

## **LOS CAMBIOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: 1989-1994**

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

### I

EL MUNDO SE TRANSFORMA RÁPIDAMENTE, la relación de México con el mundo se modifica de manera drástica y México cambia. ¿Qué relación hay entre los cambios internacionales y los cambios ocurridos en México? ¿Qué efectos han producido los cambios internacionales en México? ¿Cómo repercuten los cambios económicos y políticos de México en el ámbito internacional? ¿Cuáles son, pues, el lugar y el papel de México en el orden internacional? Son éstas preguntas de gran tamaño, frente a las cuales apenas alcanzamos a esbozar respuestas.

Se acabó el viejo orden internacional, y el nuevo está aún por llegar. La transición internacional no tiene reglas claras: hay un vacío de poder que genera un desequilibrio global, hay inestabilidad, inseguridad e incertidumbre en todas las áreas y en todos los aspectos.

Los países, grandes y pequeños, buscan redefinir su lugar y su papel en el ámbito de esta transición; se redefinen también conceptos clave, tales como: independencia, soberanía, interés nacional, seguridad nacional y nacionalismo. En esta transición, ninguno de los actores internacionales tiene una idea clara de cuáles son sus nuevos objetivos de seguridad y ni, menos aún, de cómo alcanzarlos. Lo internacional se vuelve considerablemente más complejo y, por ende, para los estados es cada vez más difícil defender sus intereses en este terreno.

Se configura una nueva agenda internacional. Termina el conflicto Este-Oeste y deja al descubierto el siempre presente conflicto Norte-Sur. El enfrentamiento ya no se plantea entre socialismo y capitalismo,

sino entre desarrollo y subdesarrollo. El dilema ya no se plantea entre "buenos y malos", sino entre ricos y pobres. Hay una nueva distribución internacional del poder, del capital y del trabajo. La política internacional es cada vez más la economía internacional, y hay quienes llegan a equiparar política internacional con comercio internacional.

Por primera vez en la historia de México, en el sexenio de Carlos Salinas (1989-1994) lo externo se vuelve tanto o más importante que lo interno. El conjunto de las transacciones con el exterior (inversión, deuda, comercio, etc.) se vuelve la prioridad número uno del Plan Nacional de Desarrollo. Las relaciones de México con el exterior son fundamentales para las reformas económicas y políticas internas.

México se internacionaliza: busca tener presencia, participación e influencia en el ámbito internacional, y busca que lo internacional participe en la transformación de México. El país se internacionaliza en una reacción a los grandes cambios internacionales, y no por convicción propia. Los cambios internos en México vienen de afuera; el país se abre a lo externo para darle salida a la crisis interna.

La mayor parte de los mexicanos nunca nos enteramos de que nuestro país estuvo en guerra de 1945 a 1989, y ahora nos resistimos a aceptar que México perdió esa guerra, la guerra fría, al lado de muchos otros países. La perdió en términos de sus relaciones conflictivas con Estados Unidos, y en términos de su rezago histórico frente a otros actores internacionales. Como resultado de lo anterior, de 1945 a 1989, México es un país de potencialidades no explotadas y de oportunidades no aprovechadas; el gobierno de Salinas cobra conciencia de esta situación y se ve obligado a emprender una serie de cambios "de fondo" para intentar superarla.

Con la desintegración de la Unión Soviética, México también se desintegra un poco, mejor dicho, se "integra" a Estados Unidos. Ante el vacío de poder que dejó la desaparición de la URSS en el escenario internacional, todos los países han buscado acercarse a Estados Unidos por una simple reacción mecánica; México no ha sido la excepción. El desequilibrio en el poder internacional se refleja en el desequilibrio de la política exterior de México, y se manifiesta en la concentración de sus relaciones con Estados Unidos.

Cambios múltiples, inéditos y rápidos en el mundo se reflejan en cambios sin precedentes en la política exterior de México. Nuestro país abandona su tradicional actitud antiestadunidense y deja de ser rival para convertirse en socio de Estados Unidos. Se pasa del conflicto a la cooperación con ese país.

