México ante el fin de la GUERRA FRÍA

Ilán Bizberg *(compilador)*

EL COLEGIO DE MÉXICO

MÉXICO ANTE EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

MÉXICO ANTE EL FIN DE LA GUERRA FRÍA

Ilán Bizberg
compilador

EL COLEGIO DE MÉXICO

327.72
M611

México ante el fin de la guerra fría / Ilán Bizberg, compilador.--
México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1998.
392 p. ; 21 cm.

ISBM 968-12-0845-5

1. México-Relaciones Exteriores-1988. 2. Nuevo orden internacional. 3. Política mundial-1945-1992. 4. Equilibrio internacional. I. Bizberg Guter, Ilán, comp.

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/ Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.

The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:
https://creativecommons.org/licences/by-nc-nd/4.0/

Portada de Mónica Diez-Martínez

Primera edición, 1998

D. R. © El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D. F.

ISBN 968-12-0845-5

Impreso en México

ÍNDICE

Agradecimientos 9
Introducción: las relaciones internacionales ante el fin de la guerra fría y la crisis del Estado-nación, *Ilán Bizberg* 11

I. Los nuevos supuestos de la política exterior de México

La nueva estrategia diplomática de México, *José Ángel Gurría* 21
Nuevas prioridades de la diplomacia mexicana, *Mario Ojeda Gómez* 29
Principios e intereses de la política exterior de México, *Javier Treviño Cantú* 39
Objetivos e intereses de la política exterior mexicana, *Bernardo Sepúlveda Amor* 49

II. Los retos a la soberanía y al nacionalismo

La construcción histórica de la soberanía y del nacionalismo mexicanos, *Lorenzo Meyer* 79
Los retos de la soberanía ante la globalización, *Francisco Gil Villegas M.* 99
La utilidad del nacionalismo en el México de hoy, *Bernardo Mabire* 115
Controversias sobre los efectos de la globalización en México, *Carlos Alba Vega* 139

III. La globalización de la economía

La nueva política de comercio exterior: el TLCAN y la OMC como estrategias complementarias de desarrollo, *Gustavo Vega Cánovas* 173
México y la región Asia-Pacífico: la necesidad de una política exterior, *Omar Martínez Legorreta* 217
La devaluación y la nueva crisis de la deuda externa mexicana de 1995-1996: la debilidad financiera del TLCAN, *Carlos Marichal* 235
La apertura comercial en riesgo, *José Romero* 271

IV. Nuevos y viejos temas en la agenda internacional

La protección del medio ambiente en la agenda internacional de México. ¿Nuevo tema o nueva arena?, *Blanca Torres* 291
Estrategias mexicanas de negociación: el caso del narcotráfico, *María Celia Toro* 323
Cuba: un estudio de caso para la política regional de México en la posguerra fría, *Ana Covarrubias Velasco* 339
Economía, demografía y políticas migratorias en la migración mexicana a Estados Unidos, *Gustavo Verduzco Igartúa* 375

AGRADECIMIENTOS

Este libro y la conferencia que se organizó con este tema es el resultado de una ya larga colaboración entre el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y la Fundación Konrad Adenauer. Agradecemos a la Fundación el apoyo que otorgó a las investigaciones que aquí se presentan, particularmente a su representante actual en México, el doctor Wilhelm Bucsein y a Helga Rotfritz, su representante hasta fines de 1996.

INTRODUCCIÓN: LAS RELACIONES INTERNACIONALES ANTE EL FIN DE LA GUERRA FRÍA Y LA CRISIS DEL ESTADO-NACIÓN

ILÁN BIZBERG
El Colegio de México

En el mundo dominado por las dos potencias que emergieron al fin de la segunda guerra mundial, las relaciones entre los Estados tenían que ser analizadas en su conjunto. Como escribía Aron, constituían un sistema porque eran Estados que mantenían relaciones más o menos regulares entre sí y que tenían conciencia del riesgo a verse involucrados en una guerra general. En el mundo de la guerra fría, todos los Estados pertenecían, de alguna forma, al sistema interestatal, tanto porque pertenecían a la ONU, como porque la presencia de los dos grandes los incluía. Según el mismo Aron, el sistema mundial bipolar se dividía en subsistemas, dentro de los cuales los países se sentían más o menos a salvo de intervenciones exteriores en su zona, ya fuera porque los dos grandes se neutralizaban recíprocamente, o porque la distancia o la mediocridad de lo que estaba en juego les aseguraba una relativa autonomía.[1]

Esta primacía del sistema interestatal excluía *a priori* el predominio causal del sistema económico, ya que "[...] la hostilidad de bloque a bloque, de régimen a régimen (o sea de principios, de ideologías), era más determinante que las trivialidades económicas".[2] Esto significaba que los países que tenían regímenes con principios comunes, no se enfrentasen por razones económicas.

[1] Aron, Raymond, *Les dernières années du siècle*, París, Julliard, 1985, p. 26.
[2] *Ibid.*, p. 28.

Por último, decía Aron, el sistema interestatal, en contraste con los sistemas intraestatales, se caracterizaba por no estar sometido a un poder centralizado, a una instancia central de control. En tiempos de paz, así como en tiempos de guerra, cada actor desempeñaba su papel, cada uno debía contar consigo mismo para salvar su existencia y proteger sus intereses.[3]

El fin del sistema bipolar

Esta situación ha cambiado radicalmente con el fin del mundo bipolar, con el derrumbe del bloque comunista. El último libro de Kissinger, *La diplomacia*, tiene como premisa que este sistema de empate de fuerzas es sólo una de las formas que puede tomar el sistema internacional. Dice que "a menudo los teóricos del equilibrio del poder nos dan la impresión de que ésta es la forma natural de las relaciones internacionales. De hecho, sólo rara vez han existido sistemas de equilibrio del poder en la historia humana".[4] Considera, además, que el sistema bipolar no debe ser considerado como uno de equilibrio:

> Durante la guerra fría, Estados Unidos participaron en una lucha ideológica, política y estratégica con la Unión Soviética, en que un mundo de dos potencias operaba siguiendo principios totalmente distintos de los de un sistema de equilibrio del poder. En un mundo con predominio de dos potencias, nadie puede decir que el conflicto conducirá al bien común; todo lo que gane un bando lo perderá el otro.[5]

Kissinger prevé que

> [...] el sistema internacional del siglo XXI quedará señalado por una aparente contradicción: por una parte, fragmentación; por la otra, creciente globalización. En el nivel de las relaciones entre los Estados, el nuevo orden se parecerá más al sistema de Estado europeo de los siglos XVII y XIX que a las rígidas pautas de la guerra fría. Contendrá al menos seis grandes potencias [...] así como una pléyade de países de mediano

[3] *Ibid.*, p. 31.
[4] Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995, p. 15.
[5] *Ibid.*, p. 16.

> tamaño y más pequeños. Al mismo tiempo, las relaciones internacionales se han vuelto por primera vez auténticamente globales. Las comunicaciones son instantáneas; la economía mundial opera de manera simultánea en todos los continentes. Ha aflorado todo un conjunto de problemas a los que sólo se puede hacer frente en escala universal, como la proliferación nuclear, los problemas ambientales, la explosión demográfica y la interdependencia económica.[6]

No obstante, la teoría realista, propuesta por Aron y Kissinger, y según la cual la política exterior está determinada por el cálculo racional de los intereses nacionales, más que por el afán de apegarse a principios universales, o por la fidelidad a alianzas tradicionales, no resiste hechos como el derrumbe del comunismo. Éste ocurrió fundamentalmente por causas internas y por la acción de los mismos dirigentes del imperio, ambas muy alejadas de un frío cálculo racional. Timothy Garton Ash plantea que esta teoría no logra incorporar los nuevos elementos que influyen en la política interestatal, como son "...la moderna comunicación, la sociedad industrial y la política de masas". Para este autor "la pregunta crucial no es, ¿hasta qué punto es moral el mundo?, sino ¿hasta qué punto es realista el realista?".[7]

El propio Kissinger considera que parte de la explicación de la historia diplomática es la ideología: la misión especial de Estados Unidos, la democracia y las normas morales.

> No ha habido otra nación que basara sus pretensiones de liderazgo internacional en su altruismo. Todas las demás naciones han deseado ser juzgadas por la compatibilidad de sus intereses nacionales con los de otras sociedades. Y, sin embargo, desde Woodrow Wilson hasta George Bush, los presidentes norteamericanos han invocado la generosidad de su país como el atributo decisivo de su papel dirigente.[8]

Plantea, además, que estos principios, que van más allá de los intereses, de la razón de Estado, y que influyen en la política exterior, no son exclusivamente estadunidenses. Desde Helsinki los derechos

[6] *Ibid.*, p. 18.

[7] Timothy Garton Ash, "Las reglas del juego", *Vuelta*, año XVIII, núm. 216, noviembre de 1994.

[8] Kissinger, *op. cit.*, p. 41.

humanos y las libertades fundamentales se convirtieron en temas esenciales de las relaciones internacionales. De hecho, "[...] la canasta III [sobre derechos humanos] estaba destinada a desempeñar un papel importante en la desintegración de la órbita de satélites soviéticos, y se convirtió en testimonio para todos los activistas por los derechos humanos en países de la OTAN".[9]

En lo que se refiere a la otra gran premisa del realismo, el balance de fuerzas, es claro que fueron razones más bien internas las que llevaron al colapso del bloque soviético. "Lo que sucedió fue que un pequeño grupo de hombres que ascendió al poder en Moscú estaba convencido de que la Unión Soviética iba perdiendo la competencia económica, la social y, en consecuencia, la política con Occidente." El "poder blando" de Occidente fue un factor fundamental para atraer a las poblaciones del Este y para convencer a sus dirigentes de que estaban perdiendo la competencia "no sólo por la superioridad que mostraba el Occidente en materia de desempeño económico, sino también por la forma en que la riqueza creada iba desplazándose en ella y, sobre todo, por lo atractivo que resulta su peculiar tipo de sociedad y su tren de vida".[10]

La crisis del Estado-nación

Otro de los grandes retos de la situación actual es el hecho de que Estados Unidos se mantiene como la única superpotencia sin tener ya principios lo suficientemente poderosos sobre los cuales basar su voluntad de poder. François Furet lo plantea bien:

> "[...] el fin del comunismo hizo desaparecer al enemigo de los Estados Unidos, con respecto al cual todo era definido y que lo empujaba a la acción después de casi una mitad de siglo. Al derrotar tan completamente a la Unión Soviética, al grado de que desapareció, los americanos han perdido gran parte de sus razones para ejercer su acción en todo el mundo. Sólo conciben el lenguaje de la potencia en tanto que está mediatizado por aquél de la democracia. Es inútil hablarles de equilibrio de fuerzas, del respeto de zonas de influencia, de un *statu quo*

[9] *Ibid.*, p. 754.
[10] Timothy Garton Ash, art. cit., p. 55.

diplomático que debe garantizarse, en resumen de real política a la europea; nada vale a sus ojos el sacrificio de un solo soldado, si no se trata de la democracia."[11]

Nos encontramos, de esta manera, probablemente por primera vez en la historia, con una nación tan preponderante en el mundo y tan poco apta para asumir la carga psicológica. Esto es reflejo de un fenómeno al que se enfrenta el mundo actual; la contradicción fundamental que afecta al principal invento político de la modernidad: el Estado-nación. Este último es hoy demasiado grande para resolver problemas locales y demasiado pequeño para resolver los grandes problemas.[12] Su lugar está siendo crecientemente ocupado por fuerzas o instituciones supraestatales: las empresas transnacionales, los tratados de libre comercio, las instituciones comunitarias o de control del comercio.

Ante esta situación, también surgen las dudas de las poblaciones. Las instituciones supranacionales no son capaces de colmar los sentimientos de identidad colectiva requeridos por los individuos. Frente a este sentimiento de inseguridad, la reacción "natural" es el retraimiento y la valoración de las identidades restringidas, lo que puede llevar a buscar al enemigo interno. Como consecuencia, se despliegan cada vez más frecuentemente las expresiones defensivas de pertenencia a un grupo, que pueden derivar en reacciones mal llamadas nacionalistas. De hecho, estas expresiones no son de nacionalismo; podrían definirse mejor como tribalismo, en la medida en que, con el Estado-nación, el nacionalismo también está en crisis.

Esto último es claro si consideramos la definición de Gellner, según la cual el nacionalismo es un concepto netamente moderno, que surge a partir de la revolución industrial y de la Revolución francesa. Se define esencialmente como un principio político, que afirma que la unidad política (el Estado) y la unidad nacional deben coincidir. No se trata de un concepto fundado en el romanticismo de la sangre, de la tierra o de la lengua de origen; tampoco se limita a un sentimiento de pertenencia a una misma cultura, a un sistema de ideas. No se trata de afirmar la especificidad cultural, sino más bien

[11] François Furet, "La pasión revolucionaria en el siglo XX", *Vuelta*, año XVIII, núm. 216, noviembre de 1994.

[12] Daniel Bell, "Face à l'imprévisible", *Le Debat*, núm. 60, verano-otoño, 1990.

de racionalizar un espacio social arrancándolo de la idiosincrasia cultural. De esta manera, presupone una comunicación transcultural y una formación homogénea de los individuos, que permita erigir una estructura política estatal sobre ese espacio social. No se trata tan sólo de afirmar la unidad nacional, sino de exigir su congruencia con una unidad política. El Estado-nación es la expresión de esta síntesis.[13]

En contraste con el momento de auge del Estado-nación, en la actualidad las instituciones económicas, sociales y políticas se sitúan en un espacio definido sobre todo por la disociación de lo global y lo local. La economía deviene mundial mientras que lo cultural deviene grupo, minoría y comunidad. Este nuevo arreglo requiere de una instancia política débil que debe aprender a manejar las relaciones entre una economía globalizada y las identidades particulares.[14]

Para Europa, Jacques Le Goff considera un posible modelo de ciudadanía que responda a este nuevo arreglo:

> El mundo romano se construyó sobre la noción de ciudadanía, más que sobre la idea, más fuerte, de Estado, que está basada, como lo plantea Weber, en el monopolio de la fuerza. La ciudadanía es más bien un sentimiento de pertenencia a una comunidad política; en ese mundo romano la gente continuaba sintiéndose griega, judía o númida, al tiempo que eran y querían ser ciudadanos romanos.[15]

Todo esto hace referencia al ámbito político. Si nos referimos al modelo de sociedad que se está dejando atrás, entonces es necesario afirmar que la Europa de los Estados-nación desembocó en la Europa social-demócrata. Alain Touraine señala cómo

> ...después de haber considerado como un gran progreso el remplazo de la base territorial de la política por la base profesional, con la democracia social, económica y sindical, ahora quizá es necesario regresar a la primacía de la comuna sobre el sindicato. Los problemas de la margina-

[13] Jean Marc-Ferry, "Pertinence du postnational", *Esprit*, París, noviembre de 1991.

[14] Alain Touraine, en "La communité européenne et les chocs de l'histoire; discussion entre Jacques Delors, Pierre Hasner, Jacques Le Goff et Alain Touraine", en *Esprit*, noviembre de 1991.

[15] Jacques Le Soff, *ibid.*

> ción, de la exclusión, son problemas regionales, étnicos, profesionales, etc. ¿Cuáles son los instrumentos de acción colectiva que permitan la reintegración social de estas categorías, cuya marginación se acentúa considerablemente? En Estados Unidos, los dirigentes no encontraron ninguna solución y por ello la marginación es más clara. La base más factible para hacer frente a esta marginación es el municipio [...] En Francia los únicos actores que se comportan con inteligencia en el terreno de la marginación son los presidentes municipales, de derecha o izquierda.[16]

En esta última discusión parece que nos hemos alejado mucho de los problemas de las relaciones internacionales; no obstante, esto no es así si recordamos la idea de que estas relaciones se definirán de manera creciente por lo que ocurra en el interior de los países, por su dinámica interna. Basta considerar algunos hechos tales como la guerra civil en Yugoslavia. Ésta repecutió en Europa más por su posible efecto-demostración, no sólo en el resto de la Europa del Este sino sobre la propia Europa Occidental, que por el peligro directo que significaba. Está muy presente, además, otro fenómeno interno a las naciones que afecta el escenario internacional: la migración.

De igual forma, muchos observadores internacionales han sugerido cómo, a pesar de que en realidad había poco en juego para los gobiernos de los países occidentales en lo sucedido en Somalia y en Ruanda, éstos despertaron las malas conciencias de las poblaciones estadunidense y europea que veían las insoportables imágenes por la televisión. Esto fue lo que, en su momento, obligó a sus gobiernos a intervenir. Finalmente, más cerca de nosotros, hemos visto cómo una campaña política llevada a cabo en Estados Unidos en una situación de crisis económica y de derechización creciente de la sociedad, conduce a decisiones que afectan las relaciones entre México y ese país.

Conclusiones

El nuevo orden internacional que surge con el fin de la guerra fría se caracteriza por la desaparición de los bloques, así como del equilibrio que éstos imponían al sistema internacional o interestatal. Esto ha

[16] Alain Touraine, *ibid.*

agudizado la percepción de la ausencia de una instancia central que pueda aportar soluciones a los problemas globales; la ONU ha sido incapaz de erigirse como esa instancia.

Por otra parte, una de las características del sistema bipolar se ha agudizado; es más cierto que nunca, la idea de Aron de que cada país está atenido a sus propias capacidades y fuerzas. Además, como consecuencia de la crisis del Estado, los países son menos capaces de enfrentar sus relaciones internacionales e internas. Esto significa que la política internacional es crecientemente definida con base en razones internas de los Estados. Como consecuencia, cada vez es más válido el principio según el cual la acción internacional no se define por un frío cálculo racional, ya sea económico o de otro tipo, sino que está definida, por lo menos parcialmente, en términos ideológicos y éticos, aunque ahora más religiosos y nacionales.

I. LOS NUEVOS SUPUESTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

LA NUEVA ESTRATEGIA DIPLOMÁTICA DE MÉXICO

José Ángel Gurría
Secretaría de Relaciones Exteriores

El fin de la guerra fría despertó expectativas sobre el establecimiento de un escenario mundial pacífico, que por sí solo alentaría el desarrollo de las naciones. La realidad ha demostrado ser mucho más compleja y en ella existen tanto grandes oportunidades de progreso y paz, como amenazas a la soberanía, la seguridad y la estabilidad de las naciones.

Ha disminuido el peligro de un conflicto nuclear generalizado, se ha dado cauce a la solución pacífica de diversas controversias regionales y se ha propiciado el fortalecimiento de los valores de la democracia, el respeto a los derechos humanos, la protección del medio ambiente y el libre intercambio de bienes y servicios. Sin embargo, han emergido también grandes desafíos políticos: el renacimiento de viejos conflictos entre culturas, nacionalidades, grupos étnicos y religiosos; los enfrentamientos entre países y comunidades, derivados de la competencia abierta por los recursos, y el resurgimiento de pretensiones hegemónicas alentadas por el fin del equilibrio entre las superpotencias.

De la globalización de la economía, sustentada en el avance tecnológico, han surgido tres procesos de gran importancia: la consolidación de las relaciones de producción transnacionales, la recomposición de los mercados financieros mundiales y la tendencia a la integración regional. Estos procesos han tenido efectos positivos como la asignación más eficiente de los recursos, la división internacional del trabajo, la eliminación de las barreras a los flujos de comercio e inversión y el aprovechamiento de enormes economías de escala, lo

cual se ha traducido en mayores posibilidades de empleo y en una elevación de los niveles de bienestar.

Sin embargo, en el ámbito económico sigue presente un claro potencial de proteccionismo. Por otra parte, la globalización y la interdependencia acarrean riesgos, aún no suficientemente valorados, para las naciones en desarrollo. El tamaño de sus economías es pequeño en relación con los volúmenes de recursos que se manejan en el mercado internacional de capitales, por lo que una variación menor en dichos mercados puede afectar, en gran medida, la estabilidad financiera y monetaria de una nación.

En este contexto de cambios y retos, el principal desafío para la política exterior de México es encontrar las respuestas que le permitan intensificar su vinculación y su influencia en el mundo, de forma que contribuyan a fortalecer la soberanía de nuestra nación y el bienestar de nuestra sociedad.

La soberanía es el valor esencial de la nación. Se manifiesta, en lo interno, en la observancia del estado de derecho, el ejercicio de las libertades públicas, la participación democrática y la promoción de la justicia social. Hacia el exterior, significa la competencia del Estado mexicano para decidir de manera libre e independiente los destinos de la nación, en convivencia pacífica y ordenada con los demás miembros de la comunidad internacional. Así, la participación activa en el escenario internacional deberá fortalecer y ampliar el alcance de las facultades soberanas.

Rechazamos una política exterior desvinculada de las necesidades y los intereses prioritarios de la nación mexicana. Por ello reconocemos que también en lo interno han aumentado los retos y las demandas que plantean fenómenos como el desempleo, la injusticia, la pobreza y el interés de la sociedad por contar con una democracia perfeccionada. Frente a estos requerimientos, México ha buscado beneficiarse de una presencia internacional fortalecida y adecuar sus herramientas a los nuevos desafíos, para apoyar los avances internos mediante una promoción efectiva de sus intereses en el exterior.

La nueva posición de México en el escenario internacional ha conducido a un cambio sustancial en nuestra estrategia diplomática. Atendiendo el interés nacional, México busca capitalizar su condición de país latinoamericano, de integrante de la geografía y los merca-

dos de América del Norte, de país ribereño y socio comercial de la Cuenca del Pacífico y también su antigua y profunda vinculación con Europa.

En este empeño, México cuenta con la guía de sus principios de política exterior, que le han conferido prestigio y son fuente de cohesión interna. Estas normas son resultado de nuestra experiencia histórica y se basan en el respeto al derecho internacional y a nuestra tradición pacifista. Dichos principios seguirán siendo la norma fundamental para la defensa de los intereses nacionales. Con base en su eficacia comprobada a lo largo de los años, los principios serán la guía y los cimientos firmes de nuestra acción diplomática.

Durante el gobierno del presidente Zedillo, según lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, la acción diplomática de México se orientará, fundamentalmente, a fortalecer el ejercicio de nuestra soberanía, teniendo como objetivos específicos los siguientes:

1) Reforzar la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio mexicano.

2) Promover, preservar y hacer valer la estatura política y el peso económico de México frente a los centros de la economía mundial y en los foros multilaterales.

3) Asegurar que la política exterior en los consensos bilaterales, multilaterales y de cooperación, respalde y refleje efectivamente los intereses del país.

4) Renovar la política exterior para asegurar la vinculación profunda de nuestro país con las comunidades de mexicanos y de origen mexicano en el exterior, sus desafíos y sus éxitos, su cultura y su sentido de pertenencia. Propiciar la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera del país.

5) Promover posiciones internacionales acordes con las transformaciones internas y, en su caso, con el principio de corresponsabilidad entre naciones en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo, México ha desplegado una activa política exterior. Queremos ser sujetos actuan-

tes de la vida internacional, participar en la conformación de la agenda global, orientar decisiones y tomar parte en ellas con oportunidad.

En nuestro entorno inmediato hemos desarrollado una intensa actividad diplomática. Con Estados Unidos hemos buscado alcanzar un "nuevo entendimiento" para que, mediante el fortalecimiento del diálogo político y el ensanchamiento de los canales institucionales de comunicación, se puedan encontrar soluciones bilaterales a los desafíos comunes.

Destacan, en este sentido, los encuentros entre los presidentes Zedillo y Clinton, la reunión de la Comisión Binacional y la celebración de reuniones de las subcomisiones, como son los casos del encuentro sobre migración, celebrado en febrero de 1995 en Zacatecas, y de la reunión sobre narcotráfico y temas legales, llevado a cabo en la ciudad de México. En ambas ocasiones se alcanzaron acuerdos concretos sobre temas importantes, en los que los dos países se comprometieron a combatir la criminalidad relacionada con el tráfico de personas, garantizar la seguridad pública en la operación de puentes y cruces fronterizos, eliminar las condiciones de inseguridad y los problemas ambientales y explorar fórmulas para facilitar movimientos transfronterizos que promuevan actividades comerciales y económicas.

El gobierno de México protegerá la dignidad, los derechos y los legítimos intereses de los mexicanos en el exterior, especialmente en el caso de los trabajadores migratorios y sus familias. Por imperativos morales, consideraciones históricas y con el fin de avanzar en nuestros desafíos comunes, se ha creado la iniciativa Nación Mexicana, que integrará un conjunto de programas para afianzar los vínculos culturales y los nexos con las comunidades de mexicanos y de personas con raíces mexicanas en el exterior, a partir del reconocimiento de que la nación mexicana rebasa sus fronteras físicas.

Un elemento esencial del programa Nación Mexicana será fomentar las reformas constitucionales y legales para que los mexicanos preserven su nacionalidad, independientemente de la ciudadanía o la residencia que hayan adoptado.

Con Canadá, México ha identificado intereses comunes y afinidades naturales que han convertido a la relación bilateral en una de las de mayor crecimiento y más amplio potencial de cooperación. Por la vecindad en América del Norte, la coincidencia en temas impor-

tantes de política exterior y la posibilidad de explorar la coordinación de posiciones en foros multilaterales, la relación con Canadá es una de nuestras prioridades. En este sentido fueron muy útiles las conversaciones en la reunión de la Comisión Ministerial, en abril de 1995; destacan además las tres reuniones celebradas entre el presidente Zedillo y el primer ministro Chretién de noviembre de 1994 a junio de 1995.

Al sur, México ha intensificado sus esfuerzos dentro del Grupo de Amigos del Proceso de Paz de Guatemala. En virtud de ello, en marzo de 1995 logró firmarse en la ciudad de México el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, entre la Comisión de Paz del gobiemo de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca. En ese mismo sentido, durante la visita de Estado del presidente Zedillo a Guatemala, el mandatario mexicano fue portador de una carta firmada por los jefes de Estado y de gobierno de los países que integran el Grupo de Amigos en el que se reconocen los esfuerzos de ambas partes y se alienta al diálogo y la negociación.

México continúa impulsando la negociación con los países del Triángulo del Norte para la suscripción de un Tratado de Libre Comercio. En enero de 1995 entró en vigor el Tratado con Costa Rica. Con Belice se iniciaron conversaciones para suscribir un acuerdo marco de comercio e inversión. Con Nicaragua continúan los trabajos para un tratado de libre comercio.

