron efectos considerables en años en que avanzaba la integración de Europa (con miras a la unidad política) y aumentaba su independencia respecto a Estados Unidos. Nuestro país mantuvo en buen nivel su comercio con la Comunidad Europea, pero fue incapaz de diversificar sus exportaciones. La inversión de los europeos en México siguió siendo mucho más considerable que la de Japón, aunque en general éstos no se interesaron por exportar su producción. En materia de deuda, la Comunidad Europea apoyó la tesis que postula responsabilidad compartida de deudores y acreedores. Empero, hubo más logros aún en el terreno político, pues México logró establecer un diálogo formal entre Europa y América Latina que cristalizó en la reunión de San José, en septiembre de 1984, donde los europeos declararon que el desarrollo económico y social de Centroamérica será el fundamento de su estabilidad. Fue posible la comunicación porque Europa disienta de políticas belicosas de Reagan, y también gracias a que América Latina se había consolidado como interlocutor mediante el Grupo Contadora y el Grupo de los Ocho. Lajous señala que la importancia de la Comunidad Europea para México reside en la dimensión de su mercado, en afinidades culturales con nuestro país y en coincidencias respecto a problemas internacionales. Por ende, aunque México fortalezca sus lazos económicos con Estados Unidos, debe mantener nexos políticos con Europa si quiere afirmar su identidad. En esta propuesta está implícita una sugerencia de combinar el acercamiento al vecino del norte con la diversificación de las relaciones exteriores, equivalente a conciliar la vocación bilateral de la diplomacia mexicana con la multilateral, no menos poderosa.

El conjunto de estos trabajos busca presentar un análisis fundamentado de la problemática básica de la política exterior en el periodo 1982-1988. Estamos conscientes de que se han dejado a un lado varios temas, cuyo conocimiento es necesario para trazar la imagen cabal de esta política. Sin embargo, confiamos en proporcionar elementos para la reflexión sobre una política crucial en un sexenio difícil.

HUMBERTO GARZA ELIZONDO