## II

Fin de milenio, fin de siglo, fin de la historia, fin de la guerra fría, fin de la Unión Soviética, fin de sexenio. Están ocurriendo muchas cosas de trascendencia al mismo tiempo. Apenas alcanzamos a darnos cuenta de su significado y de sus efectos sobre México, y sobre cada uno de los mexicanos. ¿Cuál de estos “grandes finales” despierta el mayor interés y la imaginación de los mexicanos? ¿Será acaso el fin de milenio?, ¿tal vez el fin de siglo?, ¿quizás el fin de la historia? La verdad es que lo que más preocupa al mexicano promedio es el fin de sexenio, lo cual es muy revelador acerca de la naturaleza y los alcances de nuestra cultura política. Los mexicanos nos acercamos a la Historia (con mayúscula) a través de la historia política del país, a través de los sexenios.

Carlos Salinas de Gortari empieza su gestión presidencial a escasos días de iniciarse 1989, el año de los grandes cambios, el año que, de acuerdo con los pensadores más reconocidos, marca el fin del siglo xx. De ser así, Salinas de Gortari sería, técnicamente, el primer presidente mexicano del siglo xxi. Esta observación, que para muchos podría parecer obsequiosa, adquiere sentido en la medida en que nos ayuda a explicar el cierre de un ciclo y el principio de otro en la historia contemporánea del país.

Hacemos referencia aquí a la tesis que sostiene que en México las cosas cambian cada cien años. En esta ocasión el ciclo de la historia mexicana (1910-1988) se acorta, de manera similar a lo que ocurre con la duración del siglo xx (1914-1989), y se establece así una mayor correspondencia entre lo que sucede en México y lo que pasa en el resto del mundo.

Pocas cosas cambiaron más en el sexenio de Salinas de Gortari que la política exterior. Incluso, ésta se transformó primero y más que la política económica. Tan es así que la primera se utiliza como instrumento para ayudar a cambiar la segunda. Ahora bien, al parecer es más fácil reestructurar la política exterior que reconocer el hecho de que se ha modificado; es más fácil abrir la política exterior que poner en la mesa la discusión sobre la misma.

En el gobierno de Salinas se habla abiertamente de los cambios en el modelo económico, y de las reformas en la política interna. No existen reservas para aceptar que la economía y la política interna se pueden discutir a fondo y, desde luego, modificar. Sin embargo, los funcionarios públicos evitan hablar de manera abierta y directa de los cambios en materia de política exterior. Esta política tiene mucho de simbólica, y no resulta nada fácil aceptar que, en estos tiempos, hasta los símbolos se están transformando.

El modelo económico de sustitución de importaciones seguido por México se agotó a mediados de los años sesenta. Aproximadamente al mismo tiempo se agotaron también los esquemas de política interna y de política exterior que nuestro país había adoptado. El modelo económico ha sido sustituido, tanto en las declaraciones como en los hechos; el sistema político experimenta un proceso, al parecer interminable, de reformas sucesivas, más en la teoría que en la práctica; en cambio, en política exterior el esquema agotado se ha remplazado en la práctica, sin que ello se reconozca en la teoría ni en el discurso. A continuación se presentan, en forma esquemática, las características de ambos modelos.

I	II
Política exterior tradicional	Nueva política exterior
PET	NPE
Revolucionaria	Posrevolucionaria
Nacionalista	Internacionalista
Antinorteamericana	Pronorteamericana
Independiente	Interdependiente
De principios	De intereses
Juridicista	De poder
Simbólica	Pragmática
Idealista	Realista
Prioridad de lo político	Prioridad de lo económico
Desvinculada de lo interno	Vinculada a lo interno
Proteccionista	Liberal
Pasiva	Activa
Reactiva	De iniciativa
Premoderna	Moderna
Cerrada	Abierta
De izquierda	De derecha
Voluntarista	De capacidades reales
De intenciones	De hechos concretos
De expectativas	De resultados
De forma	De fondo
Suave	Menos suave

En la columna I se identifican las características más importantes de lo que fue el modelo de política exterior “tradicional”, en la columna II se presentan las características de lo que está empezando a ser el “nuevo” modelo de política exterior. Cada una de estas características, la interacción entre las mismas y su evolución, requieren de un estudio amplio y cuidadoso. En esta ocasión nos limitamos a identificarlas y ordenarlas.

### III

Uno de los rasgos distintivos de la política exterior tradicional era el de su independencia, frente a Estados Unidos en particular, y frente al resto del mundo, en general. Si el país no era del todo independiente, su política exterior sí lo era, o al menos eso se declaraba. La nueva política exterior ha abandonado las continuas referencias a su carácter independiente. En cambio, se habla cada vez más de la interdependencia de México con el exterior.