México ha depositado su instrumento de ratificación a la Asociación de Estados del Caribe en abril de 1995 y participará activamente en sus trabajos.

Con los países de América del Sur hemos buscado el fortalecimiento de una relación que desde allá se percibía como distante. Hace unas semanas visité Argentina, Brasil y Chile, en donde tuve oportunidad de conversar con los presidentes, cancilleres, algunos miembros de los gabinetes, empresarios y legisladores de esos países. Las posibilidades de impulsar un acercamiento mayor, incluso con el Mercosur en su conjunto, son muy alentadoras.

En 1995 comenzó a operar también el Tratado de Libre Comercio con el G-3 y con Bolivia. En los próximos meses buscaremos un acercamiento de este tipo con los otros países andinos.

En lo que se refiere al multilateralismo hemisférico destaca, sin lugar a dudas, la adhesión de todos los países de la región al Tratado

de Tlatelolco. Con la ratificación de San Cristóbal y Nieves y Santa Lucía, pero sobre todo con la firma de Cuba, en abril de 1995, el Tratado de Tlatelolco inició una nueva etapa en la consolidación de la zona desnuclearizada poblada más grande del planeta.

Respecto a Cuba, por cierto, en el Grupo de Río se adoptó, a iniciativa de México, una declaración de rechazo a la iniciativa de la llamada Ley para la Libertad y Solidaridad Democrática Cubana, patrocinada por algunos legisladores estadunidenses, y se trabajó con Canadá y la Unión Europea para crear conciencia sobre su indeseable impacto potencial.

El presidente de México tuvo una importante participación en la Cumbre Hemisférica de Miami, donde reiteró la firme posición de nuestro país de rechazar cualquier iniciativa que, so pretexto de impulsar la democracia, violara los principios de no intervención y autodeterminación. México apoyó la Declaración de Principios y el Plan de Acción emanados de la reunión, documentos en los cuales destaca la intención de crear una zona de libre comercio hacia el año 2005. México recibió, además, un amplio respaldo a sus iniciativas para proteger los derechos humanos y laborales de los trabajadores migratorios y sus familias, y a la convocatoria de una conferencia mundial sobre narcotráfico.

En la Declaración de la Asamblea General de la OEA, celebrada en junio de 1995 en Haití, se incluyó la iniciativa mexicana de considerar la superación de la pobreza extrema como un elemento sustancial para la consolidación y promoción de la democracia. Se reiteró, además, el compromiso hemisférico de lograr un desarme general y completo. Se aprobó también la resolución mexicana de la cooperación solidaria para el desarrollo y superación para la pobreza. Nuestro país firmó dos importantes convenciones regionales: la Convención Interamericana para el Cumplimiento de Condenas Penales en el Extranjero y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer.

Las relaciones entre México y Europa se modificarán de manera importante a partir de 1995, en virtud del inicio de consultas para la firma de un nuevo acuerdo entre nuestro país y la Unión Europea. Se anunció, hace unos meses, la celebración de este nuevo acuerdo y en mayo de 1995 firmé, en París, junto con el entonces canciller francés Alain Juppé, la Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la

Unión Europea y la Unión Europea, por una parte, y México por la otra. La Declaración constituye el primer paso para iniciar las consultas que conducirán a este nuevo acuerdo, que contemplará tres capítulos: el diálogo político, el libre comercio y la cooperación para el desarrollo.

En el ámbito multilateral, México ha reiterado que es necesario restructurar los principales organismos para que puedan hacer frente a los nuevos retos internacionales con mayor eficacia. La participación de México en el ámbito de la acción externa se guiará por la convicción de que la promoción de condiciones de paz y seguridad en el sistema internacional es un instrumento esencial para alcanzar sus objetivos internos de desarrollo. En la acción multilateral de México se buscará, en todo momento, contribuir al diálogo y a la construcción de consensos en temas como el combate a la pobreza, la lucha contra el narcotráfico, la restructuración de los organismos económicos y la protección del medio ambiente.

En lo que se refiere al desarme, México tuvo una intensa y fructífera participación en la Conferencia sobre el Tratado de no Proliferación de las Armas Nucleares. Como resultado, se logró mejor equilibrio entre no proliferación y desarme, en buena medida gracias a la participación e iniciativa de nuestro país.

Por lo que respecta a la cooperación internacional, México hará uso intenso de este valioso instrumento de política exterior para captar recursos que complementen nuestros esfuerzos internos de desarrollo y para ampliar nuestro compromiso con naciones de menor desarrollo relativo. Al mismo tiempo, redoblaremos esfuerzos para que en el exterior se conozca mejor la riqueza cultural y la diversidad de las aportaciones que México puede hacer al mundo.

El desarrollo pleno de las sociedades sólo puede ocurrir en un entorno pacífico y estable en la arena internacional. Ante las transformaciones del contexto mundial, hemos realizado los ajustes necesarios para contribuir a ese fin y para asegurar una promoción eficaz y activa de nuestro interés nacional.

Una parte fundamental de esta estrategia de cambio ha consistido en ampliar las opciones, en diversificar los contactos internacionales de México, con el fin de reducir cualquier fuente de vulnerabilidad y acercar al país a las grandes tendencias globales. Reconociendo nuestras capacidades y la posición internacional de

nuestro país, hemos sido agentes activos del cambio mundial, para continuar fortaleciendo nuestra capacidad de decisión autónoma y para no encontrarnos en el futuro con una estructura internacional que resulte adversa a nuestros intereses.

Asumimos nuestra responsabilidad internacional, conscientes de que la nueva arquitectura mundial será resultado de la acción conjunta de los Estados. Lo hacemos además con plena certidumbre de que la congruencia entre los principios y las estrategias continuará dando a nuestra política exterior el prestigio necesario para tener mayor influencia en los foros regionales y mundiales.

Por ello, en este fin de siglo, en sus dimensiones bilateral, multilateral y de cooperación, la política exterior de México tendrá como objetivo central fortalecer la capacidad de decisión del Estado mexicano. En lo interno, esta capacidad está sustentada en el diálogo, la democracia y el consenso social, en el imperio de la ley y en el esfuerzo productivo de los mexicanos. En lo externo, se apoya en la acción de nuestra diplomacia para crear oportunidades y promover nuestros intereses y valores. Mediante el uso apropiado de nuestras capacidades en el escenario internacional, la política exterior de México contribuirá a la construcción del país más vigoroso, más justo y más democrático al que todos aspiramos.

NUEVAS PRIORIDADES DE LA DIPLOMACIA MEXICANA

MARIO OJEDA GÓMEZ
El Colegio de México

El fin de la guerra fría, el nuevo balance del poder internacional, el proceso de globalización económica, la revolución en las comunicaciones, la explosión informativa y sus nuevas tecnologías, son fenómenos que han transformado radicalmente el mundo. El antiguo orden internacional se ha derrumbado y el mundo no encuentra aún, realmente, otro que lo sustituya. Sin embargo, la necesidad de encontrarlo es cada vez mayor, puesto que el mundo se ha empequeñecido para el tránsito de personas y mensajes, se ha interrelacionado más estrechamente y se ha hecho cada vez más interdependiente.

Es ante este cambiante contexto internacional que muchas naciones introdujeron ajustes rápidos y significativos en su política exterior. Otras, sin embargo, no lo hicieron con oportunidad y otras más se han resistido a ello. En nuestro caso particular, el gobierno de Carlos Salinas se sintió obligado, dado el nuevo contexto internacional y la situación de deterioro económico que vivía el país a causa de la deuda externa, a cambiar, en forma radical, dos de las prácticas tradicionales de la política internacional de México: el proteccionismo económico y el tipo de relación con Estados Unidos. La apertura económica y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) significan, en efecto, cambios de 180 grados en la política económica y en la política exterior de México.

La apertura económica y la estrecha asociación con los países de América del Norte se convirtieron así en las nuevas prioridades de la política exterior durante el gobierno de Salinas. Sin embargo, el mismo TLCAN generó, a su vez, nuevas prioridades. Esto, aunado a ciertos

asuntos tanto de política interna, como de política internacional, generó, a su vez, nuevos cambios que hacen necesario hoy revisar la política exterior, introduciendo las adecuaciones necesarias en la escala de prioridades.

Pero existen antiguas y más recientes prioridades que hay que mantener. Guatemala, por ejemplo, que tiene un valor estratégico para México, independientemente de quién o qué partido gobierne al país, de carácter fundamental. El TLC también nos obliga. Así, sin perjuicio de mantener y aun de ampliar, si éste fuera el caso, los compromisos con nuestros socios de América del Norte que se derivan del Tratado de Libre Comercio y de mantener vigilante nuestra actitud hacia Guatemala, Centroamérica y el Caribe en general, la política exterior mexicana debe poner atención en varios asuntos que se presentan hoy como prioritarios. Estos asuntos son los siguientes.

Recuperación del prestigio internacional de México

De todos es conocido el hecho de que el país pasó, súbitamente, de una situación en la que era considerado en los círculos internacionales como un modelo a seguir por los países en desarrollo, a otra de carácter altamente negativo. Se había venido diciendo durante la primera parte del decenio presente que México era un ejemplo a seguir debido al éxito de su política económica, a las bondades de su política social y a su sólida estabilidad política. La guerrilla en Chiapas, los asesinatos políticos, la devaluación del peso y las supuestas ligas de funcionarios públicos con el narcotráfico internacional han sido las razones principales para el surgimiento casi súbito de una mala imagen de México en el mundo.

Ahora bien, no es la primera vez que la diplomacia mexicana enfrenta este tipo de desafío. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, por ejemplo, la imagen del gobierno mexicano proyectada por los medios estadunidenses fue muy negativa. En círculos oficiales mexicanos se llegó a pensar, incluso, que esto era resultado de una campaña orquestada por ciertos sectores del gobierno de Estados Unidos. La razón principal para ello habría sido presionar contra el Grupo Contadora, el proyecto mexicano de paz para Centroamérica, que se contraponía al estadunidense que era el de acabar con la

revolución sandinista. Con el tiempo, esta mala imagen fue superada y surgió el llamado "Espíritu de Houston".

Sin embargo, y a decir verdad, hoy el reto es mayor y se da en el marco de un mundo cada vez más integrado en el ámbito económico y en materia de flujo de ideas y de noticias. Por lo tanto, el esfuerzo imaginativo para sortear este problema tiene que ser mayor, pues la presión de la opinión pública internacional es también mayor.

Por ejemplo, el desafío principal de la guerrilla chiapaneca al gobierno mexicano no es de tipo militar, sino de carácter político e informativo. La guerrilla no pretende éxitos militares, sino presionar al gobierno mexicano mediante el fácil acceso que tiene a la opinión pública nacional e internacional en los medios de comunicación, incluyendo la red informática llamada Internet.

Otro ejemplo concreto sería la fragilidad de la Bolsa Mexicana de Valores ante noticias emitidas en México y el extranjero relacionadas con acusaciones políticas, el narcotráfico o simples rumores. Ante una imagen del país donde el narcotráfico y el crimen organizado permanecen impunes, donde privan la venganza política y la corrupción, los rumores circulan con gran facilidad, con ayuda de los medios. Contrario a esto, sin embargo, es la imagen positiva que el país empieza a proyectar en materia electoral.

PROCURAR UNA MAYOR PARTICIPACIÓN TANTO EN LA RESTRUCTURACIÓN DE LA ONU COMO EN LA DEFINICIÓN DE LAS PRIORIDADES DE LA NUEVA AGENDA INTERNACIONAL

En el pasado, la política exterior de México procuró involucrar al país lo menos posible en asuntos internacionales, a fin de evitar pronunciarse políticamente en uno u otro sentido. Se suponía que así se quedaba libre de presiones del extranjero que pudieran perturbar el esfuerzo de desarrollo interno.

Hoy, sin embargo, ésa es una política casi imposible de seguir debido a la complejidad del mundo contemporáneo. La globalización y el fin de la guerra fría han conducido a todos los países del mundo a una interrelación cada vez mayor. Ante esta situación, el aislamiento es cada vez más difícil de practicar y más costoso en términos políticos y económicos.

Por otra parte, México ha salido ya, con paso decidido, al encuentro del mundo y de la globalización. Ejemplos claros de ello son su ingreso al GATT (hoy Organización Mundial de Comercio) a la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo) y a la APEC (Asian Pacific Economic Cooperation). Más importantes aún son los ejemplos de la firma del TLCAN y de otros similares. Es importante hacer notar, además, que en los casos de la OCDE y del TLCAN, México se ha asociado con países industrializados.

En virtud de las consideraciones anteriores, resultaría conveniente que México estudiara a fondo la posibilidad de participar en las Naciones Unidas como miembro del Consejo de Seguridad. Así, su encuentro con el mundo se completaría y su tránsito del aislacionismo al internacionalismo se redondearía. Además, su participación evitaría, en gran medida, dejar a otros la decisión de asuntos que pueden afectar el interés nacional de México. La paz internacional no es simplemente la ausencia de guerra como parecen interpretarla los países industrializados. Requiere también de la cooperación económica y social, tal como la interpretan los países en desarrollo.

Por otra parte, la agenda internacional ha cambiado rápidamente de los asuntos de carácter militar-estratégico y político-ideológico de la guerra fría a los nuevos asuntos globales. Entre éstos se cuentan los relativos al medio ambiente, como el efecto invernadero, la conservación de los bosques y de las especies vegetales y animales. Están también aquéllos relacionados con la salud pública, como el control del tráfico de drogas y de enfermedades que no respetan fronteras como el sida y el cólera. Están, asimismo, aquéllos relacionados con los derechos humanos, como son la protección a las minorías, a disidentes políticos y prisioneros. Está también el asunto de la democracia, desde el punto de vista de la democracia representativa, con énfasis en las elecciones libres y en la rotación del poder.

Debido a la estructura política internacional actual, dominada por un solo grupo de países, que son además industrializados y que tienen criterios cada vez más unificados, el problema principal para los países en desarrollo es cómo influir en la conformación de las prioridades de la nueva agenda internacional con sus propios criterios. Es bien sabido que quien define la agenda es también, en gran medida, quien decide los términos de la negociación. De ahí que México deba interesarse en tener un papel más activo tanto en la

restructuración de los organismos internacionales, como en su participación dentro de ellos.

Procurar el reencuentro con América Latina

Si bien es verdad que la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte atrajo el interés de varios países latinoamericanos por relacionarse más estrechamente con México por medio de esquemas comerciales semejantes, también es verdad que ello produjo un alejamiento con otros, como es el caso de los mayores: Argentina y Brasil.

Por otra parte, al ingresar México a la OCDE, o sea al club de los países industrializados, se vio en la obligación de renunciar al Grupo de los 77, que es el club de los países en desarrollo. Esto, obviamente, ofendió a muchos países, particularmente a los latinoamericanos.

En consecuencia, es necesario encontrar en forma urgente fórmulas de reacercamiento con ellos, pues hemos sido, tradicionalmente, fuentes de apoyo mutuo. Se debe evitar, por ejemplo, hacer uso entre nosotros de recursos de competencia desleal para atraer al capital internacional, como fue el caso de las declaraciones que hizo el presidente brasileño antes y durante su visita oficial a Washington.[1] A final de cuentas, con ello, todos saldremos perjudicados.

Fomentar una relación más activa con los países de Asia-Pacífico

Los países de la región Asia-Pacífico, particularmente aquellos de economía emergente como nuestro país, son los nuevos socios potenciales de México en virtud de que, al igual que nosotros, se encuentran inmersos en el proceso de globalización. Debemos procurar un acercamiento mayor con ellos y debemos estudiar sus sistemas a profundidad. Sin embargo, debemos acercarnos a ellos con criterios

[1] Véase "Cardoso busca desviar la atención que Estados Unidos presta a México", *Excélsior*, 16 de abril de 1995, p. 2-A, y "Cardoso invita a empresarios de Estados Unidos a invertir en Brasil", *Excélsior*, 19 de abril de 1995, p. 2-A.

de estricta reciprocidad y no simplemente mediante una apertura unilateral, como fue el caso reciente.

La crisis económica que vive actualmente el país se debe en parte a la apertura económica indiscriminada. El déficit comercial de 1993 y 1994, lejos de lo que comúnmente se piensa, no fue generado en su mayor parte por las transacciones con Estados Unidos, sino con los países de Asia y Europa. En 1993, Asia significó 37.9% del déficit comercial de México y en 1994 43.9%, o sea casi la mitad.

La ironía de todo esto es que justamente por las ventajas adquiridas por México con la firma del TLCAN, el temor de los países asiáticos es que sus productos sean desplazados del mercado estadunidense por los productos mexicanos.[2] O sea que mientras nuestros productos desplazaban a los asiáticos del mercado estadunidense, en México sucedía lo contrario: los productos asiáticos desplazaban a los mexicanos.

Perseguir un acercamiento con la Unión Europea

México debe procurar un acercamiento mayor con la Unión Europea, como un sano contrapeso a la alta concentración de nuestras relaciones con América del Norte. Si esta estrategia tuvo razón de ser en el pasado, más aún hoy, debido al Tratado de Libre Comercio con América del Norte. Se debe aprovechar la buena voluntad expresada por el vicepresidente de la Comisión Europea en su reciente visita a nuestro país, al ofrecer a México una relación individualizada y privilegiada con la Unión Europea. El vicepresidente declaró, que el interés por parte de la Unión Europea se debía al peso específico que tiene México como país en el mundo, por lo que representa en el conjunto de las relaciones de Europa con América Latina y por ser firmante del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.[3]

[2] Jiann-Chyuan Wang, "El impacto del Acuerdo Norteamericano de Libre Comercio en la República China de Taiwan y su posible respuesta", *Estudios y Publicaciones*, Taipei, Taiwan, Instituto de Relaciones Internacionales, diciembre de 1994.

[3] Véase el discurso pronunciado en la inauguración del Segundo Curso de Estudios sobre Integración Europea, México, El Colegio de México, 27 de febrero de 1995.

CUADRO 1
Balanza comercial de México

	Millones de dólares		*Porcentajes del total**	
	1993	*1994*	*1993*	*1994*
Total	13 481	18 464		
Zonal del TLC	3 021	3 205	22.4	17.4
Estados Unidos	3 399	3 081	25.2	16.7
Canadá	378	124	-2.8	0.7
Resto del mundo	10 460	15 259	77.6	82.6
Resto de América	512	23	-3.8	-0.1
Europa	5 539	6 753	41.1	36.6
Asia	5 112	8 097	37.9	43.9
Otros	321	431	2.4	2.3

* Este cálculo es sólo una aproximación, debido a los cambios de signo.
Fuente: Banco de México, *Informe anual 1994*, México, D.F., 1995.

GRÁFICA 1
Balanza comercial de México

Fuente: Banco de México, *Informe anual 1994*, México, D.F., 1995.

Parte de este acercamiento quedó plasmado en el establecimiento de las bases para un acuerdo de comercio e inversión entre las partes.[4] La idea es incrementar la cooperación por medio de un fortalecimiento de los programas de apoyo al acercamiento de las empresas de las dos partes y un desarrollo de la cooperación ambiental industrial. También se proyecta la posibilidad para México de participar en ciertos proyectos y programas europeos de cooperación. Se tiene también el proyecto de exhortar al Banco Europeo de Inversión a intensificar su acción en México.[5]

Estos dos últimos puntos adquieren significación especial a la luz del déficit tan alto de nuestra balanza comercial con Europa. En 1993, significó 41.1 % del déficit total y en 1994, 36.6 por ciento.

Contrarrestar el mito de que la crisis de México en 1995 tiene su origen en el TLCAN

Existe una versión muy difundida, tanto en México como en el extranjero, de que la causa principal de la crisis económica del país, que inició en diciembre de 1994, es el TLCAN. Esta versión, además de dañar la imagen del gobierno de México, haciendo quedar a sus funcionarios y consejeros como ineptos e ignorantes, perjudica seriamente la propia causa del libre comercio y la política económica del gobierno actual.

En primer lugar, es necesario recordar que fue México quien se abrió unilateralmente al mercado internacional y que esto se hizo con anterioridad a la entrada en vigor del TLCAN. La apertura se hizo gradualmente a partir de 1985, cuando se suprimieron los permisos previos y fueron remplazados por aranceles, los que, a su vez, se fueron reduciendo gradualmente.

En segundo lugar, es necesario hacer notar que si bien esta apertura unilateral de México nunca fue total, pues quedaron excluidos ciertos sectores, en la práctica resultó más liberal que el TLCAN, que es un caso de apertura regional muy reglamentada. Así lo demuestran la extensa lista de reglas de origen y alta frecuencia de conflictos por competencia desleal.

[4] *El Financiero*, México, 11 de abril de 1995, p. 22.
[5] *Ibid.*

Otro elemento que impide evaluar las verdaderas repercusiones en México del TLCAN, es el hecho de que aún no ha entrado plenamente en vigor. Muchos sectores quedaron sujetos a una desgravación gradual que aún no ha concluido, algunos hasta por plazos de 15 años.

Por último, hay que insistir en algo que ya se menciona páginas atrás: la más alta proporción de los déficit comerciales de México con el exterior, de 1993 y 1994, no se produjeron con el mercado de Norteamérica, sino con los de Asia y Europa.

Ahora bien, es necesario decir que los efectos del TLCAN no se limitan únicamente a los flujos comerciales, sino también a los financieros. Por ejemplo, el simple anuncio de que se iniciarían negociaciones con Estados Unidos para la firma de un tratado de libre comercio, tuvo un efecto "reputación", que empezó a atraer al país grandes flujos de capital externo. Como muestra el cuadro 2, los flujos de capital externo crecieron de 8 164 millones de dólares, en 1990 a 24 951, en 1991, 26 573, en 1992 y 32 582, en 1993.

Es importante hacer notar, antes de seguir adelante, que estos flujos de capital incluían tanto los de inversión directa como los de indirecta, dentro de la que se encuadran los llamados capitales-golondrina.

CUADRO 2
Balanza de pagos de México

	Cuenta corriente							
	Total	*Merc.*	*Serv.*	*Serv. fact.*	*Transf.*	*Capital*	*E. y O.*	*VR. brut.*
1989	-6 085	405	-524	-8 042	2 075	3 176	3 305	272
1990	-8 106	-882	-1981	-8 708	3 465	8 164	3 176	3 414
1991	-14 647	-7 279	-1 751	- 8 608	2 991	27 951	-2 167	7 821
1992	-24 439	-15 934	- 2 296	-9 595	3 386	26 573	-961	1 162
1993	-23 399	-13 480	-2 130	-11 429	3 640	32 582	-3 142	6 084
1994	-28 785	-18464	-2 173	-12 163	4 014	11 548	-1 650	-18 885
1995/1	-1 074	646	336	-3 401	984	2 518	-632	815

Merc. = mercancías.
Serv. = servicios.
Serv. fact. = servicios factoriales.
Transf. = transferencias.
E. y O.= errores y omisiones.
VR. brut= variación bruta.
Fuente: doctor Macario Schettino, Centro de Estudios Económicos, El Colegio de México.

En 1994, sin embargo, el flujo de capital descendió a 11 548 millones. Los desequilibrios cambiarios, los crímenes políticos, la guerrilla en Chiapas y la natural zozobra de un año electoral, empezaron a generar desconfianza entre los inversionistas. A estos factores habría que añadir el hecho de que en 1994 se produjo un alza en las tasas de interés internacionales, que hizo más atractiva la inversión en otros países, pues no estaban expuestos al riesgo que los acontecimientos políticos conllevaban en el caso de México. Esta creciente desconfianza produjo, primero, una reducción en la entrada de capital fresco y, después, una fuga de capital. Por ejemplo, a causa del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato a la Presidencia por el Partido Revolucionario Institucional, se registraron pérdidas por más de 10 000 millones de dólares en las reservas internacionales del país.[6]

En conclusión, podría decirse que la causa principal de los déficit comerciales es algún tipo de desequilibrio interno, como sucede cuando el gobierno o el sector privado gastan de más. En 1982 la crisis se debió a un desequilibrio del gasto público. La crisis de 1995 se debe a un desequilibrio del sector privado. La cartera vencida es un ejemplo de ello. Sin embargo, el gobierno es también, en parte, responsable de la crisis, por haber vendido dólares por debajo de su precio real y haber convertido deuda interna (cetes) en deuda externa (tesobonos). La cuenta pública, a pesar de que es obvio que tuvo partidas ocultas, no tenía en realidad un déficit fiscal importante.

A la luz de todas estas consideraciones resulta difícil culpar al Tratado de Libre Comercio de América del Norte por la crisis que se está viviendo en el país desde 1995. Es razonable, de hecho, afirmar lo contrario. El TLCAN creó una relación económica nueva con Estados Unidos que permitió obtener recursos de emergencia que no se habrían logrado en su ausencia.

[6] Comparecencia de los subsecretarios de Hacienda y Crédito Público ante la Comisión de Programación, Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Véase "No está el origen de la crisis en políticas financieras del anterior gobierno: SHCP", *El Universal*, 7 de octubre de 1995, primera plana.

PRINCIPIOS E INTERESES DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

JAVIER TREVIÑO CANTÚ
Secretaría de Relaciones Exteriores

INTRODUCCIÓN

En el entorno internacional de fin del milenio, caracterizado por un gran dinamismo y un alto grado de incertidumbre, los Estados tienen crecientes incentivos en los ámbitos nacional e internacional para promover sus intereses y responder a retos cuya naturaleza verdaderamente global hace imposible que su solución se alcance en forma unilateral.

En esta situación, los Estados deben contar con bases sólidas y plantear objetivos concretos que permitan diseñar y poner en práctica políticas eficaces para promover sus intereses y alcanzar sus metas en forma exitosa.

En el caso de México, el proyecto nacional, basado en nuestra rica experiencia histórica, está conformado por intereses muy concretos. Entre los más importantes destacan: impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social, generar más empleo, profundizar la vida democrática, consolidar el estado de derecho, proyectar la cultura mexicana y enriquecerla mediante el libre contacto con las de otros países y regiones, y contribuir a la generación y el mantenimiento de un entorno internacional en el que imperen la paz, el derecho y la justicia.