La política exterior tradicional era idealista, quijotesca, utópica, preocupada por el “debe ser” en el orden internacional; la nueva política exterior empieza a reconocer las cosas como son en el mundo y, con los pies en la tierra, construye su estrategia.

La política exterior tradicional era “un símbolo de la patria”: se la tenía guardada dentro de una vitrina, en un museo de cultura política. La nueva política exterior busca ser un instrumento de trabajo para defender intereses nacionales y para hacer negocios en beneficio de México.

La política exterior tradicional era “más arte que ciencia”: era improvisada, especulativa, coyuntural, “hecha a mano”. La nueva política exterior se construye sobre criterios objetivos, se basa en teorías, análisis, cálculos y mediciones.

La política exterior tradicional buscaba cambiar el mundo sin cambiar a México, y sin cambiar ella misma. La nueva política exterior se ha transformado para cambiar a México, y en la medida de sus capacidades, participar en los grandes procesos internacionales.

La política exterior tradicional era “más de forma que de fondo”: era solemne, ritualista, protocolaria, de “apariencias”. La nueva política exterior “ha perdido la forma”, pero en cambio está ganando fondo, contenido real.

La Revolución mexicana y la política exterior del país parecieron no tener nada que ver la una con la otra. Sin embargo, ambos procesos estuvieron estrechamente vinculados desde un primer momento. La política

exterior "tradicional", en sus diferentes etapas (1917-1945, 1945-1968 y 1968-1988), fue la política exterior de la Revolución mexicana. Aun cuando con el paso del tiempo el contenido y los objetivos de esta política se fueron adaptando a las condiciones y a las exigencias del momento, siempre estuvo inspirada en los valores políticos y sociales de la Revolución.

Desde fuera, se le veía como una política exterior de "izquierda" que se asociaba con las revoluciones triunfantes en América Latina, y con el cambio en los términos de las relaciones entre América Latina y Estados Unidos. La política exterior de México apoyó a la Revolución cubana, en los años sesenta, dio su respaldo al gobierno de Salvador Allende en Chile (1970-1973) y apoyó a la Revolución sandinista en Nicaragua en los años ochenta.

En el periodo posterior a la segunda guerra mundial, la Revolución mexicana encontró refugio en el ejido, en el plano interno, y en la política exterior "tradicional", en el ámbito internacional. Tanto el ejido como la política exterior "tradicional" han dejado de ser lo que eran. La característica por excelencia de la nueva política exterior es ser una política posrevolucionaria. Agotado por la acumulación de crisis sucesivas, sin resolver, México renuncia a su proyecto revolucionario-nacionalista-independiente-disidente frente a Estados Unidos. México no sólo hace las paces con su principal enemigo histórico, Estados Unidos, sino que establece una alianza con ese país que lo vuelve parte (minoritaria) de uno de los nuevos bloques de poder en el plano internacional. Esta alianza ha empezado ya a tener profundas repercusiones en la política tanto externa como interna de nuestro país.

#### IV

Hasta 1988, México había practicado una política exterior idealista, independiente y progresista; ahora, la nueva política exterior es realista, interdependiente y conservadora en lo político; a partir de 1989, se empieza a transformar en una "política de poder" que busca defender intereses concretos y aspira a ser moderna, esto es, productiva, competitiva y efectiva.

Como resultado de estas transformaciones, en el periodo 1989-1994 las relaciones de México con el exterior se concentran cada vez más en un país, Estados Unidos, y en un tema, el Tratado de Libre Comercio (TLC). Esta concentración ha dado lugar a graves desequilibrios en las relaciones con otros países y regiones; también ha dado lugar a que se desatiendan los aspectos políticos y sociales de la política exterior. La política exterior de México empieza en Estados Unidos, sigue

a través de Estados Unidos y termina en ese país. Las relaciones de México con otros países y regiones son, en buena medida, una derivación de sus relaciones con Estados Unidos.

Para México, Estados Unidos es el mundo, y la economía de Estados Unidos es la economía mundial, por lo que, cuando se habla de la inserción de México en la economía mundial, se está hablando en realidad de la inserción de México en la economía de Estados Unidos. A fines del gobierno de Salinas, 73% del intercambio comercial de nuestro país se lleva a cabo con Estados Unidos, muy por arriba del 12% que representa el intercambio comercial con la Unión Europea, nuestro segundo socio comercial.