La estrategia integral que normará las acciones del Estado para promover estos intereses en forma eficaz ha quedado plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (PND). Esta estrategia incluye acciones específicas para preservar la soberanía, garantizar el estado

de derecho, avanzar en el perfeccionamiento de la democracia, impulsar el desarrollo social y fomentar el crecimiento económico. Tales acciones están interrelacionadas, puesto que son complementarias y, para avanzar en las áreas antes señaladas, es necesario hacerlo en forma equilibrada, es decir, sin privilegiar una en particular en detrimento de las demás.

En este sentido, la soberanía es la base que nos permite tomar nuestras propias decisiones en el interior y promover nuestros intereses en el exterior de manera independiente. Esta facultad nos ha permitido definir el estado de derecho que rige nuestra convivencia diaria. Ese estado de derecho es el fundamento sobre el que se ha construido el sistema democrático mexicano, que a su vez ha generado las condiciones para fomentar el desarrollo social y el crecimiento económico. Estos dos elementos refuerzan la capacidad soberana del país.

Para llevar a cabo la estrategia prevista en el PND, el Estado mexicano cuenta con diversos instrumentos, entre los que destaca la política exterior. La conducción de esa política se ha basado, por una parte, en principios sólidos que le han dado a México prestigio mundial, y, por la otra, en la capacidad de respuesta y adaptación a la situación internacional cambiante.

Estos dos elementos no son incompatibles. Los principios constituyen la guía que da estructura y rumbo a la política exterior del país. Son la base, el origen y la razón fundamental de la política exterior mexicana. Los principios son el punto de partida.

Actualmente, los principios tradicionales de la política exterior mexicana no sólo son compatibles con el interés nacional y con los intereses de los mexicanos, sino que constituyen un instrumento idóneo para promoverlos y así alcanzar los objetivos del PND.

Los principios en que se sustenta la política exterior mexicana son resultado de un largo proceso de formación y consolidación nacional, y son un reflejo de nuestra situación geopolítica. Asimismo, rigen el pensamiento y la conducta de manera similar a los preceptos y las metas del derecho internacional contemporáneo, a la vez que coinciden plenamente con los intereses del país y los objetivos actuales de nuestra política exterior.

Nuestros principios de política exterior han merecido el reconocimiento y respeto del exterior, y han sentado las bases para la defensa de nuestra independencia y soberanía.

Además, existe un consenso nacional en torno a los principios de autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de las controversias, proscripción de la amenaza y del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo y lucha por la paz y la seguridad internacionales.

Este consenso se reflejó en mayo de 1988, cuando se incorporaron a la Constitución al reformarse la fracción X del artículo 89, por aprobación unánime de las fuerzas políticas entonces representadas en el Congreso. Esta medida no fue únicamente un gesto simbólico. Como afirmó recientemente el secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, al haberse elevado a rango constitucional dejan de ser deseables como principios de operación y se vuelven obligatorios cuando se habla de política exterior. Son Ley Suprema.

De esta manera, los principios constituyen la guía para conducir la política exterior de México con firmeza, solidez y claridad de rumbo, en un momento en que lo que distingue al escenario internacional es la volatilidad y la incertidumbre.

Sin embargo, la aplicación de los principios no debe restringir en ningún momento la capacidad del Estado para promover el interés de los mexicanos de la forma más conveniente en un momento determinado. Es decir, los principios son una guía para la acción, pero siempre debe preservarse la capacidad de respuesta y adaptación a las circunstancias.

En este sentido, y al igual que ha ocurrido en el pasado, el Estado mexicano debe tomar en cuenta siempre los principios para formular los objetivos de la política exterior, pero sin descuidar los intereses nacionales.

Objetivos de la política exterior de México

A partir de estos principios y sin descuidar el interés nacional, los intereses de los mexicanos y las circunstancias que imperan en el actual entorno internacional, el Plan Nacional de Desarrollo establece cinco objetivos concretos de política exterior para la presente administración.

El primer objetivo conduce a fortalecer la capacidad del Estado para garantizar nuestra seguridad nacional y el imperio de la ley en todo el territorio, particularmente ante las amenazas que suponen las organizaciones criminales internacionales, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de nuestros recursos marinos.

El segundo se dirige a reforzar la presencia de México en los centros económicos mundiales y su actuación en los foros multinacionales. Para ello, nuestras representaciones en el exterior intensificarán sus labores de promoción de los intereses políticos y económicos del país, a la vez que se establecerán alianzas estratégicas con naciones de un nivel de desarrollo similar al nuestro para atender de manera más eficaz asuntos de interés mutuo.

El tercer objetivo es reforzar nuestras relaciones bilaterales con los países que representan un interés estratégico para México, como son los de nuestro continente, y diversificar nuestras relaciones con la Unión Europea, los países miembros de la OCDE y con los que participan en APEC.

El cuarto objetivo se centra en reforzar una vinculación profunda entre las comunidades mexicanas y de origen mexicano en el exterior con el país, propiciando la defensa de la calidad de vida y de los derechos de los mexicanos que viven fuera de México.

El quinto, consiste en propiciar las condiciones internacionales que permitan tratar de manera corresponsable los grandes temas de la agenda mundial, como la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente.

Principios e intereses

El Plan Nacional de Desarrollo define las líneas estratégicas que vinculan los principios con los intereses de la política exterior. Para ilustrar lo anterior, se exponen a continuación tres casos en los que esa vinculación es manifiesta.

Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica

El primer ejemplo lo constituye la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica. Con base en el principio de coopera-

ción internacional para el desarrollo, México promueve su interés de contar con una frontera sur estable, pacífica y en desarrollo, de manera que también se cumplan los intereses de los ciudadanos mexicanos en cuanto a abrir mercados y generar oportunidades para la inversión y el comercio.

Así, la Comisión constituye una herramienta para cumplir de igual forma con el objetivo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo de estrechar las relaciones con países que representen un interés estratégico para México, como es el caso de los de Centroamérica.

La Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica fue creada en 1990 con el encargo de coordinar las diversas acciones de cooperación que llevaban a cabo las distintas dependencias del gobierno federal. Así, la Comisión se formó con 22 dependencias y organismos, y más de 80 instituciones que participan actualmente en la oferta de cooperación a países de menor desarrollo relativo. Sus labores son coordinadas por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Los objetivos de la Comisión son: contribuir al desarrollo económico y social; apoyar los procesos de integración regional; propiciar el mantenimiento de la paz; fortalecer la presencia e imagen de México en la región, y promover un mejor conocimiento mutuo.

En forma paralela a la creación de la Comisión, se estableció el Fondo Mexicano de Cooperación con Centroamérica, el cual ha permitido desarrollar una labor efectiva de promoción y coordinación de las acciones y proyectos en materia de cooperación. Desde su creación, el Fondo ha contado con una asignación presupuestal anual de 5 millones de pesos.

Cabe destacar que los programas llevados a cabo responden a las solicitudes de cooperación económica, educativa, cultural, técnica y científica que presentan los países receptores de esta ayuda ante nuestras representaciones diplomáticas.

En este sentido, es muy importante subrayar que México otorga esa cooperación sin condicionamientos de ninguna especie, y respetando siempre las prioridades de desarrollo que definen los propios países centroamericanos.

Entre 1989 y 1995 se han llevado a cabo más de 3 500 acciones de cooperación; tan sólo entre enero y mayo de 1995 se realizaron 440 acciones. Del total, 47% correspondió al área científico-técnica, 43% al área educativa y cultural y 10% a la económica.

En el área científico-técnica ha habido 2 081 solicitudes, y existen 1 663 proyectos. De ellos, 1 028 (62.4%) están terminados, 114 (6.9%) están en ejecución, 195 (11.8%) están aprobados y 326 (18.9%) son preproyectos. En el área educativa y cultural se han otorgado 863 becas para estudios de licenciatura y posgrado y 731 para cursos cortos de capacitación.

En cuanto a la distribución geográfica de las acciones de cooperación, 769 se desarrollaron con Guatemala; 745 con Costa Rica; 629 con El Salvador; 529 con Nicaragua; 435 con Honduras; 141 con Belice; 57 con Panamá, y 269 tuvieron carácter regional.

Como se desprende de las cifras anteriores, la cooperación de México con Centroamérica ha sido intensa. Sin embargo, en este momento enfrenta diversos retos.

Existen dos elementos centrales que han generado fuertes presiones para la Comisión: por una parte, debido a los efectos de la devaluación de nuestra moneda, el monto anual destinado al Programa de Cooperación con Centroamérica se ha visto mermado; por la otra, las solicitudes de cooperación por parte de los países centroamericanos han aumentado significativamente, debido, en gran medida, a que la cooperación que otorgan los países desarrollados ha estado dirigiéndose hacia áreas como Europa del Este, África y Asia, en detrimento de sus programas para Centroamérica. Por ello, Argentina, Chile y Brasil han adoptado una posición más activa en el istmo centroamericano.

Cooperación otorgada a México

El segundo ejemplo se refiere a los casos en que México recibe cooperación de otros países. Para mencionar tan sólo algunos de ellos, el 1 de junio de 1995 se firmaron dos proyectos que benefician directamente a poblaciones de Chiapas y Oaxaca. En esos dos estados, se detectaron necesidades de desarrollo sustentable y de conservación del medio ambiente en la Reserva Ecológica de Los Chimalapas y los bosques de niebla.

Mediante mecanismos de cooperación, el gobierno de Gran Bretaña otorgó recursos por cerca de 36 millones de nuevos pesos, que se destinarán a proyectos que incluyen la participación social de comunidades y ejidos en la conservación y el desarrollo, puesta en

marcha de prácticas de manejo integrado de recursos naturales, el desarrollo de actividades de capacitación y la búsqueda de una mejor articulación con el mercado mediante la diversificación productiva y la exploración de mercados alternativos.

Por otra parte, el 15 de mayo de 1995 se concretó la entrega de equipo de investigación arqueológica que el gobierno de Japón donó al INAH, en el marco de la donación cultural que ese país hace cada año a diversas instituciones mexicanas, y el 2 de junio se celebró el canje de notas diplomáticas para formalizar la donación cultural que el gobierno de Japón otorgará en el presente año a la Orquesta Filarmónica de Jalisco y al teatro Hidalgo de la ciudad de Colima.

También recibimos cooperación por parte de organismos internacionales. Por ejemplo, el 25 de mayo se firmó en Villahermosa, Tabasco, el proyecto Estudio de Prefactibilidad sobre las Posibilidades de Inversión y Desarrollo Sustentable en dos Regiones del Estado de Tabasco, entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el gobierno de ese estado.

Asimismo, en el ámbito de la cooperación académica, del 15 al 18 de junio de 1995 se llevó a cabo la XI Reunión del Consejo Directivo de la Comisión México-Estados Unidos para el Intercambio Educativo y Cultural. Mediante el programa de becas Fulbright-García Robles de esta Comisión, el presente año, 42 jóvenes estadunidenses han obtenido una beca para venir a estudiar a nuestro país y 127 mexicanos viajarán el próximo mes de septiembre a realizar estudios de posgrado en universidades de Estados Unidos.

De esta manera, la política exterior deja de ser tan sólo un instrumento que se limita a promover el interés nacional de México. Ahora, y gracias a la cooperación internacional, se promueven los intereses particulares de los mexicanos en nuestro territorio y en el extranjero.

Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero

Cabe mencionar aquí el tercer ejemplo en el que convergen los principios y los intereses de la política exterior de México. Me refiero al Programa para las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, que se creó en 1990 con el propósito específico de mejorar e intensificar las relaciones con los mexicanos y las personas de origen mexicano

que residen fuera del país, mediante proyectos concretos de interés y beneficio mutuos.

El Programa depende de la Secretaría de Relaciones Exteriores y opera principalmente en Estados Unidos, por medio de nuestras representaciones diplomáticas y consulares, así como de los centros e institutos mexicanos de cultura. El Programa realiza actividades culturales, educativas, de salud, de difusión, de promoción de negocios y deportivas, con el concurso de otras dependencias federales y de los gobiernos estatales.

El Programa es parte de la iniciativa Nación Mexicana incluida en el Plan Nacional de Desarrollo, que plantea velar por el bienestar de todos los mexicanos, independientemente del lugar donde residan, ya que la nación mexicana rebasa el territorio que marcan sus fronteras.

Otro de los elementos esenciales de esta iniciativa es promover las reformas constitucionales y legales necesarias para que los mexicanos que residen en el exterior puedan adoptar la ciudadanía del lugar donde se encuentren sin perder la nacionalidad mexicana, lo que les permitiría tener una mejor posición para defender sus derechos y promover sus intereses.

Estos tres ejemplos muestran claramente que los principios, intereses y objetivos de la política exterior pueden conjuntarse y producir resultados concretos en beneficio de México, utilizando la cooperación internacional como una herramienta privilegiada.

Sin embargo, el desfavorable contexto económico actual hace necesario optimizar el uso dado a los recursos financieros, técnicos y humanos destinados a la misma, y seleccionar con cuidado los proyectos que tengan mayor repercusión social.

Para ello, será esencial incorporar nuevas modalidades y nuevos actores en el campo de la cooperación, y establecer alianzas estratégicas con otros países cooperantes, sectores productivos, gobiernos estatales, instituciones académicas e, incluso, la propia sociedad civil.

Es necesario actualizar los instrumentos legales, es decir, los convenios y los programas que sustentan nuestra política de cooperación internacional, ya que todavía subsisten algunos que datan de los años sesenta o setenta, basados en consideraciones totalmente rebasadas por las actuales circunstancias internacionales.

Conclusiones

La experiencia de los últimos 40 años muestra que el proceso histórico, mediante el cual la cooperación se ha impuesto al enfrentamiento como uno de los mecanismos fundamentales de las relaciones entre los Estados, no ha carecido de dificultades y retrocesos.

El fin de la guerra fría eliminó varios obstáculos para la cooperación internacional. Sin embargo, trajo consigo nuevos retos para la comunidad de naciones, nuevos problemas y amenazas a la seguridad de carácter global, conflictos y desequilibrios regionales, el resurgimiento de nacionalismos e intolerancias raciales y culturales que chocan con las tendencias integracionistas, y un acelerado proceso de cambio en todos los ámbitos.

Estos retos, por su propia naturaleza, sólo podrán ser superados en forma conjunta, mediante la cooperación internacional.

Por otra parte, el mundo globalizado e interdependiente de fines del milenio también ofrece oportunidades extraordinarias para el desarrollo y el bienestar. Para superar los retos y aprovechar al máximo las oportunidades, es necesario plantear objetivos concretos y diseñar políticas novedosas e imaginativas.

La cooperación internacional es el elemento ideal para cumplir los objetivos de las políticas de desarrollo interno con el apoyo de la política exterior.

En el caso de México, el Plan Nacional de Desarrollo constituye una respuesta ágil y novedosa a los retos y a las oportunidades que plantean las circunstancias actuales. En el Plan se propone el ejercicio de una política exterior basada en principios que respondan con flexibilidad, pragmatismo, imaginación y efectividad a los cambios acelerados del entorno internacional para cumplir cabalmente con sus objetivos fundamentales: defender con eficacia la soberanía, promover los intereses de la nación y contribuir a la solución de los retos de carácter global.

OBJETIVOS E INTERESES DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

BERNARDO SEPÚLVEDA AMOR
El Colegio de México

LOS DECENIOS DEL CAMBIO

En 1956, Jorge Castañeda señalaba que "México no tiene intereses directos de carácter político, territorial, estratégico o siquiera económico allende sus fronteras, como ocurre con todas las grandes potencias; no ejerce hegemonía sobre otras regiones ni tiene intereses propios y directos que proteger en las zonas que son hoy foco de tensión internacional."[1] Transcurridos cuarenta años desde que enunció esa tesis, el argumento de Castañeda amerita una revisión. En los últimos ocho lustros, México y el sistema internacional han sufrido una transformación profunda. Esa transformación ha significado que México tenga ahora intereses directos que proteger allende sus fronteras, aunque esos intereses no sean equiparables o idénticos a aquéllos comúnmente atribuidos a las grandes potencias.

Desde hace un buen número de años existe un involucramiento importante en los asuntos internacionales por parte de México, con cada vez mayor participación en cuestiones políticas y económicas que guardan un vínculo directo con los intereses nacionales. De una postura defensiva, con distancia y aislamiento de lo externo, ahora se ha producido un conocimiento más exacto de las ventajas que México puede obtener en su relación internacional. Ese fenómeno existe aun

[1] J. Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956, p. 10.

en las corrientes más nacionalistas. Es ya insignificante la tendencia absurda y aberrante que desvirtúa y demerita bondades y beneficios de todo aquello que se origina en el exterior. También se registra mayor conciencia de las influencias que México recibe del ámbito externo, que en muchas ocasiones condicionan su comportamiento político, sus indicadores económicos, sus patrones culturales y la proyección de su imagen en el mundo. Conceptos como interdependencia, transnacionalización o globalidad no son para la circunstancia mexicana términos abstractos; son, por el contrario, realidades cotidianas.

Por ejemplo, como parte de un proceso político interno y de una evolución indispensable, pero también como consecuencia del escrutinio internacional, en México existe una evolución progresiva hacia la reafirmación de los valores democráticos. El respeto a los derechos humanos se vuelve penosa y gradualmente una realidad con base en la acción combinada de sociedad y gobierno mexicanos, pero el monitoreo internacional ha sido un factor influyente que no puede desconocerse. El combate al narcotráfico en México es una cuestión de salud pública, de protección contra el crimen organizado, de lucha contra la corrupción y de seguridad nacional. Pero el esfuerzo doméstico es sólo un eslabón en una larga cadena de responsabilidades internacionales contra la delincuencia en el comercio ilícito de estupefacientes. La migración de trabajadores indocumentados fue tradicionalmente considerada una fórmula de solución al problema doméstico de desempleo, pero se convirtió en asunto de política exterior al entrar frontalmente en conflicto con una aguda recesión económica en el mercado de trabajo natural de esos indocumentados, mismo que ha padecido también una epidemia de hostilidad hacia el forastero.

Los medios de comunicación masiva han sido otro instrumento de apertura hacia el exterior para México. El flujo y reflujo de información ha educado a la sociedad mexicana en materia de asuntos mundiales, pero también ha servido para que la prensa internacional se convierta en correa de transmisión para difundir acontecimientos mexicanos. Una hipersusceptibilidad, natural en un país que por temperamento y por historia no ha estado acostumbrado a la exposición foránea, ha provocado en ciertos ámbitos reacciones de repudio a la crítica que realizan esos medios, aunque esa resistencia se ha ido

mitigando al aceptarse gradualmente, como fenómeno rutinario, que lo que sucede en México es noticia también en el exterior.

Desde una perspectiva histórica, la experiencia mexicana más intensa tiene que ver con los créditos internacionales contratados por México, que se contrajeron prácticamente desde el inicio de su vida independiente. Probablemente ha sido ése el tema que ha significado un mayor vínculo mexicano con el exterior, aunque la renegociación del endeudamiento haya provocado, en más de una ocasión, serios dolores de cabeza a la nación. En los últimos 50 años, conforme ha crecido la economía mexicana, ha existido mayor acceso a los mercados internacionales de capital, con abundancia de recursos y, por ende, con mayores volúmenes en el servicio de la deuda. Durante ciertos periodos (por ejemplo, el decenio de los ochenta), el tema de la deuda externa se convirtió, para México y para América Latina, en cuestión eminentemente política, poniendo en evidencia la importancia de ese factor internacional en la economía doméstica de las naciones latinoamericanas.

Ante la necesidad que enfrenta México de captar recursos financieros adicionales provenientes del exterior, también la inversión extranjera directa y la de portafolio han cobrado cada vez mayor importancia en la economía mexicana. Ese fenómeno, característico de un sistema globalizado que impone una competencia cruda a todos los Estados por obtener mayores flujos de financiamiento externo, ha significado que México tenga un claro interés en participar en la conformación de un orden económico internacional justo y estable. Ilustran este propósito los esfuerzos mexicanos por establecer una Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados (1975) y la realización de la Reunión de Cancún (1981), en la cual participaron veintidós jefes de Estado y de gobierno con la idea de resolver problemas serios que afectaban al sistema económico de entonces. Pero lo que más ilustra la forma en que los factores externos influyen y afectan a los intereses mexicanos son las distintas crisis económicas padecidas por México en los últimos veinticinco años. En el caso de la más reciente, esto es, aquella que explotó en 1994, la vulnerabilidad externa quedó en evidencia al registrarse desequilibrios pavorosos en la balanza de pagos, que trajeron por consecuencia una turbulencia económica y política grave y la necesidad de acudir a un oneroso auxilio financiero internacional.

En el sistema económico mexicano, el comercio exterior ha sufrido una evolución importante en los últimos cuarenta años. México no sólo se ha convertido en un exportador de manufacturas, abandonando así el predominio de las materias primas; también ha entablado una serie de asociaciones con otros países que le imponen un conjunto de derechos y obligaciones internacionales, incorporándose de esta suerte a un mecanismo de compromisos a escala mundial. El alcance de esos compromisos comerciales era limitado en 1960, cuando aumentó la participación internacional del comercio exterior mexicano, al suscribir el Tratado de Montevideo y establecer una incipiente asociación de libre comercio en América Latina. Pero todo ello se modificó sustancialmente con el ingreso de México al GATT en 1986, ensanchándose los compromisos en materia de política comercial de manera muy considerable, en especial después de los acuerdos de la Ronda Uruguay y de la constitución de la Organización Mudial de Comercio. A ello debe agregarse la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, que ha significado un incremento considerable en el intercambio de bienes con Canadá y Estados Unidos, y una ampliación de vínculos políticos y económicos de México con el exterior.

En los cuarenta años transcurridos desde que Jorge Castañeda publicó su obra, otros hechos políticos pusieron de relieve la imposibilidad, para México, de mantenerse al margen de los asuntos internacionales. Por ejemplo, en octubre de 1962 se produjo una crisis en el sistema bipolar de poder al descubrirse la instalación de proyectiles con ojivas nucleares en Cuba, lo cual aproximó a territorio mexicano el riesgo de una conflagración con ese tipo de armamento de destrucción masiva, con el consecuente daño potencial. En el decenio de los ochenta, el conflicto centroamericano también dejó registro de la forma en que los intereses mexicanos quedan afectados por fenómenos críticos en zonas aledañas al producirse la militarización del área, una carrera armamentista, flujos migratorios incontrolables, creciente número de refugiados en territorio nacional, una crisis económica regional que repercute en la inversión y el comercio exterior mexicanos, tensión política con terceros Estados y, por último, el riesgo de guerras civiles transformadas en teatro bélico centroamericano. Ambos casos son ilustrativos de la incidencia de factores externos en la vida nacional y de la necesidad que tiene México de definir y proteger

sus intereses vitales mediante la aplicación de una política internacional adecuada.

Los cambios en el sistema internacional han sido profundos. El proceso formal de descolonización llegó a su término, conformándose una sociedad nueva, con 185 Estados miembros, aumento importante en comparación con los 50 Estados fundadores de la ONU en 1945. Concluyó la guerra fría después de varios decenios de confrontación bipolar y desapareció el bloque socialista como factor real de poder internacional. Ya no existe el Tercer Mundo como centro aglutinador de los intereses, las demandas y las aspiraciones de las naciones no industrializadas. La seguridad internacional se ha transformado en su contenido; de ser un asunto eminentemente relacionado con el poder militar, es ahora una cuestión que posee un claro elemento económico. Avanzan los proyectos de integración económica regional, concediéndose poderes supranacionales a autoridades creadas por los propios Estados, con la consecuente erosión del concepto tradicional de soberanía. Términos como ajuste estructural, desregulación, libre comercio, privatización, interdependencia y globalización son ahora moneda de curso corriente, como también lo son los valores de la democracia y el respeto a los derechos humanos.

La mayor participación de México en un sistema internacional transformado influye determinantemente en la conducta mexicana. El factor externo cobra una importancia desconocida en la época en que apareció la obra de Jorge Castañeda. Con ello, la dirección de la política exterior adquiere nuevos elementos, orientaciones y necesidades, en la que la pasividad y el aislamiento quedan proscritos. Pero lo mismo sucede con el contenido mismo de la política exterior. Si hace varios decenios una porción importante de los recursos políticos de la Cancillería mexicana se dedicaba a propiciar un desarme general y completo y a establecer una zona libre de armamento nuclear en América Latina, ahora la directriz es ganar espacios económicos y políticos que sirvan como elemento catalítico para impulsar el desarrollo nacional.

LOS USOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR

Ante los cambios radicales que se han producido en el exterior y, sobre todo, ante la profunda transformación que ha sufrido México en años recientes, será necesario determinar cuáles son los objetivos y cuáles son los intereses esenciales que persigue México en su relación con el exterior. Desde luego, es válido suponer que esos objetivos e intereses no se apartarán de manera importante del proyecto político construido en el transcurso de 175 años de vida independiente. Pero un sistema en transformación, interno y externo, obliga a plantear una nueva estrategia que se ajuste a una nueva realidad, y a utilizar nuevos instrumentos políticos para alcanzar los objetivos deseados.

Por ejemplo, un objetivo obvio y necesario es recuperar el prestigio perdido en el ámbito internacional, proyectando la imagen de una nación que ha puesto su casa en orden en todos los terrenos. A partir del 1 de enero de 1994, las noticias sobre México reflejan una mala situación, producto de las condiciones difíciles que enfrenta el país. Por sus méritos intrínsecos, corregir y remediar un conjunto de problemas domésticos que atribulan desde hace tiempo a la nación mexicana debe ser un propósito fundamental. Esa nueva imagen, producto de una realidad ajustada a mejores condiciones de desarrollo, justicia y democracia, también habrá de significar una mayor capacidad de negociación internacional para México.

Otra cuestión importante es definir los usos que tendrá la política exterior en la estrategia general de desarrollo del país. En la era de la posguerra fría, las políticas exteriores de un buen número de Estados se encuentran en proceso de revisión. La desaparición del sistema bipolar de poder acarreó un replanteamiento en el diseño y la función de la acción internacional de los gobiernos. Habrá quien argumente, equivocadamente, que ahora el papel de la política exterior está circunscrito a un proyecto económico en el que su única finalidad es ganar mercados, atraer mayores volúmenes de inversión foránea o suscribir acuerdos regionales de libre comercio. Ello supondría desconocer que la relación internacional de un Estado tiene un propósito eminentemente político y satisface intereses generales que incluyen el aspecto económico, pero que abarcan espacios más amplios. Desde esta perspectiva, los usos de la política exterior son

variados. Comprenden su uso como palanca de desarrollo doméstico, constituyéndose en instrumento privilegiado para promover flujos adicionales de financiamiento externo, adquisición de tecnología o ampliación de comercio exterior. Pero su destino fundamental es de índole política, al definir los fines que se propone alcanzar el Estado en su relación internacional y determinar las estrategias y los instrumentos necesarios para cumplir esos fines.

Para definir los usos posibles de una política exterior destinada a satisfacer los objetivos e intereses del Estado mexicano, se requiere despejar algunos de los supuestos dilemas que han opacado el diseño de una estrategia. El primero de esos falsos dilemas tiene que ver con una dicotomía imaginaria entre la política doméstica y la política exterior. Es un gran error pretender que esos dos ámbitos son categorías separadas y autónomas o, en el extremo, mutuamente excluyentes. Por el contrario, esas dos expresiones de la política son categorías que se complementan e influyen recíprocamente. Una política exterior que no tome en cuenta realidades internas no tendrá viabilidad; una política doméstica desvinculada de las reglas del juego internacionales tendrá una eficacia mínima. Si en alguna etapa histórica se manejó el artificio de que política interna y política exterior eran dos planos distintos de la realidad, ahora debe haber reconocimiento pleno de la naturaleza unívoca de la política, aunque posea dos vertientes o manifestaciones.

El maridaje entre política interior y política exterior se pone en evidencia al registrar la forma en que repercute un asunto en la provincia del otro. Temas que antiguamente se juzgaban de la jurisdicción doméstica, ahora trascienden al campo internacional. Por ejemplo, cuestiones como explosión demográfica y desempleo repercuten allende las fronteras nacionales. En efecto, esa combinación de factores puede traer como consecuencia mayores volúmenes de migración a Estados Unidos, generando situaciones conflictivas con ese país, que ya se encuentra orientado a aplicar medidas proteccionistas destinadas a contener el flujo inmigratorio. El narcotráfico no es únicamente un problema de salud pública o un asunto de seguridad nacional, es también un tema inscrito en la agenda de las relaciones con Estados Unidos. La desertificación ya no preocupa tan sólo a los habitantes de las zonas áridas; la erosión gradual de los suelos provoca una reducción en las tierras arables, con lo cual el país pierde

capacidad para alimentar a sus noventa millones de habitantes; ello significa mayor importación de alimentos y el traslado de trabajadores agrícolas del campo a la ciudad o, en su caso, a territorio estadounidense.

Otro falso dilema que debe ser despejado es la supuesta alternativa que llevaría a escoger entre una política exterior exclusivista, centrada en la relación con Estados Unidos, y una política exterior ecuménica, abierta a una vinculación de amplio espectro. Imposible negar el peso que posee Estados Unidos en el diseño y la ejecución de la política exterior de México. Pero ello no debe conducir a un reduccionismo que concentre todo el trato internacional de México en un solo país, de manera excluyente. Es cierto que, en una versión extrema, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) puede suponer un riesgo en esa dirección. Recuérdese el informe confidencial del embajador John Negroponte al Departamento de Estado, examinando los beneficios para Estados Unidos de la conclusión de un acuerdo de esa naturaleza. Decía Negroponte en abril de 1991 que

> México está en el proceso de cambiar dramáticamente la sustancia e imagen de su política exterior. Ha ido de una visión ideológica, nacionalista y proteccionista a una visión de los problemas mundiales más pragmática, competitiva y hacia afuera [...] Desde una perspectiva de política exterior, un TLC institucionalizaría la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones exteriores de México [...] la adopción de un TLC nos ayudaría a poner de forma abierta y legítima lo que muchos sienten debería de ser la relación entre México y Estados Unidos desde hace mucho tiempo.[2]

En un juego de contrapuntos, la supuesta opción sería desatender el trato con Estados Unidos, para enfocar la atención en otros países. Ello negaría realidades geopolíticas y sería ineficaz. Encontrar los justos medios, mediante una política de genuina diversificación, con mayores márgenes de maniobra en lo político y en lo económico, es uno de los fines por alcanzar. De esta suerte, es preciso conciliar la

[2] Véase Informe confidencial del embajador John Negroponte a Bernard Aronson, secretario adjunto para Asuntos Interamericanos en el Departamento de Estado. El texto aparece publicado en la revista *Proceso*, núm. 758, 13 de mayo de 1991, pp. 6-11.

realidad geopolítica y geoeconómica de nuestra vecindad con Estados Unidos con la necesidad de una política exterior independiente.

Otro dilema que no es tal, es la supuesta dicotomía entre una política exterior que descanse en el bilateralismo y una estrategia orientada al multilateralismo. Tener que escoger entre esas dos opciones no corresponde a la realidad. Lo que sí es necesario hacer es determinar, una vez definidos los objetivos e intereses que se pretenden alcanzar, si su ejecución habrá de satisfacerse mejor, a mayor velocidad y al menor costo, por una de las dos vías o si conviene aprovechar ambos procedimientos si con ello se obtiene la finalidad deseada. Ambos son instrumentos de política que se acompañan y confluyen en un mismo objetivo. La diplomacia bilateral debe servir para diversificar la relación de México con el exterior, ampliando e intensificando la red política y económica del país. Al mismo tiempo, una diplomacia multilateral es indispensable para promover intereses en organismos internacionales. México podría extender considerablemente su presencia, participando en mayor medida en los órganos políticos de esas instituciones. Un caso notable es la reticencia mexicana a ser miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, cuestión que debe modificarse para que México cuente con un abanico más amplio de opciones en su política exterior. Otro ejemplo es el reducido número de funcionarios internacionales de nacionalidad mexicana. Un mayor compromiso en todos los órdenes de parte de México con el sistema multilateral puede arrojar buenos resultados; también puede servir de palanca para obtener beneficios políticos en lo bilateral.

La última supuesta disyuntiva es la que equivocadamente plantea el dilema de establecer una política de principios o una política de intereses. De nueva cuenta, son elementos que se combinan y complementan recíprocamente. Perseguir crudamente unos intereses sin ubicarlos en el contexto más amplio de los fines generales del Estado, y sin asociarlos con una ética política puede conducir a posturas cínicas. Formular principios abstractos, desvinculados del conjunto de intereses que se debe proteger invitaría a la ingenuidad política. De ahí la necesidad de encontrar una simbiosis entre principios e intereses. La elaboración de principios de política exterior, en ocasiones con rango constitucional, como sucede en el caso mexicano, permite definir los códigos de conducta que un Estado habrá de

cumplir en su comportamiento exterior. Esos principios no son la política exterior, pero sí son uno de sus elementos fundamentales. No bastan, pero proporcionan el marco de referencia para determinar objetivos, estrategias, intereses e instrumentos.

Política exterior y derecho internacional

Por razones explicables, la reafirmación del derecho internacional ha sido una pieza esencial en la formulación y el ejercicio de la política exterior de México. La vocación jurídica y la convicción de que la vía legal es la fórmula idónea en un régimen de convivencia en el seno de la sociedad de Estados, lleva en ocasiones a disminuir la naturaleza política de los asuntos internacionales, depositando excesiva confianza en el método jurídico como instrumento principal en las relaciones con otros gobiernos. En la situación actual de la organización internacional, en la que aún se encuentran en etapa de gestación muchas de las instituciones legales, el ejercicio de la política es todavía instrumento privilegiado. Ello no significa demeritar el valor del derecho; por el contrario, significa ubicarlo en sus justos términos como un coadyuvante indispensable en la conformación de un orden internacional, confluyendo con otros factores —económicos y políticos— en la construcción armónica de una comunidad de Estados.

Política exterior y derecho internacional han sido elementos indisolubles en la conducta del Estado mexicano. El propio orden constitucional establece un conjunto de principios de política exterior que debe observar el titular del Ejecutivo federal y que comprende un listado de normas pertenecientes al sistema jurídico internacional. De esta suerte, el mandato constitucional le otorga una naturaleza eminentemente legalista a la conducción de la política exterior. A la luz de este estrecho vínculo, conviene explorar los alcances de la combinación de política exterior y derecho internacional en el régimen mexicano. Antes de iniciar el estudio de esa cuestión, es útil anotar algunos datos sobre la vocación jurídica mexicana.

Al examinar los vínculos entre la política exterior de México y el derecho internacional público, es importante señalar el conjunto de normas e instituciones que es parte del orden jurídico mexicano por un procedimiento doble: porque está incorporado en tratados suscritos por México y porque el texto constitucional así lo consigna expre-

samente. Pero, además de esas dos características, se trata de normas en cuya creación y consolidación como reglas del derecho internacional público, México ha tenido un grado importante de participación, aportando su experiencia histórica, sus luces jurídicas y su vocación en favor de un sistema de relaciones entre Estados, regido por el imperio del derecho.

Desde luego, sería pretencioso atribuir a México la invención de todas esas normas. Su consagración es el producto de un esfuerzo colectivo que, en el ámbito internacional, ha ido madurando en el transcurso de muchos siglos. Sin embargo, México ha sido un importante contribuyente a la cristalización del nuevo orden jurídico convencional, vigente durante los últimos 50 años en el seno de la comunidad de Estados, en el cual se ven reflejados los intereses legales de nuestro país y los principios de su política exterior.

No será posible explorar todas las cuestiones que poseen las tres características mencionadas, esto es, pertenecer a la Ley Básica, representar una aportación mexicana y regular aspectos de derecho internacional. Ése sería el caso, por ejemplo, de la reglamentación de los espacios marítimos, en particular aquellos que se encuentran dentro de la jurisdicción nacional. México realizó una contribución importante a lo que justamente se denominó la revolución en los océanos, que quedó consagrada en la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, abierta a firma en 1982 y que sólo hasta fecha reciente ha entrado en vigor.

Todo lo relacionado con la creación de la zona económica exclusiva tiene su origen, en buena medida, en la imaginación jurídica y el talento negociador de la delegación mexicana que participó en esa conferencia. No es ocioso recordar que, desde 1976, México decidió incorporar en su Constitución el nuevo concepto, estableciendo en el artículo 27 que "la Nación ejerce en esa zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso". Con ello triunfó la tesis del aprovechamiento, por parte del Estado ribereño, de los recursos vivos y no vivos que se encuentren en un área marítima de 200 millas adyacente a sus costas. Con ello también eliminó México una fuente de fricciones con terceros Estados que, con el afán de contar con anchas zonas pesqueras, abogaban por un estrecho cinturón de mar territorial.

Pero dejando a un lado el análisis de las aportaciones mexicanas al derecho del mar, es preciso plantear un tema vinculado con política exterior, derecho constitucional y orden jurídico internacional. En efecto, se requiere determinar la naturaleza y los alcances legales de un conjunto de principios que reúne esas tres características, esto es, ser normas que establecen un código de conducta para regular el comportamiento internacional de México, estar consagradas en la Constitución y ser reconocidas por el derecho internacional como parte de su ordenamiento consuetudinario y convencional.

Ese conjunto de normas se encuentra reunido en el artículo 89, fracción X de la Constitución. En efecto, en 1987 el presidente Miguel de la Madrid envió una iniciativa al Congreso de la Unión con la finalidad de reformar la Ley Fundamental para agregar las reglas que debe cumplir el jefe del Estado al dirigir la política exterior mexicana. En la conducción de esta política,

> [...] el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

La política exterior de México es parte de un patrimonio histórico, consolidado durante los 175 años de vida independiente. Esa tradición ha hecho que, en términos jurídicos y políticos, fuese aconsejable incorporar a la Ley Básica lo que es parte de la constitución real, con el fin de que la serie de principios que guía, la acción exterior del Estado mexicano quede consagrada definitivamente en la constitución formal.

Es importante destacar que la estipulación contenida en el artículo 89 constitucional significa una facultad, pero también una obligación. Por mandato jurídico, el titular del Ejecutivo federal tiene el deber de sujetar la conducta externa del Estado mexicano a lo dispuesto en esos principios. Una novedad es que, en términos de derecho comparado, es la primera vez que un texto constitucional establece las reglas que debe cumplir el jefe de Estado en la dirección de la política exterior. Otras constituciones le atribuyen la facultad de conducir la política exterior, celebrar tratados y designar a los jefes

de misiones diplomáticas, pero ninguna determina los criterios rectores que, constitucionalmente, gobiernan una política internacional.

También es útil anotar que esa reforma constitucional representó un símbolo de los consensos políticos nacionales, al haber sido aprobada por todos los partidos políticos en voto unánime. Así, una decisión política fundamental en materia de relaciones exteriores descansa en una incuestionable base de legitimidad.

Para apreciar la importancia de estos siete principios de política exterior, que son parte del orden constitucional mexicano y del derecho internacional, conviene examinar cada uno de ellos, advirtiendo desde luego que no pueden ser considerados en forma aislada. Son piezas que conforman un universo jurídico, esto es, un sistema de derecho en el que las distintas normas se conjugan para alcanzar un fin común: paz y seguridad, justicia, libertad y garantías individuales, progreso económico y social para todos los pueblos.

Autodeterminación de los pueblos

La autodeterminación de los pueblos es el primer principio rector en la conducción de la política exterior de México. Como elemento consustancial a la esencia del Estado, es una norma fundamental que se vincula en forma íntima con la soberanía estatal y su independencia. Guarda también relación con la competencia legal y política de un pueblo para definir la naturaleza y la forma de su gobierno.

Para nuestro país, el origen del principio de libre determinación de los pueblos se remonta al proceso de creación de México como nuevo Estado en la comunidad internacional. En la Proclamación de Independencia y en los Sentimientos de la Nación se encuentra la primera afirmación de la voluntad del pueblo mexicano de determinar libremente su destino, sin sujeción a potencias extranjeras y con la capacidad de definir un gobierno propio, expresándose de esta forma la voluntad popular.

A partir del Acta Constitutiva de 1823 y de la Constitución de 1824, México ha dejado un testimonio político y jurídico continuo de su consenso en favor de la autonomía nacional. La Constitución de 1917 recoge esa misma tradición histórica, reafirmando la vocación

mexicana por la libre determinación de los pueblos y plasmando esa decisión política fundamental en los artículos 39, 40 y 41, cuyos términos establecen que:

* la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo;

* todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste;

* el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno;

* es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal;

* el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión.

Para complementar este sistema establecido en la Constitución mexicana, existe una constelación de tratados, declaraciones y decisiones judiciales que, desde la perspectiva del derecho internacional público, definen la vigencia de la autodeterminación en las relaciones entre los Estados y en el seno de la comunidad internacional política y jurídicamente organizada.

La Carta de las Naciones Unidas es el primer tratado de carácter universal que estipula como uno de los propósitos de la Organización el de "desarrollar las relaciones amistosas entre las naciones basadas en el respeto del principio de la igualdad de derechos y de libre determinación de los pueblos". Este principio, por la circunstancia misma de encontrarse incorporado en un tratado internacional, supone la existencia de una norma jurídica que impone derechos y obligaciones.

El derecho a la libre determinación se identifica con el derecho de decidir de manera libre y autónoma la naturaleza de un gobierno. Por ello, toda presión o injerencia dictatorial orientada a que una potencia extranjera imponga la instalación de una forma de gobierno debe ser considerada como una intervención en los asuntos internos de un Estado y, por consecuencia, cuestión prohibida por el orden jurídico internacional.

Para México, en su calidad de Estado libre y soberano, el derecho a su libre determinación es una cuestión política esencial que no acepta condicionamiento alguno. Pero, en una actuación congruente con el derecho que reclama para sí mismo, México ha sido un abogado importante en favor del ejercicio de ese derecho por otros pueblos.

En su política exterior, el gobierno mexicano fue un impulsor decidido del movimiento de descolonización, que supuso la emancipación de pueblos previamente sujetos al yugo colonial.

De esta suerte, en los últimos cincuenta años México es reconocido como un participante activo en la conformación de una nueva sociedad de naciones que, de estar compuesta por cincuenta y un Estados en 1945, cuenta ahora con ciento ochenta y cinco. Esta proliferación de nuevas unidades políticas obedece al ejercicio pleno de la autodeterminación y a la coincidencia de México con muchos otros gobiernos por hacer realidad ese principio.

No intervención

Una historia amarga de injerencias injustificadas en los asuntos internos de México, condujo a incorporar el principio de la no intervención como una de las cuestiones centrales en la definición de las normas que guían la conducta exterior de nuestro país.

La no intervención constituye, junto con la igualdad jurídica de los Estados y la proscripción del uso de la fuerza, un fundamento de la lógica interna del derecho internacional. El principio está codificado en un buen número de tratados multilaterales. La expresión más acabada de la no intervención se encuentra en la Carta de la Organización de Estados Americanos, que contiene los conceptos básicos que han servido como fuente de creación de un derecho internacional general. En efecto, los artículos 18 y 19 de la Carta de la OEA establecen lo siguiente:

> Artículo 18. Ningún Estado o grupo de Estados tiene derecho de intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro. El principio anterior excluye no solamente la fuerza armada, sino también cualquier otra forma de injerencia o de tendencia atentatoria de la personalidad del Estado, de los elementos políticos, económicos y culturales que lo constituyen.
>
> Artículo 19. Ningún Estado podrá aplicar o estimular medidas coercitivas de carácter económico y político para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de éste ventajas de cualquier naturaleza.

Las decisiones judiciales también son una fuente importante para determinar el estado que guarda ese principio frente al orden jurídi-

co. La Corte Internacional de Justicia se ha pronunciado puntualmente y sin ambages en favor de la norma de la no intervención. En efecto, en 1949, en su decisión sobre el caso del Canal de Corfú, la Corte señaló que el "pretendido derecho de intervención no puede ser considerado sino como la manifestación de una política de fuerza, política que, en el pasado, ha dado lugar a los abusos más graves y que, cualquiera que sean las deficiencias presentes de la organización internacional, no puede tener un lugar en el derecho internacional."[3]

De nueva cuenta, en 1986 la Corte reafirmó la vigencia jurídica de la norma de no intervención al decidir que:

> El principio prohibe a todo Estado o grupo de Estados intervenir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de otros Estados. La intervención prohibida debe relacionarse con cuestiones donde el principio de la soberanía de los Estados permite a cada uno de ellos decidir sus asuntos libremente. Ello comprende optar por un sistema político, económico, social y cultural y formular su política exterior. La intervención es ilícita cuando se emplean métodos de coerción con respecto a esas opciones, las cuales deben mantenerse libres. Ese elemento de coerción, constitutivo de la intervención prohibida y que conforma su esencia misma, es particularmente evidente en el caso de una intervención que utiliza la fuerza, ya sea con el método directo de la acción militar o con el método indirecto del apoyo en favor de actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado.

El tribunal internacional también se ha pronunciado sobre un tema fundamental para nuestros propósitos, esto es, determinar si existe una evolución en el orden jurídico internacional que autorice a los Estados un derecho de injerencia para casos particulares (por ejemplo, apoyo a la democracia o protección de los derechos humanos), derogando así el principio general de la no intervención. Después de efectuar un análisis de la cuestión, la Corte llegó a los siguientes resultados:

> La Corte ha constatado por lo tanto que no existe en el derecho internacional contemporáneo un derecho general de intervención de ese género en favor de la oposición existente dentro de otro Estado. Su conclusión es que los actos que constituyan una violación al principio

[3] Caso del Canal de Corfú. "United Kingdom *versus* Albania. Merits Judgement", *ICJ Reports*, 1949, p. 35.

> consuetudinario de la no intervención que impliquen, en forma directa o indirecta, el empleo de la fuerza en las relaciones internacionales, constituirán también una violación al principio que lo prohibe.[4]

La experiencia histórica demuestra que la democracia sólo puede ser genuina si resulta de un esfuerzo local y se da en una situación de progreso económico y social. Sobre todo, esa experiencia demuestra que la democracia y los derechos humanos no pueden ser impuestos por la fuerza, a riesgo de que el remedio cause un daño superior a las aflicciones que pretende atenuar. Demuestra también que permitir excepciones a dos reglas básicas del derecho internacional, la prohibición del uso de la fuerza y la facultad de los Estados de determinar libremente las formas de organización política y social que más les convengan, abre la puerta a innumerables abusos. La promoción de un derecho, como lo es la potestad de un pueblo para instituir, mantener y defender un sistema democrático de gobierno, con pleno respeto a los derechos humanos, no puede atentar contra la existencia de otro derecho, como lo es el principio de la no intervención.

Los riesgos de aceptar ese supuesto derecho de injerencia son inmensos. Al abrir la puerta a las excepciones, se frustra un fin del orden jurídico, que es la seguridad y la certidumbre. Además, se introduce un elemento de arbitrariedad, al ser la potencia intervencionista la que juzga y califica la razón de ser de su injerencia. Un régimen jurídico sano no admite esos grados de discrecionalidad. En apego fiel a sus tradiciones, México niega la legitimidad de esas aventuras.

También la Asamblea General de las Naciones Unidas se ha pronunciado de manera particularmente enérgica en torno a la cuestión. En efecto, en una resolución de gran peso político, ese órgano adoptó en 1970 la Declaración sobre los principios del derecho internacional relativos a las relaciones amistosas y la cooperación entre los Estados. En ella se afirma que:

> Ningún Estado o grupo de Estados tiene el derecho de intervenir, directa o indirectamente, por ningún motivo, en los asuntos internos o

[4] "Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua. Nicaragua *versus* Unites States of America. Merits, Judgement", *IC Reports*, 1986, p. 98.

> externos de otro Estado. Por ello, cualquier intervención armada y toda forma de interferencia o de intento de amenaza en contra de la personalidad del Estado o en contra de sus elementos políticos, económicos y culturales, serán violatorias del derecho internacional.

De esta suerte, el derecho convencional consagrado en los tratados multilaterales, la práctica continua de los Estados, las decisiones de la Corte Internacional de Justicia y las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas ratifican la vigencia de un derecho internacional que prohíbe la intervención. La repetición de esas decisiones por Estados y órganos políticos y jurídicos de la comunidad internacional, con la convicción de que se actúa conforme a un criterio legal, ratifica la existencia de un derecho consuetudinario internacional que prohíbe las injerencias dictatoriales.

Solución pacífica de diferencias internacionales

El comportamiento internacional de México ha demostrado un apego estricto al sometimiento de las controversias internacionales a las vías pacíficas. En todos aquellos casos en que se ha suscitado una diferencia con otro Estado, México ha acudido a los distintos procedimientos de solución para encontrar formulas de avenimiento.

Uno de los principios esenciales estipulados en la Carta de las Naciones Unidas es la obligación impuesta a todos los Estados miembros para que arreglen sus diferencias "de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia". Existen, además, otras disposiciones en la Carta que definen los criterios para cumplir con esa obligación. En efecto, el artículo 33 señala que

> las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros procedimientos judiciales ante la Corte Internacional de Justicia.

El arbitraje ha sido un método utilizado por México para dirimir controversias con terceros Estados. Esos arbitrajes comprenden los

casos relacionados con el Fondo Piadoso de las Californias, con el Chamizal y con la isla de la Pasión, también llamada Clipperton. Deben recordarse, asimismo, las comisiones de reclamación que se establecieron a partir de 1923, a fin de conocer y liquidar, por la vía del arbitraje, las distintas demandas de extranjeros por daños sufridos como consecuencia de los movimientos revolucionarios ocurridos en México. Para atender estas cuestiones, se estableció una Comisión General de Reclamaciones y varias comisiones de reclamaciones particulares, destinadas a conocer litigios de ciudadanos de Estados Unidos, el Reino Unido, Francia, España e Italia.

En los tres arbitrajes mencionados y en las distintas comisiones de reclamaciones, México cumplió puntualmente con sus obligaciones, tanto en lo que hace al procedimiento para resolver por la vía pacífica una diferencia internacional, como en lo que hace al acatamiento de la decisión arbitral, en aquellos casos en que dicha decisión resultó contraria a México. Aún en la circunstancia extrema en que la sentencia del árbitro ha sido manifiestamente injusta e infundada, como sucedió con el juicio sobre la isla de Clipperton, el gobierno mexicano ha asumido su responsabilidad.

Conviene recordar que el procedimiento judicial no es un recurso al que haya acudido México, sea como actor o como demandado. Sin embargo, la posibilidad de que esto suceda existe, ya que México ha suscrito la cláusula facultativa del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, al aceptar esa cláusula opcional, el gobierno mexicano introdujo una reserva indicando que "la jurisdicción obligatoria de la Corte no será aplicable a aquellas controversias emanadas de asuntos que, en opinión del gobierno de México, sean de la jurisdicción interna" de nuestro país.

México ha concluido una serie de tratados que lo comprometen a someter las diferencias que surjan con otros Estados a un tribunal de arbitraje. Seguramente el acuerdo internacional que impone las obligaciones jurídicas más severas para México en esta materia es el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este instrumento jurídico internacional, en su capítulo XX, establece un conjunto de recursos para el arreglo de disputas que surjan en la aplicación del TLC. Ello comprende consultas, buenos oficios, conciliación y mediación. Pero, como instancia última en los conflictos que puedan surgir entre cualquiera de los tres Estados parte, se establece el procedimiento arbitral.

De manera adicional, se ha introducido un sistema de arbitraje desconocido previamente para México. Con ese nuevo procedimiento se plantean cuestiones muy delicadas en relación con la vigencia de principios de derecho constitucional y de derecho internacional público. En efecto, de conformidad con el capítulo XI del TLC, se relaciona con los temas de inversión, se establece un mecanismo para la solución de controversias en materia de inversión que permite que un empresario o una corporación de nacionalidad canadiense o estadunidense quede facultado para someter a juicio arbitral al Estado mexicano en aquellos casos en que reclame no haber recibido el trato estipulado en ese capítulo XI, poniendo en un plano de igualdad a una persona de derecho público con una persona de derecho privado.

Con la aceptación de este tipo de obligaciones, la norma general que establece el imperativo de agotar los recursos locales antes de acudir a instancias internacionales puede quedar derogada. Además, la regla de la igualdad entre nacionales y extranjeros queda vulnerada, ya que el extranjero es titular de un privilegio, esto es, posee la capacidad de recurrir a una instancia jurídica en contra del Estado mexicano, como lo es el arbitraje internacional, privilegio que no es concedido al nacional mexicano.