Es necesario preguntarnos en qué medida el TLC significa un triunfo para México o si, por el contrario, constituye el fracaso del proyecto nacional que se sostiene a partir de la Revolución de 1910. El acercamiento entre México y Estados Unidos no se presenta en el mejor momento para estos dos países; ocurre cuando ambos se encuentran muy debilitados.

Tanto para México como para Estados Unidos, el TLC es un proyecto más político que económico. El TLC compromete la orientación de la política exterior de México, la que, al estar cada vez más cerca de la política interna, necesariamente habrá de tener efectos sobre ésta; ciertamente, el TLC habrá de proporcionar "continuidad" tanto a la política exterior como a la interna.

Para México, el Tratado representa un "seguro" frente a la incertidumbre internacional. El TLC le ofrecía a México credibilidad, lo volvía confiable y atractivo para los actores importantes del sistema internacional. Cabe reconocer que el interés que la Unión Europea, Japón y Canadá manifiestan por México es un interés indirecto, triangular, esto es, que pasa a través de Estados Unidos.

Para Estados Unidos, el TLC constituye un proyecto estratégico a largo plazo, que busca ofrecer una respuesta a la formación de otros bloques económicos regionales, y así fortalecer su posición como potencia internacional. Para Estados Unidos, el TLC es una carta de negociación en el póker del poder internacional.

## V

Entre 1989 y 1994, el gobierno de Salinas invirtió considerables recursos y esfuerzos para mejorar la imagen del país en el exterior, muy deteriorada por la crisis financiera de los años ochenta. Siempre será más fácil

cambiar la imagen que cambiar la realidad. Ahora bien, es claro que cuando la imagen se separa de la realidad se generan efectos perversos, y que en cualquier momento puede haber ajustes drásticos entre los dos planos, como de hecho ocurrió en diciembre de 1994.

La política exterior de Salinas de Gortari es voluntarista y entusiasta, es una política de “ganas” más que de capacidades efectivas. La política exterior hace lo que puede, no lo que quiere hacer, y lo que puede hacer naturalmente tiene límites. Siendo así, el problema real radica en que estos límites no se reconocen de manera objetiva.

El gobierno de Salinas no tiene capacidad ni experiencia como negociador en la economía internacional. El país lleva a cabo sus negociaciones en posición de debilidad, sujeto a presiones diplomáticas y haciendo grandes concesiones. En realidad, la capacidad de negociación de México radica fundamentalmente en su ubicación geográfica y en su mano de obra barata, factores que no hablan muy bien de su habilidad para un desarrollo económico sostenido.

Hasta fines de los años ochenta, México pagaba el alto precio de ser vecino inmediato de Estados Unidos, sin aprovechar las oportunidades que podría ofrecer esta vecindad. Carlos Salinas cambia el rumbo y la estrategia de la política exterior del país. Ahora, situado en el otro extremo, México se presenta ante el mundo como la “puerta de entrada” a Estados Unidos, como “puente” entre el Norte y el Sur, como “cruce de caminos” entre el Atlántico y el Pacífico. A su vez, Estados Unidos nos ha redefinido para transformarnos de “patio trasero”, en el “jardín de enfrente”.

México cambia su estrategia económica 20 años después de que se agota el modelo de sustitución de importaciones, en el cual se sustentaba su desarrollo económico y político. México intenta reproducir el éxito del modelo asiático, que los “cuatro tigres” (Corea del Sur, Hong Kong, Taiwán y Singapur) adoptaron a principios de los sesenta. Con todo, el modelo de los NICs, que tuvo éxito en los años sesenta, no será el que obtenga éxito en los noventa.

México entra al GATT apenas en 1987, cuando esta institución ya estaba en crisis. México abre su economía de manera rápida y unilateral, cuando las economías de los países industrializados empiezan a adoptar nuevas formas de proteccionismo. Siendo así, al rezago agrario, educativo e industrial de México, habría que agregar el rezago diplomático y el *rezago estratégico*.

De 1989 a 1994, los funcionarios del gobierno hablan con frecuencia de la estrategia internacional de México y, sin duda, llegan a pensar seriamente en tener una; sin embargo, a finales del sexenio no habían



sido capaces de elaborarla. México no cuenta con una verdadera estrategia internacional.

Lo que se ha presentado como tal consiste, simplemente, en la propuesta de diversificar las relaciones económicas y políticas del país, lo que evidentemente no ha funcionado en los hechos. Esta propuesta es demasiado general y ambigua para funcionar en la práctica, por lo que sería indispensable hacerle algunas precisiones; ¿cómo, dónde, cuándo y cuánto diversificarnos?