En su conducta internacional, México ha sido un practicante y un impulsor de los medios diplomáticos de solución de controversias. En todo su trayecto histórico, México ha hecho uso de la negociación como método usual para arreglar sus asuntos exteriores. Otros instrumentos también han sido utilizados por nuestro país para propiciar la solución de conflictos en áreas geográficas cercanas a las fronteras nacionales.

Por ejemplo, en el proceso de paz de Contadora, México creó, de manera conjunta con Colombia, Panamá y Venezuela, un mecanismo negociador que, con la participación de los Estados centroamericanos, sirvió para la pacificación de esa región. Para ello fue necesario recurrir a la negociación bilateral y multilateral, a los buenos oficios y a la mediación, a la investigación y, en una sola instancia, al arreglo judicial, al someterse a la Corte Internacional de Justicia un litigo entre Nicaragua y Estados Unidos. La eficacia de esta batería de procedimientos quedó demostrada al establecerse la paz en la región centroamericana al final del decenio de los ochenta.

La prohibición de la amenaza o el uso de la fuerza

En el transcurso del siglo XX, se ha transformado radicalmente uno de los conceptos básicos del derecho internacional. En efecto, la evolución de las normas jurídicas conduce a que, a partir de 1945, ya no exista legalmente derecho a la guerra. Es más, la Carta de las Naciones Unidas proscribe el uso de la fuerza unilateral. Esta nueva regla supone un cambio importante.

Desde épocas remotas, la guerra había sido clasificada como justa o injusta. Es sólo en el último medio siglo que esta distinción ha quedado desterrada y ahora, de acuerdo con el derecho internacional, el uso de la fuerza puede quedar comprendido dentro de las siguientes categorías:

a) un acto de legítima defensa individual o colectiva;
b) una medida colectiva adoptada por las Naciones Unidas para prevenir o remover una amenaza a la paz o para eliminar actos de agresión, o
c) un acto ilegal emprendido por un Estado al margen de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

La Carta de la ONU indica que "los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas".

En la interpretación del gobierno de México, conviene poner en relieve que la prohibición comprende también la amenaza del uso de la fuerza, con lo cual se establece en el orden jurídico internacional la proscripción de los actos de intimidación que un Estado pueda ejercer en contra de otro como forma para ejercer una coerción indebida y, a consecuencia de ello, vulnerar su voluntad soberana.

En el transcurso de su aplicación en el último medio siglo, la prohibición del uso de la fuerza estipulada en la Carta de las Naciones Unidas ha sufrido distorsiones que, a juicio de México, no resultan aceptables y que afectan el espíritu mismo del principio. Por ejemplo, algunos Estados han pretendido justificar el recurso a la fuerza armada argumentando que, al emplearla, no intentan afectar la integridad territorial o la independencia política de un Estado; desean tan sólo alcanzar otros fines que, conforme a su argumentación, resultarían válidos.

Esta interpretación supondría que, a título ilustrativo, el envío de tropas a un tercer Estado, con el propósito de proteger propiedades nacionales del Estado que realiza la operación armada, no representaría un acto ilegal. El defecto de estas hipótesis es que constituyen cláusulas de escape a la prohibición general, otorgando un alto grado de discrecionalidad al Estado que pretenda efectuar una operación militar en otro Estado, convirtiéndose unilateralmente en árbitro de la interpretación de la ley y asumiendo la función de juez de actos cuya legalidad debe ser, en todo caso, determinada por la comunidad internacional organizada, esto es, las Naciones Unidas.

La excepción al uso de la fuerza por los Estados permitida por el sistema jurídico internacional tiene que ver con el ejercicio de la legítima defensa. En efecto, de conformidad con el artículo 51 de la Carta, la legítima defensa individual o colectiva es un derecho inmanente reservado a todos los Estados. Sin embargo, el derecho internacional contemporáneo ha impuesto una serie de condiciones al ejercicio de ese derecho. La primera camisa de fuerza es que, para que la defensa sea legítima, es preciso que ocurra un ataque armado en contra del Estado que invoca el derecho.

Otra condición es la obligación de comunicar al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas en respuesta a la agresión, centralizando de esta manera la restauración de paz quebrantada en ese órgano de la comunidad internacional.

Esa centralización supone un principio de monopolio del uso legítimo de la coerción por parte de un órgano jurídicamente responsable, asunto por el que México ha pugnado desde hace medio siglo, a fin de erradicar los abusos en el empleo unilateral y arbitrario de la fuerza.

La igualdad soberana

El hilo conductor de los principios de política exterior de México es la defensa del derecho internacional, cuya piedra angular es la igualdad jurídica de los Estados como elemento de la soberanía. Ésta se contrapone a las desigualdades de poder. A falta de capacidad militar o económica para hacer frente a las amenazas que, desde el inicio de la vida independiente, se han cernido sobre el Estado mexicano, la

defensa de principio de igualdad jurídica ha sido la base de una diplomacia eficaz para hacer frente a las desigualdades del hecho.

El derecho internacional contemporáneo es un sistema de normas fundado en la cooperación entre los Estados. En ese sistema, la soberanía es el principio rector y la igualdad jurídica el criterio esencial. En ello descansa la naturaleza de la Organización de las Naciones Unidas, que no se constituye en una autoridad supranacional; por el contrario, se basa en igualdad de los Estados miembros que significa, a final de cuentas, igualdad ante la ley.

Un atributo de esa igualdad soberana es la existencia de una personalidad jurídica idéntica por parte de todos los Estados, independientemente de las diferencias en términos de extensión territorial, población, poderío militar o capacidad económica.

La igualdad ante la ley no trae, como consecuencia necesaria y automática, igualdad en los derechos y obligaciones de los que cada Estado es titular. Por ejemplo, en la Carta de las Naciones Unidas se ha asignado una responsabilidad especial a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El solo hecho de asignarles permanencia en ese órgano central es una diferencia. Pero, además, tienen un régimen especial en el sistema de votación, al permitírseles expedir un veto que bloquee el proceso de toma de decisiones en el Consejo. En contrapartida, se les asigna un conjunto de deberes, siendo el principal el de mantener la paz y la seguridad internacionales, deber expresamente delegado por los Estados miembros en la Carta de San Francisco a las cinco grandes potencias.

En las reformas que se han emprendido para mejorar el funcionamiento de la ONU, un capítulo esencial impulsado por México consiste en instituir un sistema de rendición de cuentas por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a fin de comprobar, quizá por la Asamblea General, a la cual se le asignarían nuevas competencias fiscalizadoras, que los poderes delegados por la comunidad internacional en ese órgano político central y, en especial, en las cinco grandes potencias, se ejerzan fiel y responsablemente, en beneficio colectivo y no como fórmula para obtener ventajas por parte de un Estado en lo particular.

La cooperación internacional para el desarrollo

La labor de México promoviendo la cooperación internacional para el desarrollo ha reforzado sus principios de política exterior y, adicionalmente, ha representado un beneficio tangible para el sistema económico de nuestro país.

En el transcurso del último cuarto de siglo, México ha enfrentado diversas crisis en su estructura económica y en el sector externo. El pago de la deuda, el proteccionismo de los países desarrollados y el deterioro en los términos de intercambio en nuestro comercio exterior son solamente parte de los problemas que gobierno y sociedad mexicanos han debido resolver para la recuperación económica de México. La política exterior ha sido un instrumento destinado a mantener abierto el diálogo y el entendimiento en todos los foros, con espíritu constructivo y coherencia de propósitos en apoyo del complejo proceso de ajuste económico.

Por ejemplo, la negociación que concluyó en 1986 con la adhesión de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), ilustra una acción de política exterior que acompaña y complementa una nueva estrategia de desarrollo nacional. Con ella se ofrecieron mayores oportunidades al aparato productivo nacional para competir con el exterior. Con un aumento en el flujo de inversiones y un incremento en el intercambio comercial se abrió la oportunidad para generar ingreso y empleo.

Además, por ser miembro de pleno derecho del GATT, México pudo acceder a las negociaciones comerciales multilaterales, amparadas bajo el nombre de Ronda Uruguay, influyendo en su derrotero. Otra ventaja es que México cuenta ahora con mejores instrumentos de defensa para combatir proteccionismos y prácticas desleales de comercio con que otros países perjudican nuestras exportaciones. Para completar el panorama, México se beneficia, dentro de la nueva institución sucesora del GATT, denominada Organización Mundial de Comercio, de un órgano imparcial y objetivo para dirimir disputas comerciales que puedan presentarse.

La política exterior de México es dueña de una tradición generosa, basada en la certidumbre de que la cooperación con países de menor desarrollo relativo permite, a la larga, crear condiciones favorables para la vinculación provechosa de México con el mundo. Por

ejemplo, la promoción del desarrollo económico y social de los países de América Central se juzga indispensable para la búsqueda de la paz y el desarrollo. Ha resultado especialmente significativo el mecanismo de San José, por medio del cual México y Venezuela otorgan a las naciones de América Central condiciones preferenciales para la compra de petróleo. Sin ninguna discriminación política, México contribuye así al mejoramiento de las condiciones económicas de las naciones centroamericanas, para que fortalezcan su desarrollo.

La lucha por la paz y la seguridad internacionales

A partir del advenimiento de las armas nucleares, México ha expresado su rechazo al armamentismo, desempeñando un papel significativo como promotor del movimiento de desarme. No existe campo de acción que tenga una mayor prioridad que aquel que aspira a garantizar la supervivencia de la especie humana.

Nuestro país ha llevado consistentemente a los hechos este principio de política exterior. El Estado mexicano promovió la suscripción del Tratado de Tlatelolco, que proscribe las armas de destrucción masiva en América Latina. En aquel momento, México demostró con hechos su preocupación por procurar la salvaguarda de su territorio contra la amenaza nuclear y por frenar la proliferación de los arsenales atómicos. Ahora, treinta años después del establecimiento de una zona desnuclearizada en esta región, la idea germinal de México ha sido felizmente imitada en otras áreas interesadas en protegerse del daño nuclear.

La vocación pacifista se ha fortalecido al no haber participado México, desde 1945, en ningún conflicto armado, ni enviado contingente alguno fuera del territorio nacional. Con estas credenciales, hemos defendido el principio de que el desarme no es asunto que interese sólo a un grupo reducido de países. La carrera armamentista supone un riesgo universal, provoca inseguridad e inestabilidad, y es motivo de dispendio de recursos que debieran destinarse al desarrollo.

México ha participado activamente en el esfuerzo por despertar conciencia sobre los peligros nucleares. Por ejemplo, en 1984 el sistema internacional atravesaba por una etapa especialmente crítica

en el ámbito de la seguridad global. La carrera armamentista se aceleraba con el despliegue de misiles de alcance intermedio. Las negociaciones de desarme entre las dos superpotencias se encontraban interrumpidas, y los modestos pero significativos avances alcanzados durante el periodo de la distensión unos años antes, se veían anulados por la proliferación de políticas unilaterales que amenazaban el frágil equilibrio existente. Por otro lado, en Estados Unidos se anunciaba la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica, que buscaba desarrollar un sistema de defensa basado en el espacio exterior, amenazando con abrir nuevas fronteras al armamentismo.

Con esos antecedentes, en la Declaración de Nueva Delhi, emitida con motivo de la reunión cumbre de los líderes de seis países (México, Argentina, India, Grecia, Suecia y Tanzania), en 1985, se invitaba a la prohibición absoluta para desarrollar, producir, emplazar y utilizar armas espaciales, exhortando a las potencias nucleares a concertar negociaciones significativas para detener la carrera armamentista.

Legítimamente, el Grupo de los Seis puede reivindicar un mérito en el establecimiento de una moratoria en la realización de explosiones atómicas, cuestión que ahora es reconocida y aceptada por todas las potencias nucleares, quizá con la excepción de la India, como una obligación internacional que todas ellas están dispuestas a suscribir. Ello se demuestra con la conclusión del Tratado que prohíbe todo tipo de ensayos nucleares, cuya firma se inició a finales de 1996 en Nueva York.

Sin embargo, la amenaza bélica no sólo se encuentra en las armas nucleares, puesto que también la acumulación de armas convencionales genera tensiones que en ocasiones, se convierten en conflictos. Por otro lado, el derroche de recursos en implementos bélicos es especialmente reprobable cuando ocurre en países con carencias esenciales. México ha reiterado en diversos foros el argumento que vincula indisolublemente el proceso de desarme con el desarrollo, estimulando la idea de que, como consecuencia de ello, habría un dividendo para la paz.

Es evidente que las negociaciones sobre desarme convencional adquieren sentido en un ámbito concreto bilateral o regional. La gestión de Contadora, emprendida por el gobierno mexicano en el decenio de los ochenta, reconoció que todos los Estados tienen derecho a su propia seguridad. Pero, para proteger los intereses de México,

un objetivo central de la negociación fue el compromiso de controlar y reducir la carrera armamentista en América Central, ya que la acumulación de arsenales bélicos en la zona amenazaba la seguridad nacional.

México ha sido un coadyuvante de relieve en la conformación de nuevas normas jurídicas internacionales. Pero la mayor aportación de México es su fidelidad y respeto al imperio de la ley internacional, ejerciendo los derechos que legítimamente le corresponden y cumpliendo lealmente las responsabilidades y obligaciones que ha asumido. Esa conducta es la mejor forma de satisfacer los intereses fundamentales del Estado mexicano.

Los legados de la política exterior

En 1930, don Genaro Estrada, canciller de México, anunció que nuestro país aboliría la práctica de reconocer o no reconocer a gobiernos, por estimar denigrante esa conducta, ya que significa emitir un juicio de valor sobre los asuntos internos de un Estado. En cambio, México se limitaría a mantener o retirar su representación diplomática, sin calificar el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar o sustituir a sus gobiernos.

La decisión de desterrar el reconocimiento de gobiernos como instrumento de política exterior obedeció a la propia experiencia de México, ya que esa institución fue utilizada por las grandes potencias para tratar de obtener ventajas indebidas de distintas autoridades mexicanas en los siglos XIX y XX. En la etapa contemporánea, es importante constatar la reivindicación política de la Doctrina Estrada. En efecto, recientemente algunas de las grandes potencias han anunciado, unilateralmente, su abandono de la práctica de reconocimiento de gobiernos. Son esas mismas potencias las que instauraron, en el siglo XIX, esa fórmula de condicionamiento y calificación. De esta suerte, una institución oprobiosa, que sirvió como instrumento de presión contra los países débiles, ha dejado de existir en el trato entre Estados. Debe atribuirse a México el mérito de ser el precursor en la desaparición de esa práctica nefasta.

Es éste un ejemplo feliz de la utilización de reglas de derecho internacional para alcanzar finalidades de política exterior. Multipli-

car esos ejercicios políticos para beneficio de los intereses nacionales debe ser un objetivo primordial. Mayor participación de México en el sistema internacional habrá de conducir al aprovechamiento óptimo de un orden jurídico, mismo que sustenta la aplicación de una política exterior. Desde luego, la profunda transformación que se produce en la comunidad de Estados y los cambios importantes por los que atraviesa México tendrán que ser punto de partida y condición necesaria para plantear una nueva definición de estrategias, objetivos, intereses e instrumentos de esa política exterior.

II. LOS RETOS A LA SOBERANÍA Y AL NACIONALISMO

LA CONSTRUCCIÓN HISTÓRICA DE LA SOBERANÍA Y DEL NACIONALISMO MEXICANOS

LORENZO MEYER
El Colegio de México

EL PROBLEMA DE LA CONCEPTUALIZACIÓN Y LAS DEFINICIONES

Prácticamente todos los conceptos que se emplean en las ciencias sociales tienen algún problema de definición; es ahí donde reside una de las diferencias fundamentales entre aquéllas y las ciencias naturales. Ahora bien, si la mayoría de los conceptos empleados por la teoría política sufren de deficiencias en su definición, los dos que se encuentran en el título de este trabajo —soberanía y nacionalismo— se destacan por ser particularmente reacios a dejarse reducir a una fórmula aceptable para el grueso de los estudiosos. En opinión de Morton Kaplan y Nicholas de B. Katzenbach, por ejemplo, simplemente no existe en el campo de la política y del derecho internacionales ningún otro concepto que en materia de confusión rivalice con el de soberanía.[1] Algo muy similar, sino es que igual, se puede decir en relación con el nacionalismo.[2]

Soberanía y nacionalismo son conceptos relacionados y profundamente históricos, que contienen aspectos tanto descriptivos como normativos, y es desde esa perspectiva que debemos aproximarnos a su definición. Los dos términos fueron acuñados en fechas relativa-

[1] Morton A. Kaplan y Nicholas de B. Katzenbach, *The political Foundation of International Law*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1961.

[2] En el *Diccionario UNESCO de Ciencias Sociales*, t. III (Barcelona, Planeta-Agostini, 1987), M. Jiménez de Parga enumera seis acepciones del término nacionalismo, pp. 1485-1486.

mente recientes –hace cinco siglos el primero y dos el segundo– y su origen se encuentra en algunos de los cambios más espectaculares experimentados por las estructuras políticas y culturales europeas. En principio y por las mismas razones, en un futuro aún indeterminado, ambos términos podrían perder su contenido actual e incluso pasar a la colección de conceptos muertos; sin embargo y por el momento, dista mucho de ser ése el caso, lo que impide que la normatividad tradicional de ambos términos sea severamente cuestionada en la actualidad.

El contenido y el objetivo actual de la soberanía están sometidos a revisión por otros procesos o principios, como son los de interdependencia, globalización o el rendimiento de cuentas a la comunidad internacional por violación a los derechos humanos o por crímenes contra la humanidad. En relación con el nacionalismo, su contenido fue puesto en duda por el de internacionalismo primero y, sobre todo, por las consecuencias de la propia historia de ciertos nacionalismos, donde abundan los excesos que desembocaron en guerras agresivas, políticas imperialistas y, en casos extremos, en genocidios. Sin embargo, y pese a todo, los intereses concretos que dieron vida a esas dos ideas, tanto los legítimos como los ilegítimos, siguen actuando y, por tanto, lo que podemos esperar es la introducción de modificaciones en las definiciones y contenidos, pero no su desaparición.

Como ocurre con el grueso de los conceptos empleados en ciencias sociales, e incluso de manera más pronunciada que la mayoría, soberanía y nacionalismo tienen un contenido descriptivo y otro normativo. En efecto, por un lado son instrumentos teóricos que ayudan a describir y comprender la realidad, pero por otro, apuntan a lo que esa realidad debería ser y, por tanto, son propuestas para la acción. Finalmente, la parte normativa, el deber ser, ha resultado más importante que la descriptiva.

Soberanía

La esencia del término soberanía se refiere al ejercicio de un poder político original, primario, aquel que no deriva de ningún otro.[3] Se

[3] Norberto Bobbio y Nicola Matteucci (dir.), *Diccionario de política*, 5a. ed., México, Siglo XXI, 1988, p. 1534.

trata, por tanto, de un poder autosuficiente que, idealmente, combina la fuerza para imponerse frente a sus adversarios con la aceptación voluntaria de dicho poder por individuos y comunidades; esa combinación es precisamente la que da sentido al Estado moderno.

La definición general de soberanía tiene dos grandes acepciones, según se trate del plano interno o del externo. Al interior del Estado nacional, y a partir del triunfo de las corrientes democráticas en los siglos XVIII y XIX, se declaró como nuevo dogma que la soberanía –la fuente original del poder– radica originalmente en el pueblo y sólo en el pueblo, aunque para propósitos prácticos la comunidad la delega en sus representantes. Es en este espíritu que el artículo 39 de la actual Constitución mexicana afirma: "la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo" y el artículo 41 señala: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión". Por tratarse de una delegación, la fuente original de la soberanía, el pueblo, la puede reclamar en cualquier momento puesto que nunca la pierde, al menos en teoría.

En el plano externo, la soberanía está ligada a la capacidad y al derecho del Estado para sostener su independencia frente al conjunto de los otros Estados o actores que forman la comunidad internacional. Desde esta perspectiva, la soberanía se entiende como la capacidad de los funcionarios del Estado de reclamar con efectividad el derecho exclusivo de la formulación y aplicación de las leyes dentro de un área geográfica claramente definida.[4]

La idea y ejercicio de la soberanía en el sistema internacional actual surgió, obviamente, con la formación del sistema de Estados nacionales europeos en el siglo XVI. Fue un concepto que, en la práctica, resultó muy funcional para el mantenimiento del equilibrio o balance del poder entre esas entidades cuando éstas se convirtieron en el centro de un sistema mundial. En cierta medida, el reconocimiento mutuo de sus soberanías limitó la acción de los nuevos poderes y evitó la autodestrucción de un sistema internacional compuesto por países independientes, en competencia y que no reconocían a ninguna autoridad secular superior a ellos.

Tomó tiempo para que las grandes potencias aceptaran la idea de que la soberanía también era un atributo de los Estados pequeños o

[4] Kaplan y Katzenbach, *op. cit.*, p. 135.

débiles. En realidad no fue sino hasta bien entrado el siglo XX, y sólo después de dos terribles guerras mundiales y de un proceso global de descolonización, que el concepto —o mito— de la soberanía se universalizó.

NACIONALISMO

El concepto de nacionalismo está muy ligado a la idea de soberanía; en realidad es uno de sus fundamentos. Sin la soberanía, no se entiende la existencia o exigencia y el propósito del nacionalismo. Este concepto se puede definir como un sentimiento individual de lealtad hacia el Estado nacional o como la voluntad colectiva de asumir que es justamente ese Estado la mejor forma de organización política, pues es la fuente suprema de creatividad cultural y de desarrollo económico.[5] El nacionalismo presupone, por fuerza, la necesidad de un desarrollo autodeterminado de la colectividad, que a su vez es vista como la depositaria no sólo de la soberanía sino también de un grupo de valores superiores, exclusivos e imperecederos.[6]

El nacionalismo, en su sentido moderno, tiene su origen en las concepciones y fórmulas políticas surgidas de la Revolución francesa y de los efectos de las guerras napoleónicas, cuando las grandes masas de ciudadanos se identificaron con el poder y con las políticas de quienes habían asumido el control de ese Estado nacional; fue esa identificación de la masa con la nación, lo que le dio una tremenda energía a esa nueva forma de organización política en el siglo XIX.[7] Sin embargo, fue en realidad en el siglo actual cuando la fuerza del nacionalismo alcanzó sus niveles más altos, tan altos que con frecuencia se transformaron en excesos patológicos, excluyeron muchos otros valores y llevaron la identificación del individuo con la nación a sus extremos. En cualquier caso y hasta ahora, en las coyunturas críticas, el nacionalismo ha tendido a ganarle la partida al internacionalismo revolucionario o conservador, aunque posiblemente la globalización del mercado de este fin del siglo XX resulte ser una nueva

[5] Hans Kohn, *El nacionalismo, su significado y su historia*, Buenos Aires, Paidós, 1966.
[6] Bobbio y Matteucci, *op. cit.* p. 1080.
[7] Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1962, pp. 104-105.

especie de internacionalismo que va a poner a prueba la capacidad de subsistencia del nacionalismo, pero eso sólo el futuro lo dirá.

México en el siglo XIX: una soberanía que nació amenazada

La adquisición de la soberanía a principios del siglo XIX por parte de México y del resto de las naciones latinoamericanas no fue el resultado de una evolución similar a la de las naciones europeas originales y sus trasplantes en otras latitudes, sino algo distinto y menos firme. El proceso que desembocó en la proclamación de la independencia y el reclamo de la soberanía nacional en México, fue una consecuencia indirecta e imprevista de conflictos en el lejano centro del sistema internacional: en Europa. Sin la invasión de la península Ibérica por los ejércitos napoleónicos a principios del siglo XIX, el rey Fernando VII no hubiera perdido el trono, y sin la ausencia del rey no se hubiera presentado el problema práctico de replantear el contenido de la soberanía en las colonias españolas de América. Fue la imprevista necesidad de hacer efectiva la soberanía en ausencia del rey lo que sacó a la superficie la tensión latente entre ciertos grupos de la élite criolla y los peninsulares, disputa que finalmente desembocó a fines de 1810, en el llamado a la independencia y en una terrible guerra civil. En efecto, en el caso mexicano, la proclama de independencia incluyó una inesperada y desesperada invitación por parte de un puñado de criollos radicales a las masas indígenas y mestizas para que participaran directamente en la gran disputa por la redefinición y el ejercicio del poder.[8] El resultado fue una cruel lucha civil y, finalmente, una sociedad sin experiencia de autogobierno e internamente más dividida de lo que estaba originalmente y forzada a dar forma y contenido a una nación inesperada. La traumática experiencia de la guerra de independencia exacerbó los temores de las élites mexicanas frente a las clases subordinadas, a las que vio más como enemigas que como fuente de apoyo y energía en la novedosa aventura de hacer

[8] Un análisis sobre el contexto político, económico, social e ideológico en que ocurrió el estallido de la revolución de independencia, se encuentra en Luis Villoro, *La revolución de independencia; ensayo de interpretación histórica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1953, y en John M. Tutino, *De la insurrección a la revolución en México: las bases sociales de la violencia agraria, 1750-1940*, México, Era, 1990.

crecer de las entrañas de una sociedad conquistada por tres siglos un Estado nacional viable.

El México de 1821 era un país donde las heridas del reciente conflicto político y racial aún no cicatrizaban, con comunicaciones muy pobres entre sus enormes y mal pobladas regiones, y pésimamente equipado –material, institucional y culturalmente– para ejercer y defender una soberanía que internamente estaba mal definida e institucionalizada y que externamente era amenazada por la reconquista. Sólo el interés de Gran Bretaña por preservar –para su beneficio, desde luego– la independencia recién lograda por las antiguas colonias españolas permitió la consolidación de los nuevas naciones como países independientes pese a la hostilidad española, a la antipatía de la Santa Alianza y a la negativa del Vaticano de dar su visto bueno a la singular empresa emprendida por aquellos pueblos a los que España consideraba sus provincias rebeldes de ultramar.[9]

Las relaciones exteriores de México con el mundo exterior, a todo lo largo del siglo XIX y en la primera parte del XX, pueden verse como un penoso e ininterrumpido esfuerzo, no siempre exitoso, por darle contenido interno y externo al ideal de la soberanía como esencia de la nación. El primer y más importante reto fue el de conservar el control efectivo del territorio. El éxito de esta empresa fue muy relativo, pues finalmente sólo se conservó poco menos de la mitad del territorio heredado de España. El primer desprendimiento fue el de Centroamérica en 1823, que resultó casi indoloro; poco más tarde tuvo lugar, y de manera violenta Texas (1836), y finalmente, tras la guerra con Estados Unidos (1847-1848), México perdió todo el norte y, lo que fue más traumático, experimentó la primera ocupación de un ejército extranjero desde el siglo XVI. La venta forzada del territorio de la Mesilla en 1853, el frustrado tratado McLane-Ocampo de 1859, que cedía a perpetuidad el control a Estados Unidos de varias zonas estratégicas, y las expediciones filibusteras de esos años fueron otros tantos golpes o amenazas a la soberanía territorial.[10] Lo notable de este periodo es que no se hubiera desprendido la península de

[9] Charles K. Webster, *Britain and the Independence of Latin America, 1812-1830*, vol. I, Nueva York, Octagon Books, 1970, pp. 474-475.

[10] Josefina Zoraida Vázquez y Lorenzo Meyer, *México frente a Estados Unidos (un ensayo histórico, 1776-1993)*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 32-88; Donathon C. Olliff, *Reforma Mexico and the United States. A Search for Alternatives to*

Yucatán inmersa en su lucha de castas, o que, pese a la ausencia de población, Baja California permaneciera como parte del territorio nacional.

Un nuevo y peligroso reto a la soberanía se presentó en 1861 con el arribo a México de una fuerza expedicionaria francesa, y la ocupación del país por tropas francesas, belgas y austriacas entre 1863-1867. Esta vez el peligro no era para la integridad territorial misma —Francia no deseaba desmembrar a la nueva nación— sino para la capacidad de autogobierno. La presión norteamericana en contra de la presencia francesa en México, la derrota final del segundo imperio, la consolidación de la hegemonía política de los liberales a partir de 1867 en la República restaurada y el fortalecimiento progresivo del poder presidencial mexicano, alejaron la amenaza a la autodeterminación, pero el problema de la fragilidad del control territorial a lo largo de la frontera norte no cesó sino hasta que la zona se pobló y las incursiones norteamericanas terminaron.[11] Algo similar aconteció en la frontera con Belice, zona dominada por los rebeldes mayas que encontraban protección y abastecimiento en el territorio británico.[12]

La formación del nacionalismo

En un principio, México fue un Estado con una soberanía en entredicho y con un nacionalismo que sólo adquiría sentido y consistencia básicamente en ciertos segmentos de clase media y en los estrechos límites del círculo de las élites políticas y culturales. Ese nacionalismo que surgió originalmente entre un pequeño grupo criollo al final de la época colonial, tuvo su traducción a las masas indígenas y mestizas por la vía del guadalupanismo y luego de la lucha contra el "gachupín".[13] Sin embargo, debió pasar un buen tiempo antes de que esos elemen-

Annexation, 1854-1861, Alabama, The University of Alabama Press, 1981, pp. 57 y ss; Agustín Cué Cánovas, *El tratado MacLane-Ocampo*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1980.

[11] Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida política exterior, segunda parte*, México, Hermes, 1963, pp. 201-250.

[12] Lorenzo Meyer, *Su majestad Británica contra la Revolución Mexicana, 1900-1950*, México, El Colegio de México, 1991.

[13] El conflicto entre los españoles y mexicanos en la vida cotidiana de la nueva nación está bien ilustrado en Romana Falcón, *Las rasgaduras de la descolonización. Españoles y mexicanos a mediados del siglo XIX*, México, El Colegio de México, 1996.

tos de defensa y reafirmación de lo propio frente a lo externo cuajaran en un sentimiento mayoritario de identidad con la suerte y el destino del nuevo Estado nacional.[14]

Durante casi todo el siglo XIX, el centro de la vida política, económica y cultural del grueso de los mexicanos fue la región, cuando no simplemente algo más pequeño: la comunidad. Esa patria chica retuvo y prácticamente agotó las lealtades e intereses de la mayoría de entonces. A la invasión norteamericana (1846-1848), por ejemplo, prácticamente sólo opusieron resistencia las zonas por donde pasó el ejército extranjero y eso no siempre, como bien lo demostró el caso de Puebla, ocupada pacíficamente por el enemigo ante la ausencia de hostilidad y la presencia de signos de colaboración por parte de la población. La lucha posterior contra los franceses (1862-1867) tuvo un apoyo popular relativamente mayor, pero no sería sino hasta finales del porfiriato y, sobre todo, durante la Revolución mexicana, que el sentido de patriotismo y nacionalismo realmente se dejara sentir en las capas populares de la sociedad mexicana. Finalmente, la educación nacionalista sólo se hizo masiva en el periodo posrevolucionario.

La Revolución mexicana o el nuevo conflicto por la soberanía y la afirmación del nacionalismo

La larga estabilidad que caracterizó a la dictadura porfirista y el complejo *modus vivendi* que construyó con las potencias extranjeras hicieron disminuir la ansiedad del gobierno y de la sociedad mexicanos frente a los peligros del exterior, pero la inesperada y violenta caída del régimen, a principio de 1911, volvió a poner a prueba la capacidad mexicana de defender la soberanía en circunstancias en las que Gran Bretaña estaba perdiendo su carácter de centro del sistema mundial y Estados Unidos emergía como la gran potencia del nuevo siglo.

Contra lo que comunmente se cree, el nacionalismo que surgió con la Revolución mexicana fue relativamente poco agresivo —muy distinto de la xenofobia bóxer— y bastante constructivo, pues no

[14] Enrique Florescano, *Memoria mexicana,* 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 392-410 y 462-492.

buscaba la destrucción o expulsión de lo ajeno, sino sobre todo la afirmación y primacía de lo mexicano y de su soberanía. El reducido número de ataques durante la Revolución mexicana contra extranjeros por el solo hecho de ser extranjeros es un indicador que refuta la tesis muy difundida de un nacionalismo mexicano agresivo y xenofóbico. En realidad, el corazón de este nacionalismo fue el afianzamiento del sentimiento patriótico y la revaloración de lo indígena y lo mexicano, elementos que hasta entonces habían sido menospreciados por unas élites con mentalidad colonial, y que en el siglo XIX jugaron con la idea de resolver el atraso del país por la vía del blanqueamiento de la población mediante un impulso a la inmigración, aunque finalmente ésta nunca se presentó en cantidades significativas.[15]

La expansión de la educación fue uno de los logros más importantes de la Revolución mexicana, y no hay duda que esa educación fue uno de los instrumentos principales para diseminar y hacer arraigar el nuevo nacionalismo así como la idea de la ciudadanía, la soberanía y una imagen optimista del futuro.[16] El nacionalismo revolucionario introdujo un cambio de actitud frente al pasado histórico pero, sobre todo, y esto fue lo más significativo, frente a las posibilidades del futuro. La escuela pública y los libros de texto de la Revolución dejaron de considerar al indio y el pasado indígena como una carga y un problema y se colocaron en la posición opuesta. Para los educadores de la Revolución, lo indígena era justamente lo que le daba a México su diferencia específica frente al resto del mundo; era ahí, en lo indígena y en lo mestizo, donde residía su capacidad de tener una influencia positiva en la cultura universal.[17] Es verdad que, finalmente, la incorporación del pasado prehispánico al presente y al

[15] La tesis del nacionalismo mexicano como uno con elementos xenofóbicos la sostiene, entre otros, Frederick C. Turner en *The Dynamic of Mexican Nationalism*, Chapel Hill University of North Caroline, 1968. Una posición diferente se puede encontrar en el pequeño ensayo de Allan Knight *U.S.-Mexican Relations, 1940. An Interpretation*, San Diego, U.S.-Mexican Studes Center, 1987.

[16] Josefina Vázquez de Knauth, *Nacionalismo y educación en México*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1975.

[17] Engracia Loyo, "Las escuelas rurales. Artículo 123", *Historia Mexicana*, núm. 158 (octubre-diciembre de 1990); "El cardenismo y la educación de adultos" en *Historia de la alfabetización y de la educación de adultos en México*, t. II, México, SEP-El Colegio de México, 1994, pp. 417-468.

proyecto de futuro y, sobre todo, la incorporación del indígena real y de las clases subordinadas a la comunidad nacional —el subsuelo social, en términos de Carlos Monsiváis—, se encuentran entre las muchas metas de la Revolución mexicana que se malograron; pero también es cierto que en este campo se avanzó lo suficiente como para contribuir a la construcción de una mínima base nacionalista popular necesaria para enfrentar el problema de la soberanía.[18] Este desarrollo del sentido de lo nacional y de sus posibilidades —"México para los mexicanos"— fue la base que permitió al nuevo régimen tener el respaldo social adecuado cuando se enfrentó a las potencias extranjeras como resultado de la decisión de rescatar, de manos del capital externo, el control de algunos de sus recursos naturales —básicamente la tierra y el petróleo— y dar así contenido concreto al concepto de soberanía nacional.[19]

Entre 1911-1927, todos los gobiernos mexicanos vivieron bajo la presión externa, básicamente estadunidense pero también europea, que buscó influir en la naturaleza del proceso político interno para controlarlo.[20] En un primer momento, el gobierno de William H. Taft simplemente reaccionó a los sucesos de México de manera defensiva, pero su embajador en la capital mexicana se mostró abierta y activamente partidario de restaurar un gobierno de mano fuerte —militar de preferencia—, para recrear el ambiente propicio a los negocios, de ahí su apoyo entusiasta al golpe de Estado del general Victoriano Huerta en febrero de 1913. Sin embargo, el gobierno que se inició entonces en Washington, el encabezado por Woodrow Wilson, traía entre sus proyectos redefinir la política interna —*The New Freedom*—, proceso que incluyó como complemento una nueva política exterior, una menos identificada con la "diplomacia del dólar", y más interesada en promover cambios institucionales de fondo en países como México, que les alejara de las dictaduras y la inestabilidad endémica y les diera una estabilidad de largo plazo, que era justamente lo que

[18] Carlos Monsiváis, "La aparición del subsuelo. Sobre la cultura de la Revolución mexicana", *Historias*, núms. 8-9 (enero-junio de 1985), pp. 159-166.

[19] Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1972, pp. 347-348.

[20] Berta Ulloa, *La revolución intervenida. Relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos, 1910-1914*, México, El Colegio de México, 1971; Friedrich, Katz, *La guerra secreta en México*, México, Era, 1982, y Vázquez y Meyer, *op. cit.*, pp. 114-166.

mejor servía al interés nacional estadunidense –político y económico– que también era de largo plazo.[21]

La reforma política wilsoniana –y el hecho de que aún no surgía el anticomunismo militante que caracterizaría la política exterior de Washington a partir de los años veinte– ayudó a que la gran potencia del norte tolerara relativamente, aunque no sin conflictos, contradicciones y recelos, el proceso de cambio revolucionario en México. Fue directamente el presidente Wilson el que desalentó a las potencias europeas en su intento de apoyar a Huerta y de perpetuar así un régimen militar en México.[22] Sin embargo, a partir del fin de la primera guerra mundial y con el liderazgo debilitado del presidente Wilson, la tolerancia estadunidense llegó a sus límites y el gobierno de Venustiano Carranza se vio obligado a frenar su impulso nacionalista y a posponer en este campo la puesta en marcha de la Constitución de 1917. La soberanía mexicana volvió a tocar sus límites.[23]

Un gobierno estadunidense recuperado por el Partido Republicano se negó a reconocer al presidente Álvaro Obregón si antes éste no firmaba un tratado que asegurara la protección de los derechos estadunidenses adquiridos, que la nueva constitución ponía en entredicho. Esa presión llevó a la firma de los llamados "Acuerdos de Bucareli" en 1923.[24] Sin embargo, el presidente Plutarco Elías Calles desconoció lo acordado por su antecesor en Bucareli. El costo de esta decisión fue muy alto, y entre 1926-1927 la reafirmación de la soberanía mexicana en materia de recursos naturales casi desembocó en un nuevo conflicto armado. Una actitud más moderada del gobierno de Washington y un retroceso del mexicano a posiciones menos radicales, concluyeron en un acuerdo informal entre Calles y el nuevo embajador de Estados Unidos, Dwight Morrow, gracias al cual la soberanía mexicana formalmente quedó a salvo, pero en la práctica se vio limitada por la preservación de los derechos petroleros adquiridos por los estadunidenses durante el antiguo regimen.[25]

[21] Meyer, *Su Majestad Británica...*, *op. cit.*, pp. 118-121.

[22] *Ibid.*, pp. 128-153.

[23] Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos*, *op. cit.*, pp. 107-150.

[24] Alberto J. Pani, *Las conferencias de Bucareli*, México, Jus, 1953; Antonio Gómez Robledo, *The Bucareli Agreements and International Law*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1940.

[25] Stanley R. Ross, "Dwight Morrow and the Mexican Revolution" *The Hispanic American Historical Review*, vol. xxxviii, 1958; Lorenzo Meyer, "The Mexican Revolution

A partir de los acuerdos entre Calles y Morrow a fines de 1927, la Revolución mexicana fue aceptada como legítima por el gobierno estadunidense y, por eso mismo, por el resto de la comunidad internacional.[26] La conclusión de la pugna entre el nuevo orden mexicano y el mundo externo ayudó mucho a consolidar el nuevo régimen y a hacerlo aceptable a los ojos de los intereses extranjeros en el país. Se trató de un auténtico círculo virtuoso: a mayor estabilidad interna, mayor aceptación externa y viceversa. A partir de los años treinta, y en contraste con la turbulencia anterior, México empezó a distinguirse en relación con el resto de América Latina por la institucionalización, fortaleza y predictibilidad de su proceso político. Fue justamente su capacidad para mantener bajo control los procesos políticos internos, lo que ganó para los gobernantes mexicanos el derecho a una autonomía relativa frente a la potencia dominante, Estados Unidos, y en consecuencia frente al resto del sistema internacional.

En buena medida fue la necesidad de afianzar la nueva estabilidad mexicana en los precisos momentos en que el sistema mundial se dirigía a un conflicto generalizado y de grandes proporciones, lo que explica que el gobierno del general Lázaro Cárdenas (1934-1940) pudiera llevar a cabo las pospuestas expropiaciones agrarias y la nacionalización de la industria petrolera, sin que esta vez Washington intentara detenerlo al interferir en los procesos políticos internos y, mucho menos, amenazándolo con una acción militar directa.[27] Al concluir la presidencia del general Cárdenas en 1940, la autodeterminación mexicana había alcanzado uno de sus momentos de mayor certidumbre.

La posrevolución

De la misma manera que la primera guerra mundial, al concentrar la atención de las grandes potencias en sus propias contradicciones, creó un ambiente favorable para que en 1917 en México pudiera

---

and the Anglo-American Powers: The End of Confrontation and the Begining of Negotiation", Research Report Series, núm. 34, San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies, 1985.

[26] Vázquez y Meyer, *op. cit.*, pp. 156-164.

[27] Meyer, *México y los Estados Unidos*, *op. cit.*, pp. 301-402.

darse un ordenamiento constitucional de tono nacionalista, la segunda guerra mundial fue un factor decisivo para que Estados Unidos no prestara oídos a las demandas de las empresas petroleras estadunidenses, inglesas y holandesas para que se presionara al presidente Manuel Ávila Camacho a fin de lograr la reversión de la política nacionalista de Cárdenas y así, en cambio, se apresurara a cerrar los temas de disputa con México que se venían arrastrando de tiempo atrás: el pago de reparaciones, el pago de la deuda externa, de la deuda ferroviaria y de la expropiación petrolera. México entró a la nueva guerra del lado de los aliados —en la anterior había permanecido neutral con simpatías por los imperios centrales— y el gobierno estadunidense, por su parte, le otorgó préstamos para desarrollar su infraestructura. Ambos países celebraron entonces un acuerdo de braceros, otro comercial —todo encaminado a apoyar la economía de guerra estadunidense— y uno más de cooperación militar.[28]

Al concluir la guerra en 1945, Estados Unidos quedó como la principal potencia económica y militar del orbe y, casi al mismo tiempo, como el líder de un bloque de países capitalistas en oposición a otro bloque socialista encabezado por la Unión Soviética. México, inevitable y automáticamente, quedó dentro de la zona de influencia y, sobre todo, de seguridad, estadunidense. Esta situación coincidió con la derrota final del reformismo cardenista y el fin de las grandes transformaciones sociales impulsadas por la Revolución mexicana. Bajo el gobierno de Miguel Alemán, el régimen posrevolucionario mexicano se afianzó dentro de un marco de economía mixta, protegida, y de un sistema político discretamente autoritario, pero sólidamente anticomunista y con buena relación con Estados Unidos.

La expresión que entonces tomó el nacionalismo mexicano fue la de identificarse ya no tanto con el impulso a las expropiaciones de propiedades extranjeras, sino con el desarrollo de la gran empresa estatal —Pemex, Ferrocarriles Mexicanos, Comisión Nacional de Electricidad—, con la creación de infraestructura —construcción de carreteras y sistemas de irrigación—, con una industrialización basada en un mercado interno protegido con altas barreras proteccionistas para propiciar la sustitución de importaciones, y con una legislación

[28] Al respecto véase Blanca Torres, *Historia de la Revolución mexicana. Periodo 1940-1952. México en la segunda guerra mundial*. México, El Colegio de México, 1984.

que ponía algunos límites y controles a la inversión externa directa.[29] Este nacionalismo recibió críticas muy severas desde la izquierda, pues se le acusó de ser más forma que contenido, ya que los sectores más modernos y dinámicos de esa incipiente industrialización estaban dominados justamente por las empresas extranjeras que controlaban el desarrollo tecnológico y disponían de recursos financieros que el capital nacional simplemente no tenía.[30] En cualquier caso, a mediados del siglo, el monto de la inversión externa –directa e indirecta– era, en términos relativos, muy menor en relación con la inversión nacional pública y privada.

Para los años cincuenta, la defensa de la soberanía mexicana ya tenía muy poco contenido militar, si es que alguno, pues el país había caído directa y definitivamente bajo el paraguas defensivo nuclear de Estados Unidos. Fue justamente por ello, y por su estabilidad interna, que Washington aceptó la negativa mexicana de no renegociar el tratado de cooperación militar, como sí fue el caso del grueso de los países latinoamericanos. Las áreas conflictivas, aquellas en las que realmente se centró la defensa del interés nacional mexicano, fueron sobre todo, las negociaciones comerciales, el acuerdo sobre los trabajadores mexicanos en Estados Unidos y el rechazo a la renovación del acuerdo militar.[31] Por otro lado, resulta que la defensa más directa y abierta de la soberanía mexicana se debió hacer en el ámbito multilateral; en el de la política latinoamericana, donde varias veces la lucha contra el comunismo llevó a Estados Unidos a desarrollar acciones intervencionistas que chocaron directamente con uno de los pilares en que se suponía se sustentaba la política exterior mexicana de la época: el principio de la no intervención. En el caso del derrocamiento del gobierno de Jacobo Arbenz en Guatemala en 1954, primero, y de la expulsión de la Cuba revolucionaria de la

[29] Una buena síntesis de lo que sería el nacionalismo mexicano posrevolucionario en la economía, se encuentra en Miguel S. Wionczek, *El nacionalismo mexicano y la inversión extranjera*, México, Siglo XXI, 1967.

[30] Un buen ejemplo del cuestionamiento desde la izquierda del nacionalismo económico del régimen es José Luis Ceceña, *México en la órbita imperial*, México, Ediciones El Caballito, 1970.

[31] En estos rubros véase la tesis doctoral de Susana Chacón, "Entre el conflicto y la cooperación: negociación de los acuerdos militar, de comercio y de braceros en la relación bilateral México-Estados Unidos", México, Universidad Iberoamericana, Departamento de Historia, 1996.

Organización de Estados Americanos y la invasión de Playa Girón, después, el gobierno de México chocó con el de Estados Unidos en materia de principios. Sin embargo, se trató de una diferencia más simbólica que real, pues en la práctica la posición estadunidense prevaleció, aunque la cancillería mexicana procuró dejar a salvo sus principios.[32]

La independencia relativa de México logró pasar con más o menos éxito la prueba de los momentos difíciles, pero volvieron a quedar claros sus límites.[33] El gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964) buscó diversificar las relaciones políticas y económicas mexicanas para disminuir un tanto la dependencia frente a Estados Unidos; su movimiento más exitoso fue el acercamiento con la Francia del general De Gaulle. Su sucesor, Gustavo Díaz Ordaz, fue menos ambicioso, pero quizá más realista y centró sus esfuerzos en robustecer las relaciones mexicanas con sus vecinos centroamericanos, pero durante su gobierno recibió un golpe muy humillante: la paralización por varios días del tráfico de la frontera como resultado de la sorpresiva Operación Intercepción de las autoridades aduaneras de Estados Unidos; se trató de una forma que el presidente Richard Nixon encontró para ganar puntos frente a su opinión pública: poniendo en México el peso de la culpa por el incremento en el consumo de drogas en Estados Unidos.[34]

Las dos siguientes presidencias, la de Luis Echeverría (1970-1976) y la de José López Portillo (1976-1982), retomaron la gran visión. Ambos, aunque con diferentes estilos, buscaron que México desempeñara ya un papel de potencia media.[35] Echeverría puso el acento en incrementar el papel mexicano en el movimiento de los países del llamado Tercer Mundo, López Portillo intentó encabezar al sur subdesarrollado en sus relaciones con el norte desarrollado. En este

[32] Un examen bastante riguroso y minucioso del verdadero alcance de la oposición mexicana al intervencionismo de Estados Unidos en la región latinoamericana se encuentra en Sergio Aguayo, *El panteón de los mitos* (en prensa).

[33] El trabajo de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, explora a fondo los éxitos y fracasos de las políticas mexicanas frente a Estados Unidos en el esfuerzo por sostener la independencia relativa del país en los años sesenta y setenta.

[34] Richard B. Craig, "Operación Intercepción: una política de presión internacional", *Foro Internacional*, núm. 22, 1981, pp. 203-230.

[35] Mario Ojeda, *op. cit.*

último caso, las exportaciones petroleras en ascenso coincidieron con la agudización de los movimientos revolucionarios de Centroamérica y con la decisión de Estados Unidos de suprimirlos; por breve momento, a México se le abrieron oportunidades para desempeñar el papel de tercera opción entre Estados Unidos por un lado y la Unión Soviética y Cuba por el otro.36 Sin embargo, errores políticos, la caída de los precios mundiales del petróleo y la enorme debilidad de una economía en crisis estructural hicieron que los dos gobiernos concluyeran en medio de devaluaciones y depresiones de gran magnitud, mismas que los obligaron a recurrir a la ayuda de emergencia proporcionada por Washington y las instituciones financieras internacionales controladas por Estados Unidos —el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM)— para evitar una catástrofe de mayores proporciones.[37] La ayuda finalmente se otorgó, pero se impusieron a México severas condiciones en sendas cartas de intención firmadas con el FMI. La capacidad del gobierno mexicano para decidir su propio proyecto económico disminuyó notablemente y también se encogió el campo de la independencia relativa que había logrado frente a su vecino del norte gracias a la lucha del nacionalismo revolucionario.

De la independencia relativa a la integración

La crisis económica de 1982 ya no pudo ser tratada como un mero desajuste en un proceso de desarrollo fundamentalmente bien encaminado, sino que debió enfrentarse como la etapa terminal de un modelo de desarrollo, el de la sustitución de importaciones dentro de

[36] René Herrera y Mario Ojeda, *La política de México hacia Centroamérica*, México, El Colegio de México, 1983.

[37] Los análisis de las causas de la crisis estructural de la economía mexicana datan, al menos, de la publicación de la obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development: The Roles of the Private and Public Sectors*, Cambridge, Harvard University Press, 1963. Opciones más puntuales para explicar lo sucedido en los años setenta e inicios de los ochenta, se encuentran en Jaime Ros, "La crisis económica: un análisis general", en Pablo González Casanova y Héctor Aguilar Camín (comps.), *México ante la crisis*, México, Siglo XXI, 1985; Pascual García Alba y Jaime Serra Puche, *Causas y efectos de la crisis económica en México*, México, El Colegio de México, Jornadas, núm. 104, 1985, y capítulos VI a X de Roberto Newell G. y Luis Rubio F., *Mexico's Dilemma. The Political Origins of Economic Crisis*, Boulder, Westview Press, 1984.

un mercado protegido surtido por una industria ineficiente. Tras varios titubeos, en 1986 el gobierno mexicano, con una deuda externa de 101 mil millones de dólares, una inflación de 86.2% y un crecimiento del Producto Bruto Interno (PIB) negativo (-3.8), debió clausurar una etapa de su historia económica iniciada con la segunda guerra mundial, y se aprestó a dar principio a otra completamente distinta por lo que se refiere a su orientación exterior y al papel del Estado y del mercado.

En la nueva economía, también llamada de mercado o neoliberal, se buscó eliminar las barreras proteccionistas, liberar los términos en que se admitiría el capital externo, reducir el sector paraestatal y el déficit público y flexibilizar la legislación laboral para permitir la contratación y el despido de la mano de obra de acuerdo con las exigencias del mercado mundial, pues de ahí en adelante la exportación sería considerada como el motor de la nueva etapa de desarrollo.[38]

Con el ascenso a la presidencia de Carlos Salinas de Gortari y su grupo de economistas en diciembre de 1988, el cambio económico se aceleró y profundizó. El gran poder del presidencialismo mexicano, mermado por los fracasos de los sexenios anteriores, se reorganizó y enfocó su energía a: *a*) la destrucción de los obstáculos políticos al nuevo proyecto económico, tales como las resistencias de la oposición de izquierda, el viejo nacionalismo revolucionario, los sindicatos, los ejidatarios y los campesinos que aún demandaban tierras y las industrias no competitivas; *b*) construir una base política a la economía de mercado, creando una alianza con los intereses que serían beneficiados por la modernización neoliberal: la gran empresa exportadora nacional y extranjera y todos los intereses que se desarrollaran en su entorno, y *c*) crear las bases para mantener en el poder hasta ya entrado el siglo XXI, al grupo tecnocrático formado por Carlos Salinas.[39]

El centro del nuevo proyecto requirió, por un lado, construir diques contra los efectos políticos del inevitable sacrificio social que significaría la reconstrucción de una economía montada sobre una

[38] Un análisis del proyecto económico que se echó a andar en la segunda mitad del sexenio de Miguel de la Madrid se encuentra en Nora Lustig, *México: hacia la reconstrucción de una economía*, México, El Colegio de México-Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 49-86.