Hablar de globalización, regionalización e interdependencia como referencias para orientar la actuación internacional de México resulta insuficiente, por lo que habría que preguntarnos: ¿qué tan globalizado está México?, ¿qué tan regionalizado está México?, ¿qué tan interdependiente es México? En otras palabras, es necesario medir y cuantificar las expectativas y resultados de la estrategia internacional del país.

México requiere de una estrategia internacional que defina claramente: 1) los objetivos generales y particulares de la política exterior; 2) los tiempos aproximados para lograrlos; 3) los instrumentos de esta política; 4) las facultades de cada una de las entidades oficiales que participan en la formulación de esta política exterior, y 5) las relaciones entre estas entidades.

Esto es, una estrategia en la que estén consideradas todas las piezas y éstas ocupen el lugar que les corresponde. Esta estrategia es indispensable para ubicar y orientar la acción internacional del país.

## VI

Buena parte de lo que ocurre en el escenario internacional a partir del fin de la guerra fría, consiste en una competencia feroz por ocupar posiciones que permitan influir en las decisiones para la construcción del orden internacional del siglo *xxi*. Se diría que México ha perdido el tiempo y ha quedado rezagado en la competencia internacional por ganar espacios de poder. En esta competencia, México está lejos de ocupar la posición que, con base en sus recursos y capacidades (factores de poder) debería ocupar en el tablero internacional. En esta competencia, la distancia entre los países que van a la cabeza y el resto de los participantes es muy grande y tiende a aumentar. México intenta recuperar no una, sino varias décadas perdidas con el fin de mejorar las condiciones del país a largo plazo.

Lo que se hizo en materia de política exterior en el periodo 1989-1994 fue justamente lo que había que hacer, pero se hizo mal: se hace

tarde, con prisa y con un alto costo económico, político e incluso social. Ahora bien, aceptar que lo que se hizo en política exterior es lo correcto equivale a reconocer tácitamente que México ha seguido una política exterior equivocada durante la mayor parte del siglo xx.

En el marco de estos cambios, en la política exterior del país se generan varios desequilibrios entre: 1) la economía y la política interna; 2) lo interno y lo externo; 3) la imagen externa y la realidad interna del país; 4) la voluntad del gobierno y la capacidad de acción internacional, y 5) las expectativas y los resultados de esta política.

¿Qué tanto se puede abrir la economía sin abrir la política? ¿Qué tanto se puede abrir lo externo sin abrir lo interno? ¿Qué tanto se puede separar la imagen de México en el exterior de la realidad interna? ¿Qué tanto se puede sostener una política exterior apoyada más en la voluntad que en la capacidad? ¿Qué tanto se puede sostener una política exterior basada en expectativas a largo plazo y no en resultados concretos en el presente?

Como resultado de los cambios de la política exterior, México se vuelve más interdependiente y vulnerable frente a lo externo. El país se torna particularmente vulnerable a una "crisis de confianza" por parte de la comunidad internacional, debido a los factores siguientes: 1) el carácter especulativo de la inversión extranjera; 2) la volatilidad financiera; 3) el fuerte déficit de la cuenta corriente; 4) la incertidumbre sobre la estabilidad política, y 5) las crecientes distancias sociales dentro del país.

Es evidente que mientras subsistan los desequilibrios externos, México seguirá siendo considerado como "país riesgo", tanto por las cancillerías como por las corredurías de sus principales socios económicos, a pesar de que los funcionarios del actual gobierno insistan en proyectar otra imagen.

No obstante los errores y limitaciones, el gobierno de Salinas sentó las bases para una política exterior "a futuro", una política de continuidad, que no esté sujeta a cambios sexenales ni a la personalidad del presidente en turno. Se empiezan a construir la estructura y los lineamientos generales de una macropolítica exterior. Ahora será posible pensar en términos de una política exterior sostenida y sustentable. Los beneficios de esta política son a largo plazo, mientras que el precio ya se ha empezado a pagar. Siendo así, el balance está aún por hacerse.

México es un país que lo tiene todo o casi todo para conseguir lo que se propone y, sin embargo, siempre le ha faltado algo en los momentos decisivos, siempre se ha quedado en la orilla de los grandes objetivos nacionales. Desde el primer momento de su vida como nación