[39] Lorenzo Meyer, *Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano*, México, Océano, 1995.

crisis que ya se prolongaba por seis años. Por el otro, replantear la relación con el mundo externo, básicamente con Estados Unidos. En 1989 el salinismo decidió fincar su éxito político en un proyecto muy ambicioso e impensable apenas unos cuantos años atrás: en la firma de un tratado de libre comercio (TLC) con la mayor potencia económica del mundo: Estados Unidos. La negociación entre dos economías tan dispares como las que separa el río Bravo fue ardua, pero finalmente el TLC con Estados Unidos y Canadá quedó listo para su firma en 1993 y para entrar en vigor el 1 de enero de 1994.[40]

A diferencia del largo proceso que finalmente desembocó en la creación de la Unión Europea, en el caso del TLC de América del Norte, México, el país más débil, no logró que sus dos socios aceptaran transferirle fondos para amortiguar el golpe que significaba desmantelar en un tiempo muy corto una economía proteccionista —en 10 años México eliminaría 98.5% de sus aranceles—, ni tampoco consiguió ayuda para cerrar la enorme brecha entre su economía subdesarrollada y las economías posindustriales de las dos potencias anglosajonas de América del Norte. Se trató, por tanto, de una cirugía brutal: una operación mayor pero sin anestesia, que, de entrada, significó la liquidación de miles de empresas —y empleos— sin capacidad ni condiciones para competir en el mercado global. Finalmente, las fronteras de México se abrieron para aquello en lo que Canadá y Estados Unidos tenían ventajas —comercio e inversión— pero no para aquello en lo que México tenía la suya: la mano de obra.[41] El movimiento legal de trabajadores entre los tres países quedó tan restringido como antes del acuerdo, aunque la realidad de las diferencias económicas siguió empujando a cientos de miles de mexicanos a ingresar como indocumentados a Estados Unidos. Se calcula que en la actualidad emigran a Estados Unidos, de manera permanente, entre 150 mil y 250 mil mexicanos, de los cuales únicamente 55 lo hacen legalmente. Las remesas de esos mexicanos a sus familias bien

[40] Javier Garciadiego *et al.*, *El TLC día a día*, México, Porrúa, 1994; Hermann von Bertrab, *El redescubrimiento de América. Historia del TLC*, México, Nacional Financiera-Fondo de Cultura Económica, 1996.

[41] Una argumentación sobre lo que México hubiera podido obtener con el TLC de haberse aplicado los criterios de la integración europea se encuentra en Jorge G. Castañeda, *La casa por la ventana*, México, Cal y Arena, 1993.

pudieran llegar a los cinco mil millones de dólares anuales.[42] De hecho, aunque no de derecho, los mercados de México y Estados Unidos ya están integrados en todos los factores de la producción, aunque en relación con la mano de obra sigue pendiendo una espada de Damocles sobre México, pues en algún momento Estados Unidos pudiera decidir cerrar en verdad su frontera a los indocumentados y entonces desaparecería una válvula de escape muy importante ante el desempleo que se ha generado –y acumulado– de 1982 a la fecha.

Conclusión

Para la segunda mitad de los años noventa, el comercio con Estados Unidos y Canadá representaba ya 83% del total del comercio exterior mexicano –sólo durante las circunstancias extraordinarias creadas por la segunda guerra mundial, hubo una concentración igual– y el valor de este intercambio –exportaciones más importaciones– superaba ya los cien mil millones de dólares. Las cifras relativas o absolutas del comercio mexicano con Estados Unidos eran sorprendentes, tan sorprendentes como las de la deuda externa que, acumulando la pública y privada, sumaba en 1996 poco más de 175 mil millones de dólares y la inversión externa directa era superior a los 60 mil millones de dólares, donde obviamente los estadunidenses ocupaban el primer lugar. Todas esas cifras son otros tantos indicadores del gran giro que había dado la orientación de las relaciones exteriores de México respecto del proyecto de independencia relativa que se había mantenido hasta 1985 como centro del significado de interés nacional y soberanía.

En las nuevas circunstancias creadas por: *a*) la crisis del modelo económico, *b*) las debilidades del régimen político autoritario y *c*) el TLC y la globalización, las definiciones que México había dado de su soberanía y, sobre todo, de su nacionalismo dejaron de ser útiles desde un punto de vista ideológico y práctico, pues para el último decenio del siglo se habían quedado sin sustento material y moral. La

[42] Jorge G. Castañeda, *The Estados Unidos affair. Cinco ensayos sobre un "amor" oblicuo*, México, Aguilar, 1996, p. 64.

independencia relativa alcanzada por el nacionalismo revolucionario nunca correspondió enteramente a sus postulados, pero desde la adopción de la Constitución de 1917 hasta mediados de los años ochenta, esa preservación de la distancia económica, política y cultural frente a Estados Unidos se mantuvo como el objetivo legítimo del proyecto nacional. Para los años noventa, ese objetivo se había vuelto obsoleto por disfuncional e irreal. Sin embargo, el verdadero problema histórico no era esa pérdida en sí misma, sino la ausencia de una nueva meta, de una nueva definición de lo que los grupos dirigentes entendían y la sociedad mexicana aceptaba como su nueva identidad y objetivo nacional.

En política exterior, el fin de siglo mexicano está marcado básicamente por el reto de redefinir soberanía y nacionalismo en términos de las nuevas relaciones del país con Estados Unidos y con el resto del mundo. Todos los problemas que forman la cargada agenda bilateral de México con el vecino del norte son de muy difícil solución: los derivados del Tratado de Libre Comercio, el narcotráfico, la migración, el medio ambiente y los derechos humanos. Ahora bien, para poder lograr el consenso interno sobre la naturaleza de la nueva política exterior mexicana —única manera de enfrentar el reto con éxito— y la energía para ponerla en práctica, es necesario llegar antes a la solución del problema interno central: la reconstrucción del régimen político. Así pues, el reto de fin de siglo es llevar a cabo, por la vía pacífica, un cambio histórico de grandes dimensiones, que sea el equivalente al que produjo la Revolución mexicana a principios del siglo.

LOS RETOS DE LA SOBERANÍA ANTE LA GLOBALIZACIÓN

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.
El Colegio de México

Las recientes tendencias del ámbito internacional hacia la globalización y la interdependencia parecen haber cuestionado la validez de la noción tradicional de soberanía nacional, no sólo en México sino en el mundo entero. Los imperativos recíprocamente contradictorios de la globalización y la soberanía adquieren ya dimensiones planetarias y, por ello, el tema añejo de la soberanía se ha vuelto a colocar en el centro tanto de las discusiones teóricas como de los objetivos de legitimación estatal que aparecen, por ejemplo, en el recién publicado Plan Nacional de Desarrollo del gobierno mexicano.

Conviene intentar aquí, como resultado de estas nuevas circunstancias, una aclaración analítica de los conceptos de soberanía y globalización, a fin de poder entender los retos que actualmente debe afrontar la soberanía nacional, o lo que queda de ella, en un marco de interdependencia y competencia entre grandes bloques económicos. Para ello conviene también ser pulcramente analítico a la vez que fundamentalista. Analítico porque debemos separar claramente nociones y objetivos que a menudo se encuentran entremezclados y confundidos en un mismo concepto; por ejemplo, la soberanía, en cuanto concepto analítico de explicación para el internacionalista, no coincide necesariamente en sus condiciones definitorias con los objetivos de legitimación que requiere un Estado o un Plan Nacional de Desarrollo de un gobierno particular y, por otro lado, la noción tradicional de la soberanía tiene una vertiente externa y otra interna que ha venido traslapándose por demasiado tiempo y que conviene volver a distinguir tan claramente como sea posible. Pero por otra

parte, para poder llevar a cabo esta tarea adecuadamente, debemos ser también unos radicales fundamentalistas, no en el sentido de una aceptación de fe de principios dogmáticos y supuestamente incuestionables, sino más bien en el sentido de remontarnos a los fundamentos radicales y originales de los conceptos analizados, especialmente para el caso del palimpsesto teórico representado por el concepto de soberanía. Y la mejor manera de ser un fundamentalista de esta estirpe es recurriendo a los clásicos para retomar selectivamente lo que todavía puedan ofrecemos para las necesidades contemporáneas lo mismo un Bodino que un Grocio o un Hobbes. Así que, para iniciar este experimento de distinciones analíticas que se remontan a sus fundamentos radicales, voy a parafrasear a Ortega y a preguntarme con una calma faraónica, ¿qué diantre es la soberanía?

Para finales del siglo XVI la teoría de la soberanía del Estado moderno ya había quedado definida en el pensamiento político. Tal teoría se basaba en la concepción de un poder supremo y único en el interior de cada Estado, con el complemento lógico, necesario e inmediato de una independencia correlativa de tales entidades políticas en la comunidad de naciones. El aspecto interno de la soberanía, o sea la relación del Estado con sus súbditos, constituye el tema central de Juan Bodino; en cambio, el aspecto externo de la soberanía, es decir, la relación de un Estado con los demás Estados de la comunidad de naciones, representa el principal interés de Hugo Grocio.

La teoría moderna de la soberanía aparece en Europa con la formación del Estado nacional y la centralización política, que extiende su poder supremo sobre la aristocracia y el clero, se libra de la dependencia del papado y crea y afirma la ley. En tal proceso formativo, las provincias se unen para integrar reinos, al mismo tiempo que se reduce la confusión heterogénea de derechos y exenciones feudales y eclesiásticos. En esto consistió la faena histórica del absolutismo monárquico de los nuevos Estados nacionales. En el siglo XVI Bodino detecta por ello en la soberanía el rasgo fundamental y esencial del Estado.

Entretanto, en Holanda, Estado interesado en la libertad del comercio y deseoso de defender su independencia frente a la amenaza de poderosos vecinos, así como de limitar jurídicamente los excesos de la guerra, Hugo Grocio expone todo un *corpus* teórico y sistemático relativo a la soberanía exterior de los estados. Las ideas de que cada

Estado tiene que disfrutar de plena libertad en su propio ámbito y de que cada Estado puede entrar en relaciones con otros, en una arena jurídicamente reglamentada, y el principio de que ningún Estado debe ser tan fuerte como para constituir una seria amenaza para la independencia de los demás, forman la base de la política europea, que a partir de entonces empieza a desarrollar la concepción geoestratégica de una balanza de poder. El nacionalismo remplaza la concepción de la comunidad universal típica de la Edad Media, pues la comunidad de naciones y el equilibrio de poder ocupan el lugar vacante que ha dejado la idea del Imperio de los tiempos medievales.

JUAN BODINO (1530-1596) Y *LOS SEIS LIBROS DE LA REPÚBLICA* (1576 y 1586)

La celebridad de Bodino está asociada a que proporcionó el primer examen teórico y sistemático de la soberanía como fundamento esencial y definitorio del Estado moderno. Su concepción de la soberanía le permitió entender el Estado como una organización unitaria, compacta, de un poder decisorio supremo, para hacer posible el orden, la disciplina y la justicia. El principio de la soberanía, que faculta al Estado como poder supremo para dictar las leyes que considere necesarias para mantener el orden social, fue fundamental para la consolidación de esa nueva entidad política afirmada en el horizonte histórico a partir del siglo XVI.

Bodino describe la soberanía de acuerdo con las cualidades esenciales que debe poseer el Estado moderno: ha de ser un poder supremo, absoluto y perpetuo. Supremo porque puede dar leyes a todos, sin recibirlas de nadie. Absoluto, porque puede dictar órdenes sobre todos los aspectos de la vida social, incluida la reglamentación de los cultos religiosos, a fin de preservar la tolerancia como medio para mantener la paz social. Y perpetuo porque en teoría y por principio, fíjense bien, la soberanía *nunca se pierde*. Puede delegarse, *comisionarse*, dialogarse, rentarse, prostituirse y prestarse de diversas maneras y con tiempos diferentes, pero perderse, lo que se llama perderse, nunca se pierde. Por cálculo político instrumental puede incluso temporalmente abdicarse de ella, digamos por 14 meses, pero a fin de cuentas acaba por recuperarse. Ésta es precisamente la cualidad que permite a Bodino distinguir la soberanía de la dictadu-

ra. Esta última puede llegar a tener un poder supremo y absoluto, pero éste es temporal y no perpetuo, por lo cual nunca debe ser confundida la dictadura con la verdadera soberanía.

Es cierto que Bodino reconoció una serie de limitaciones a la soberanía que aparentemente la pone en contradicción con su definición de un poder sin límites internos. Pero si se analizan con detalle, algunas de ellas no son incompatibles con ese poder. Por ejemplo, la afirmación sobre la subordinación del soberano a Dios y a los principios que emanan del derecho natural, son limitaciones que, como bien sabía Bodino, son de carácter ético y no jurídico. Así, el jurista francés acepta que el soberano ha de subordinar el ejercicio de su poder a las normas divinas y naturales que acepta como ser humano. Pero esas normas no constituyen derecho positivo, es decir normas jurídicas. Éstas son, por el contrario, la expresión de su voluntad y por lo mismo producto de su propia soberanía.

Puesto que el objetivo fundamental del gobierno debe ser asegurar el "orden", más que la libertad, cualquier acto de resistencia en contra del gobernante debe prohibirse absolutamente, "en nombre de la preservación de la frágil estructura de la República". De aquí, Bodino procede a argumentar que toda sociedad política debe tener un soberano que sea absoluto, en el sentido de dictar las órdenes para todos pero no recibirlas de nadie, para que de esta manera se "garantice que el soberano nunca pueda ser legalmente resistido por ninguno de sus súbditos". La conclusión de este razonamiento se expresa en el capítulo del libro que lleva por título "De la soberanía". Ésta es definida como "el poder más alto, absoluto y perpetuo sobre los súbditos y ciudadanos en una República". Incluso si los mandatos del soberano no fueran justos y honestos, no es válido que el súbdito quebrante las leyes. El soberano es inmune por definición al supuesto derecho de resistencia, puesto que la persona en quien reside la soberanía no requiere dar cuentas a nadie más que a Dios.

La doctrina de la no resistencia es tratada así por Bodino como una implicación analítica de la teoría de la soberanía, pero a continuación aborda la idea de la soberanía en cuanto implicación analítica del concepto de Estado. Y aquí es donde la noción de soberanía rebasa la forma del Estado absolutista, para aplicarse a cualquier forma de Estado moderno, cuando se describen los nueve rasgos indispensables para identificar la existencia de la auténtica soberanía:

el poder de legislar, de declarar la guerra y firmar la paz, de designar a los altos magistrados, de atender las últimas apelaciones, de otorgar indultos, perdones y amnistías, de recibir homenajes y salutaciones, de acuñar y emitir moneda o "tesobonos", de regular los pesos y medidas y de cobrar los impuestos. A pesar del atractivo conceptual de esta exposición de la soberanía, se ha criticado a Bodino que proporcione definiciones pero no explicaciones de cómo se ejerce el poder soberano en las condiciones de la modernidad. La noción de la soberanía en Bodino "se queda pues en el aire y es más bien una definición que una explicación". Pero de estas deficiencias surgirían en el siglo XVII dos novedosos desarrollos: uno fue la teoría de la soberanía expuesta en términos de poder por Hobbes; el otro fue una modernización y una secularización de la teoría iusnaturalista, a fin de dar un fundamento ético y no meramente autoritario al poder político.

HUGO GROCIO (1583-1645): *MARE LIBERUM* (1609) Y *DE IURE BELLI AC PACIS LIBRI TRES* (1625)

Hugo Grocio tenía la ventaja, al momento de redactar en 1625 su gran obra de derecho internacional, de ser ciudadano de Holanda, país que a principios del siglo XVII era, en muchos sentidos, el más vanguardista de toda Europa. La exitosa guerra de liberación llevada a cabo por los Países Bajos contra España en el siglo XVI anunció el surgimiento del moderno sistema interestatal, pues había sido tanto el primer gran triunfo de la idea de la nacionalidad, como la afirmación exitosa del derecho a rebelarse contra la monarquía universal.

Frente a las guerras de religión y el inicio de las guerras interestatales, Grocio estipula que incluso los Estados deben verse a sí mismos como miembros de una sociedad, vinculados entre sí por la supremacía universal de la justicia. El hombre, para Grocio, no es un animal egoísta, pues entre las cualidades que le pertenecen se encuentra el *appetitus societatis,* es decir, el deseo de socializar con los miembros de su propia especie, y esta necesidad para preservar la sociedad es una fuente del derecho natural. El derecho natural es aquel que proviene de la naturaleza racional y social del hombre, y a él pertenecen ciertas normas del siguiente tipo: la abstinencia de tomar lo ajeno, la obli-

gación de cumplir las promesas, la reparación del daño causado por culpa y la penalización que acarrea la violación de estos o semejantes preceptos.

Se trata de normas, como puede verse, de igual vigencia tanto en las relaciones interpersonales como en las relaciones internacionales, y en estas últimas han pasado a constituir el fundamento de nociones como la de la responsabilidad internacional del Estado. Reviste una particular importancia la obligación de cumplir las promesas, misma que acabará por originar la fórmula clave de *pacta sunt servanda,* es decir, la norma primera y fundamental del derecho internacional, o por lo menos del derecho de los tratados, y no puede ser una norma de derecho positivo o voluntario, porque —como dice Grocio— no depende del arbitrio de los Estados hacer que no tenga fuerza vinculatoria la palabra empeñada.

Grocio aplicaría los principios básicos del derecho natural y del derecho de gentes a la regulación de la guerra, puesto que, según él, "es incorrecto admitir que en la guerra cesan todas las leyes y derechos[...]. También entre los enemigos son vinculatorias las leyes que dicta la naturaleza, o que establece el consenso de las naciones". Y como consideraba que un requisito necesario para emprender una guerra justa era que debía hacerse bajo la autoridad de quien tuviera el poder supremo en un Estado, se vio obligado a investigar la naturaleza de la soberanía. Ésta queda definida como el supremo poder político que se ejerce por una persona determinada, cuyos actos son legalmente incuestionables frente a cualquier voluntad humana. No obstante, al aplicar esta noción a casos concretos de guerras entre Estados europeos, admitió la posibilidad de una soberanía divisible y limitada, lo cual era aparentemente incompatible con su definición conceptual de la soberanía.

El Estado, en cuanto elemento de una nueva ordenación del espacio, como sujeto de un nuevo derecho de gentes, es comprendido ahora jurídicamente y es irresistible como concepto jurídico. Pero este Estado es, esencialmente, un territorio cerrado y unificado que es representado al mismo tiempo como un μαχροζ ανθροποζ. Ahora es cuando adquiere forma: como sujeto jurídico y "persona soberana". Sólo con la clara delimitación espacial se hace posible una ordenación equilibrada del espacio, basada en la coexistencia de las personas soberanas. Los nuevos soberanos están en igualdad de

derechos y se reconocen mutuamente como tales, pero su igualdad como soberanos es distinta de la igualdad de representar cada uno un peso en el equlibrio del nuevo concierto de naciones. Así pues, esta ordenación no sólo es "pública", *publici iuris,* por el carácter público de aquellas personas soberanas, sino también, y sobre todo, como ordenación auténtica del espacio. Sólo de este modo le fue posible desplazar los restos de la unidad medieval de una *res publica christiana* hacia la esfera interestatal.

De este modo, el mérito principal de Grocio radica en haber creado un sistema de derechos y obligaciones jurídicas, aplicables a las relaciones de los Estados, bajo la protección y sanción del derecho natural, en un tiempo en que había desaparecido ya la comunidad universal de *res publica christiana.* Se hizo así del Estado soberano la unidad básica del internacionalismo, en contraste con la fraternidad de la teoría medieval de la unidad cosmopolita del mundo. Por medio de su teoría de la soberanía, Grocio contribuye a fortificar la posición de los monarcas absolutos, considerando la soberanía como el ejercicio de un derecho privado, que participa de la naturaleza del derecho de propiedad del rey.

No obstante, Grocio fue, al mismo tiempo, un defensor de la libertad individual, y en este sentido coincide su doctrina implícita del origen del Estado, mediante la conclusión de un pacto, y de las relaciones contractuales de los soberanos entre sí bajo el derecho natural, con argumentos que también apoyan la tesis de la soberanía popular. Las condiciones políticas del siglo XVII hicieron posible la aplicación de las doctrinas de Grocio a las relaciones internacionales entre los estados soberanos, afirmando con ello la igualdad jurídica de la soberanía entre los Estados.

Ahora bien, si se concibe en primera instancia la soberanía externa en su aspecto jurídico, ésta tendría que enfocarse *desde la perspectiva de la distribución de autoridad y no tanto de la distribución de poder,* lo cual llevaría a una distinción adicional sumamente útil para abordar la discusión actual sobre supuesta contradicción endémica entre soberanía e interdependencia, es decir, *la distinción entre soberanía y autonomía,* en la que esta última se entendería como la ausencia de restricciones externas significativas en la conducción de los asuntos de un Estado. Si se trabaja con estas distinciones analíticas, se pueden desarrollar instrumentos conceptuales adecuados para com-

prender por qué toda la evidencia presentada en los últimos años sobre la erosión de la capacidad de autodeterminación tradicional, por la creciente interdependencia económica, no proporciona necesariamente, de manera contundente, apoyo a la tesis de la erosión de la soberanía en la práctica internacional, siempre y cuando se conciba a esta última en términos de una distribución de autoridad y sobre todo como punto de orientación normativa y no como categoría descriptiva de una situación fáctica. En otras palabras: la soberanía pertenece al ámbito normativo, al reino del deber ser como diría un neokantiano, y no al ámbito de la descripción fáctica del reino del ser.

La mayor interdependencia económica en el ámbito internacional, reflejada entre otras cosas en la ya claramente perceptible formación de grandes bloques económicos en Europa, América del Norte y la cuenca del Pacífico, genera mecanismos que invaden necesariamente la autonomía de los gobiernos estatales y disminuyen diversos aspectos del control sobre sus recursos internos, tal y como puede observarse en algunos desarrollos recientes de los acuerdos de la Comunidad Europea. Lo más importante en este caso es no identificar la disminución de este tipo de autonomía con una pérdida de soberanía. Es posible ceder una serie de factores constituyentes de la capacidad autónoma del Estado-nación, sin que eso signifique necesariamente una pérdida de soberanía, si ésta es entendida desde la perspectiva de un mero punto de orientación normativa. Sin embargo, si por efecto de la retórica planificadora se sigue concibiendo la soberanía externa en su sentido tradicional (es decir como la ausencia fáctica de un poder más alto), nos encontraremos empantanados en un concepto que, definido de esa manera, no resulta aplicable ya a la inmensa mayoría de los Estados del actual sistema mundial, condicionado por la globalización y la interdependencia. Cuando se persiste en una confusión conceptual de este tipo, se "programa", por decirlo así, un constante tropiezo con la paradójica aporía en la cual la retórica política de la soberanía (asociada con la búsqueda de una autonomía irrestricta en la conducción de la política exterior y de la política económica) entra abiertamente en contradicción con un sistema internacional funcionalmente complejo y crecientemente integrado en grandes bloques económicos. A su vez, cada bloque está formado por Estados que generan entre sí nexos y lazos restrictivos, cada vez más fuertes, de interdependencia globalizada.

"Globalización", en este contexto, significa un complejo proceso caracterizado tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y los nuevos actores políticos del orden internacional. A diferencia del ámbito de localización de la soberanía, el de este complejo proceso no se encuentra, desde luego, en el plano normativo sino en el de la experiencia fáctica.

En la reciente teoría "transformacionalista" de las relaciones internacionales, se señalan cinco puntos clave para identificar la radical transformación que el proceso de globalización introduce en los alcances y límites de la autonomía estatal tradicional:

1. Con la creciente interconexión global tiende a disminuir el número de instrumentos políticos y regulatorios de los gobiernos nacionales, así como la localización de su efectividad. Tal tendencia se genera por la pérdida de una amplia gama de controles fronterizos del Estado nacional, que tradicionalmente restringía no sólo las transacciones de bienes, de servicios, de inversiones y factores de la producción, así como de transferencia de tecnología, sino también del intercambio cibernético, cultural y de ideas. Como resultado, disminuyen los instrumentos regulatorios que tradicionalmente permitían al Estado controlar diversas actividades dentro y fuera de sus fronteras.

2. Los gobiernos sufren restricciones adicionales en sus opciones de políticas públicas como consecuencia de la expansión de interacciones y fuerzas transnacionales, tales como flujos migratorios, de narcotráfico y de inversión, mismos que reducen la capacidad de influencia regulatoria de los gobiernos nacionales, tanto sobre sus propios ciudadanos, como sobre los de otros países que actúan en el territorio nacional.

3. En tal contexto de orden globalizado, no es posible llevar a cabo muchas funciones tradicionales de la responsabilidad y actividad estatales (defensa, comunicaciones, incentivos a la inversión y el ahorro) sin recurrir a diversas formas de ayuda y cooperación con otros Estados y otros actores no estatales del ámbito internacional.

4. Por ello, los Estados se ven obligados a aumentar su nivel de integración con otros Estados y con diversos organismos internacionales, a fin de poder controlar potenciales efectos desestabilizadores en sus ámbitos internos. Esta función adaptativa se realiza, por ejem-

plo, mediante el Fondo Monetario Internacional, para generar cooperación con otras agencias internacionales en un esquema organizativo para la administración económica interna de los Estados.

5. Como resultado surge un enorme crecimiento de organizaciones, acuerdos y tratados de libre comercio e instituciones transnacionales que establecen las bases de un nuevo orden internacional cuya globalización representa, entre otras cosas, procesos de toma de decisiones multiburocráticas, nuevas formas de integración y cooperación entre los Estados y políticas públicas impulsadas por agencias, fondos monetarios, empresas y fuerzas transnacionales.

A estos cinco puntos debe agregarse un sexto, relativo a que los ciclos económicos de expansión y recesión ya no se circunscriben a las fronteras nacionales y, por ello, resultan ya abiertamente insuficientes e inadecuados los mecanismos tradicionales del Estado nacional para intentar timonear el control regulatorio de esos ciclos. El diseño de las políticas macroeconómicas debe rebasar ahora las fronteras nacionales de la misma manera que los efectos económicos y sociales del desempleo constituyen ya fenómenos transnacionales.

Los flujos de capital que apuntalan y expanden las economías nacionales en su fase de expansión, las vulneran, socavan y destruyen en su fase recesiva, y esto ocurre en dimensiones desconocidas e inauditas hasta antes del inicio de nuestro siglo XXI. Las grandes oportunidades de bienestar económico que la globalización abre en su fase de expansión, permitiendo entre otras cosas mantener equilibrada la balanza de pagos mediante el financiamiento con ahorro externo de los déficit en cuenta corriente, se convierten en efectos catastróficos cuando inicia la fase recesiva, alcanzando primero dimensiones hemisféricas y, de no atenderse mediante una estrategia globalizada, un efecto de dimensiones más amplias podría manifestarse de manera tan repentina como cuando se produjo el estallido original. Los planes de recuperación económica, basados en recetas ortodoxas de aumentos de impuestos (incluido el IVA), recorte al gasto público, incrementos en precios y tarifas, así como elevadas tasas de interés, corren el riesgo de ser francamente insuficientes e ineficaces en caso de no incrustarse en un amplio marco de cooperación globalizada.

Éstos son entonces los retos que el proceso de la globalización plantea a la capacidad de autodeterminación de los Estados naciona-

les. ¿Representa por ello también un reto a la soberanía? Depende de cómo se entienda ésta. Si se concibe en su aspecto tradicional como la supremacía fáctica en la distribución del poder, entonces los espacios de la "soberanía" se restringen cada vez más y acabarán por extinguirse conforme se transforme también el Estado-nación en cuanto entidad política al que sirvió de sustento teórico tal definición de soberanía.

Emparentada con la concepción tradicional de soberanía se encuentra así la que extrajo Carl Schmitt inspirado en la obra de Thomas Hobbes: "soberano es aquél que decide en estado de excepción". Esta definición no pretende ser un punto de orientación normativa en la distribución de autoridad, como la que nosotros proponemos, sino que aspira a ser una descripción fáctica de identificación empírica de quién y cómo detenta la soberanía. Aplicándola a los acontecimientos que han ocurrido en México, durante los últimos seis meses, esta definición supuestamente realista y no normativa de la soberanía nos diría que, por el lado de la vertiente interna, el presidente Zedillo es quien ha demostrado encarnar la soberanía, pues en el estado de excepción que existía en Chiapas hasta antes del 8 de febrero, él fue quien finalmente tomó la decisión para cambiar la situación; más aún, en la más pura tradición del decisionismo leviatánico fue también el presidente quien definió lo justo y lo injusto al convertir a *Marcos*, primero, en un delincuente y, después, en un subdelincuente, aplicando las normas de un Estado de derecho que, como bien decía Hobbes, finalmente es el que el soberano decide que sea y que tenga validez; Zedillo fue también quien tomó, en última instancia, la decisión de acabar con los privilegios de las familias presidenciales cuando llegó el momento decisivo de aprehender a Raúl Salinas de Gortari; y también fue el presidente quien tomó la decisión de acabar con la especie de estado de excepción que imperaba en la empresa Ruta 100. Para Schmitt no habría duda sobre quién y cómo ha ejercido la soberanía en México en los últimos seis meses: basta con seguir atentamente las decisiones que ha tomado el presidente Zedillo; lo demás son ilusiones superestructurales.

Pero, ¿será igual de claro el panorama cuando se trata de analizar el ejercicio de la vertiente externa de la soberanía? Indudablemente, responderá el decisionista, sólo que ahí no necesariamente resultará

que es Zedillo el soberano. A ver, *calculemos*, ¿quién tomó la decisión soberana de salvar al gobierno mexicano y el peso cuando éste ya iba en picada, amenazando con convertir el *efecto tequila* en un *efecto mezcal*? Pues el presidente Clinton, él fue el verdadero soberano que tomó la decisión en ese estado de excepción. La prueba está en que cuando el Congreso estadunidense quiso discutir la decisión, el soberano se lo brincó sin tomar en cuenta su parecer, como también en México se demostró que todos los que se oponían al paquete de rescate financiero eran muchos, pero no eran el soberano.

El decisionista puede incluso llegar a decir que la decisión de salir de la depresión económica ya no depende ni de los mexicanos ni de su presidente, sino que muy bien puede estar ya en manos de la declaración suprema y soberana del FMI; si esta institución transnacional decide que México ya superó la crisis y así lo declara a la prensa internacional, pues entonces aunque nosotros, que no somos el soberano, no lo sepamos o no lo creamos, habremos salido de la crisis por decreto de quien decide en estado de excepción. Sólo que al llegar a esta posición, se empieza a demostrar que el análisis decisionista de la soberanía no es tan realista como aparentaba deslumbrantemente en un inicio.

Por un lado, el enfoque decisionista tan concentrado en una noción de soberanía concebida en términos de una distribución fáctica de poder, descuida los aspectos normativos, jurídicos y legitimatorios con los que debe concebirse la soberanía para entenderla fundamentalmente como una distribución de autoridad y no de poder, a fin de no caer en contradicciones evidentes sobre todo en una era de globalización. Por otro lado, en el contexto de un orden globalizado como el actual, el enfoque decisionista simplemente excluye la noción de soberanía nacional en el ámbito internacional, aun cuando la subraye y exalte en el ámbito interno al concebirla como la coacción física, no necesariamente legitimada, al interior de un territorio determinado.

La soberanía nacional, sin embargo, es susceptible de ser fructíferamente preservada en el ámbito internacional, incluso en una era de globalización, si se concibe y define, sobre todo, como un punto de orientación normativa, resaltando así sus aspectos legitimatorios en la distribución de la autoridad entre los Estados. Hemos mencionado ya la manera en que el análisis "transformacionalista" sintetiza en

cinco puntos las razones por las cuales la noción tradicional de soberanía autárquica ya no es funcional. Pero sería un error concluir, a partir de ahí, que, debido a la disminución de la capacidad de acción internacional de un Estado, la noción de soberanía nacional ha sido definitivamente socavada y debe por ello ser desechada. El camino para lograr una adecuada redefinición de la soberanía se emprende más bien, cuando empiezan a formularse críticamente las preguntas correctas. ¿Debe asociarse la soberanía con la capacidad del Estado para actuar en el ámbito internacional sin cortapisas y con una autodeterminación absoluta? O, más bien, ¿debe entenderse la soberanía como la autoridad del Estado, y no tanto como su capacidad de coacción, que no reconoce ninguna autoridad normativa del Estado por encima de la de otro Estado? En la primera interrogante se confunde soberanía con autonomía y, por ello, es necesario desplazarse al ámbito de mayor utilidad para la definición actual de la soberanía en términos de distribución de autoridad, que son los elementos que aparecen en la segunda interrogante. Con ello puede concluirse que la noción de soberanía normativa de un Estado sobre su territorio, incluso en un mundo altamente interdependiente, sigue teniendo todavía utilidad y validez.

En cuanto a punto de orientación normativa, la soberanía expresa el útil, distintivo y válido ideal de una estructura de Estados separados que reconocen la independencia política mutua y respetan, en principio, los derechos autorizados de cada Estado a conducir sus asuntos internos sin una deliberada interferencia externa. La independencia política es sancionada por un orden normativo, no necesariamente por uno fáctico, pero en él se reconoce el derecho exclusivo de jurisdicción de un Estado sobre su territorio y su población, así como el deber de respetar el ámbito de jurisdicción de los otros Estados. Incluso desde una perspectiva realista es preciso reconocer que la ausencia de una autoridad política supranacional o de un mecanismo interestatal de ejecución de leyes no significa la ausencia de normas válidas, legales o morales, en el ámbito internacional. Es posible recurrir a ese cuerpo normativo de valores compartidos por la comunidad internacional (aun cuando no siempre se respeten y se practiquen), para desacreditar o hacer inefectivas las disposiciones unilaterales de un Estado poderoso cuando éste llega a violar algunos de sus principios. Para ilustrar la utilidad de la validez

normativa en la defensa de la soberanía, nos remitimos a la posibilidad defensiva señalada en términos teóricos por Charles R. Beitz, la cual resulta sumamente esclarecedora si se tienen en mente varios incidentes en las relaciones de México con Estados Unidos:

> La afirmación de la soberanía en un argumento legal y moral sirve como maniobra defensiva para forzar una revaluación de las alternativas: un agente externo amenaza con tomar un curso de acción que afectará la vida interna de una comunidad, y el Estado afectado que reclama la autoridad para gobernar esa comunidad protesta que su soberanía será violada con ese acto. Para que tal protesta tenga validez, debe señalar algún tipo de daño efectivo que podría ser causado por la violación de la soberanía estatal, cuya demostración puede ser suficiente para invalidar por sí misma cualquier razón aludida en favor del curso de acción amenazante.

En cualquier caso, cuando la soberanía es vista como un punto de orientación normativa en la distribución de autoridad, es capaz de combinar el principio hasta cierto punto ficticio de la "libertad de agentes individuales con la indiferencia hacia los resultados distributivos en sus interacciones económicas o de poder". Y por ello la retórica de la soberanía puede seguir siendo útil como mecanismo legitimatorio en el capítulo inicial de un Plan Nacional de Desarrollo, siempre y cuando no se siga cayendo en el tremendo error de confundir esas funciones normativas y legitimatorias con una descripción empírica de la capacidad fáctica de autonomía del Estado mexicano. Éstas son dos cosas distintas que conviene separar lo más nítidamente posible, de la misma manera que es obligación del analista reconocer que el Plan Nacional de Desarrollo en el fondo no es tal, sino más bien una mera declaración de principios o de buenos propósitos para el año nuevo, o mejor dicho, para el nuevo sexenio. Ahí puede hablarse todo lo que se quiera de la capacidad de autodeterminación de la soberanía nacional y, mientras se mantenga como punto de orientación normativa, es posible incluso regresar a clásicos como Bodino para afirmar con él que la soberanía nunca se pierde, aun cuando a veces pueda delegarse o comisionarse por un breve periodo. Lo cual resultara útil para propósitos defensivos cuando llegue el momento indicado para ello.

Pero si se piensa seriamente que la soberanía va a defenderse mediante un programa de diversificación de la política exterior, y se

cree que la capacidad fáctica de autonomía va a conseguirse volviendo a abrir embajadas en África, como lo propone explícitamente el Plan en la página 14, recordándonos los años de la política tercermundista de Echeverría, entonces todos, y no nada más el gobierno de Zedillo, vamos a estar en serios problemas. No hay ningún nexo lógico nítido entre esa estrategia de diversificación y el fortalecimiento de la capacidad de autodeterminación del Estado mexicano, según quedó demostrado por la experiencia de los sexenios de 1970 a 1982. Si se trata, en todo caso, de una propuesta pragmática para mejorar las relaciones comerciales y financieras con socios que no sean Estados Unidos y Canadá, no entiendo por qué el Plan no menciona explícitamente a Japón en la estrategia diversificadora y en cambio sí aparecen África y el Medio Oriente donde, según el Plan, "el comercio y la inversión tienen un potencial innegable e inexplorado que debemos aprovechar".

A pesar de las incongruencias y confusiones que aparecen respecto a la noción de soberanía externa en el Plan Nacional de Desarrollo, y no tanto en torno a la vertiente interna de la soberanía, la cual por lo menos sí resulta ahí más clara, considero en conclusión que la soberanía nacional es susceptible de ser fructíferamente defendida por la política exterior de México y de ser preservada en el ámbito internacional, incluso en una era de globalización, si se concibe y define básicamente como un punto de orientación normativa, resaltando así sus aspectos legitimatorios en la distribución de autoridad entre los Estados.

LA UTILIDAD DEL NACIONALISMO EN EL MÉXICO DE HOY

BERNARDO MABIRE
El Colegio de México

Es herejía, en nuestros días, hablar de nacionalismo —no se diga intentar su defensa. Valga proponer definiciones mínimas como punto de partida, dado que la audacia de mencionar el tema empieza por la dificultad para precisar con exactitud pseudo-científica en qué consisten el nacionalismo y las naciones mismas, porque no hay acuerdo al respecto entre los teóricos,[1] si bien todos se concentran en elementos que cabrían en tres rubros principales: espacio físico, instituciones y mentalidades, que serían la sustancia del fenómeno en cuestión. La variedad de los mismos no ha de perderse de vista, porque su heterogeneidad es lo que determina, cuando se combinan de maneras peculiares, el carácter único de cada nación resultante, y ninguna se explica por un solo tipo de ingrediente. No basta, por ejemplo, la geografía para constituir una, aunque el territorio sea componente básico de casi todas, y pese a que ciertas condiciones geográficas propicien homogeneidad cultural y sentimientos compartidos,[2] así como tampoco es posible equiparar las naciones a razas,

[1] Algunos autores (como Karl Deutsch, *Nationalism and its Alternatives*, Nueva York, Knopf, 1969, pp. 3-4) postulan que todos los nacionalismos y naciones comparten rasgos medulares, otros (por ejemplo, Frederick Hertz, *Nationality in History and Politics*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1944, pp. 11-15) consideran que no hay definición universal, y los de un tercer grupo (en el que está Robert E. Scott, "Nation-Building in Latin America", en Karl Deutsch, comp., *Nation-Building*, Nueva York, Atherton Press, 1966, pp. 73-74) proponen una posibilidad intermedia, que exista una pauta mundial con variantes considerables.

[2] Leonard W. Doob, *Patriotism and Nationalism. Their Psychological Foundations*, New Haven, Yale University Press, 1964, pp. 227-229.

porque en su mayoría incluyen varios grupos étnicos, y se considera en nuestros días que la integración nacional plena requiere superar divisiones raciales internas.[3] La evolución de los idiomas, a su vez, ciertamente ha brindado fundamentos de unidad a los pueblos y coadyuvado así a la consolidación de "personalidades nacionales" en el mundo entero,[4] pero eso no bastaría para identificar naciones con criterios lingüísticos, ya que muchos países hablan la misma lengua, y dentro de algunos, ciertos grupos utilizan varios idiomas, sin que eso impida al pueblo en conjunto compartir conceptos por encima de la diversidad lingüística,[5] pues toda cultura nacional se basa en una comunidad de comunicaciones (no exenta de conflictos) más amplia que los vehículos de información que aseguran su existencia.[6]

Más importante aún es el plano político, cuya conjunción con los demás permite identificar una nación, que por su naturaleza aspira a ser autónoma y a organizarse políticamente,[7] lo cual requiere el respaldo de una ideología nacionalista que en principio signifique el predominio de la lealtad de los individuos a su Estado sobre cualquier otra.[8] Aclaran este panorama los criterios que propone Deutsch para diferenciar las comunidades que se transforman a lo largo de una compleja cadena evolutiva, cuyo resultado último es la integración nacional plena: nacionalidad sería el grupo que aspira a ejercer controles sobre sus miembros y se transforma en nación a medida que adquiere bastante poder —que es la capacidad para resguardar sus características esenciales e influir en las de otras comunidades— para respaldar sus aspiraciones; cuando sus líderes alcanzan metas funda-

[3] Frederick Hertz, *op. cit.*, pp. 52-53 y 61-63.

[4] Boyd C. Shafer, *Nationalism: Myth and Reality*, Nueva York, Harcourt, Brace, 1955, pp. 59-96 y Hertz, *op. cit.*, pp. 85-87.

[5] Karl Deutsch, *Nationalism and Social Communication*, Cambridge, The Technology Press of the MIT, 1953, pp. 67-74. El autor tiene en mente el caso de Suiza.

[6] Deutsch aplica a la cultura su idea de "región", es decir el producto de la yuxtaposición de varias "fronteras", identificable por semejanzas y complementación de sus elementos constitutivos. Por analogía, una sociedad es un grupo de individuos a los que vincula estrechamente un sistema de división del trabajo, y un mercado, el conjunto de compradores y vendedores cuya oferta y demanda determina los precios y el volumen de la producción. Véase Deutsch, *Nationalism and its Alternatives*, *op. cit.*, pp. 93-105; *Nationalism and Social Communication*, *op. cit.*, pp. 23-25.

[7] Deutsch, "Nation-Building and National Development", en Karl Deutsch (comp.), *Nation Building*, *op. cit.*, pp. 11-12.

[8] Ésta es una definición de Carlton Hayes, que cita Doob, *op. cit.*, p. 4.

mentales y edifican una sólida organización estatal, puede hablarse del surgir de un Estado-nación, soberano en el sentido de que, en general, será capaz de oponer resistencia a la coerción externa.[9] La creencia de que cada nacionalidad debe dotarse de un Estado propio, y de que cada Estado ha de agrupar una nacionalidad completa, probablemente se haya originado en la Revolución francesa, que por primera vez proclamó que el desarrollo pleno del individuo dependía de su vínculo con su Estado-nación; emanó de ahí la necesidad de formar generaciones de ciudadanos mediante políticas públicas, en especial la educación y la conscripción.[10]

De lo anterior se desprende que ciertas presiones a favor de la homogeneidad —de mentalidades y condiciones de vida— forman parte de cualquier movimiento de integración nacional, lo cual no impide la paradoja del contraste entre las visiones de unidad que suelen proponer las ideologías nacionalistas y la persistencia, en la práctica, de diversidad obstinada y conflictos subsecuentes: ni siquiera un régimen dictatorial como el nazismo supo erradicar toda disidencia para conseguir la unidad absoluta de su pueblo, patriótico de suyo, al que juzgaba superior y predestinado a dominar el mundo. Incluso en nuestros días ciertas naciones son un conglomerado de varias más,[11] y, para neutralizar posibilidades de ruptura, la aspiración de uniformidad inherente al nacionalismo casi siempre ha terminado por reconocer como legítima la pluralidad, a base de imaginar que ésta no lesionará la cohesión nacional, ni impedirá respeto por el gobierno central, si los sentimientos de pertenecer a la nación logran articularse con el apego simultáneo a entidades más pequeñas. Se ha visto, en efecto, que los grupos integrantes de un país, aunque se empeñen en conservar rasgos distintivos derivados de su raíz, pueden colaborar unos con otros.[12] Cuando existe esa voluntad de cooperación entre las comunidades heterogéneas que engloba

[9] Empero, existen casos de soberanía formal o legal que han perdido sustancia política. Véase Deutsch, *Nationalism and Social Communication, op. cit.*, pp. 46-59 y 78-80.

[10] Véase Hans Kohn, *Nationalism: Its Meaning and History*, Princeton, D. Van Nostrand, 1965. Ésta sigue siendo una de las mejores historias del nacionalismo.

[11] Cabría mencionar el caso de India o, hasta hace pocos años, el de la Unión Soviética, cuya fragmentación ha liberado los componentes que nunca se fusionaron en una entidad más amplia.

[12] Deutsch, "Nation-Building and National Development", art. cit., pp. 6-7.

un Estado, pone de manifiesto la importancia de la "conciencia nacional", que ha definido Hertz[13] como la solidaridad específica que une a los individuos para facilitar la búsqueda de objetivos comunes. Esta disposición mental no es algo inherente a los imaginarios colectivos, sino un producto de la historia, condicionado por la organización material de la sociedad respectiva.

Lo anterior remite al consenso entre los teóricos respecto a la necesidad de analizar por igual los elementos concretos e intangibles que constituyen la realidad, cuyos planos corresponden a los dos fenómenos que, según Deutsch, culminan en la integración nacional, es decir la asimilación y la movilización. La primera, que atañe a la cultura, se manifiesta en que los miembros recién llegados a una comunidad nacional estén motivados para comunicarse con el núcleo mayoritario de la población y adoptar sus pautas de conducta, aunque esto obligue a la minoría en vías de incorporación a reprimir elementos de su bagaje cultural de origen; sería, por ende, mal indicio en México el hecho de que algunas comunidades de origen extranjero se manifiesten demasiado reacias a olvidar la nacionalidad de sus antepasados o incluso la invoquen para reclamar privilegios. La movilización, por su parte, según Deutsch es producto del desarrollo económico, social y técnico en el que se apoya la vida material de toda sociedad, lo cual equivale a recordar que el subdesarrollo es incompatible con la integración nacional plena.

No coinciden necesariamente ambos fenómenos ni son espontáneos, menos aún en países con un pasado colonial, donde el Estado precedió a la nación y tuvo que asumir la tarea de inventarla. Cuando el progreso en los dos ámbitos es disparejo o, peor aún, modesto en ambos, no es inusual que se abuse de la fantasía con miras a olvidar las limitaciones del desarrollo. Por ejemplo, hasta la fecha en México es probable que las labores de construcción nacional, eminentemente estatales, hayan puesto gran énfasis en el plano imaginario para compensar sus fracasos en otros ámbitos y encubrir la extrema fragmentación y los desequilibrios sociales, que seguirán impidiendo el avance de la integración nacional en tanto no los corrijan las políticas gubernamentales. Pero incluso en países mucho más articulados la

[13] Hertz, *op. cit.*, pp. 29-41.

nación tuvo que ser en gran medida una comunidad imaginaria,[14] en razón de la imposibilidad de que cada individuo conociera realmente el espacio físico de una entidad tan grande como ésa, de la que llegó a sentirse parte, o estableciese en verdad relaciones vitales con aquellos que, por un prodigio de buena voluntad, terminó por definir como sus conciudadanos. Anderson considera que existió la posibilidad de pensar la nación a partir del momento en que las élites de un ente nacional en ciernes desarrollaron capacidad para imaginar las actividades cotidianas de sus conciudadanos y derivar de eso una firme identificación con ellos. Contribuyó a esto la circulación de periódicos y novelas, que se volvieron medios técnicos para representar la nación, de lo cual se infiere que la escandalosa falta de cultura de la burguesía mexicana, aunada al analfabetismo persistente de las masas, compromete el éxito de los esfuerzos de integración nacional en nuestro país.

A la luz del prestigio que adquirió cuando más falta hacía y de la fuerza que conserva hasta la fecha, es paradójico que el fervor nacionalista y estatista —que se extendió por el mundo y en muchos lugares cumplió funciones útiles, sin que existan todavía fórmulas incontrovertibles para sustituirlo— se haya vuelto vergonzante en nuestros días, o por lo menos esté desacreditado. Ha contribuido a esto la opinión de ciertos medios académicos, en especial los estadunidenses, varios de cuyos representantes han manifestado insatisfacción con los marcos institucionales contemporáneos por considerar que son ya estrechos para el desarrollo de la humanidad y que no hay razón para esperar que el nacionalismo sea eterno, porque así como las naciones se formaron por medio de incorporar comunidades más pequeñas, es concebible que en el futuro las absorban a su vez entidades mayores.[15] Deutsch deplora, por ejemplo, que el predominio de los Estados sobre los medios de comunicación —en declive en los últimos años— sea incongruente con valores universales de la civilización humana que, según él, trascienden las barreras nacionales por haber conferido a pueblos en evolución paralela una conciencia

[14] La última de las grandes aportaciones al estudio del nacionalismo y de la "construcción nacional" podría ser la de Benedict Anderson, *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres, Verso, 1983.

[15] Shafer, *op. cit.*, pp. 196-212.

de la unidad fundamental de su destino,[16] aunque al mismo tiempo reconoce que las diferencias de desarrollo industrial entre países siguen siendo factor de división. Doob, por su parte, ha escrito que en tanto el nacionalismo crea una ilusión de seguridad que a la larga lleva a la guerra, el internacionalismo origina inseguridad inicial sobre la que puede construirse auténtica seguridad, a medida que los pueblos pierden miedo a comunicarse unos con otros.

Esas opiniones son, en parte, reacción contra la experiencia de conflictos en Europa en la primera mitad de nuestro siglo, atribuibles a la agresividad de regímenes totalitarios que los estudiosos concibieron, no sin motivo, como derivaciones aberrantes del nacionalismo extremo. Por otro lado, el sesgo antinacionalista de la teoría política en los países desarrollados es reacción también contra las ideologías patrióticas que impulsaron movimientos de independencia en las antiguas colonias europeas en Asia y África, cuya vehemencia más de una vez asustó a los medios académicos de las antiguas metrópolis, que fueron injustos al no reconocer que esas ideologías ayudaron a las sociedades de las ex colonias a dotarse de personalidad propia, recuperar su dignidad y darse oportunidades —aunque a menudo no se aprovecharan bien— para rebasar la estrechez de la vida en pequeñas comunidades y constituirse en entidades nacionales, generalmente por medio de la acción de los nuevos Estados. Ésa, históricamente, ha sido la fórmula más eficaz de crecimiento económico y cultural en todo el planeta y se justificaba doblemente en las antiguas colonias, porque ahí sólo el empeño nacionalista de las élites cultas tenía alguna posibilidad de contrarrestar la desmovilización de pueblos antes sojuzgados, entre muchas otras deformaciones del legado colonial.

En época más reciente, han contribuido a desprestigiar el nacionalismo corrientes de pensamiento internacionales que propugnan el fortalecimiento de los regionalismos políticos, culturales y económicos. Destaca entre ellas la del federalismo, en particular la variante del federalismo integral,[17] cuyo supuesto medular es que los principios federalistas pueden aplicarse a ámbitos distintos de la política,

[16] Deutsch, *Nationalism and Social Communication, op. cit.*, pp. 164-167.

[17] Es un resumen excelente de esta filosofía la compilación de César Díaz-Carrera (comp.), *El federalismo global*, Madrid, Unión Editorial, 1989, que reúne las ponencias presentadas en un congreso sobre "federalismo global", llevado a cabo en homenaje a uno de sus teóricos, Alexandre Marc, en 1986.

con más razón porque la libertad de la persona exige que también las comunidades de base —es decir los grupos "a escala humana"— sean libres, en razón de lo cual la autonomía debería beneficiar colectividades económicas, sociales y culturales, no sólo territoriales. Esa propuesta, que aspira a ser solución absoluta para una crisis total, pugna entonces porque se respeten todas las comunidades legítimas (naturales, históricas o voluntarias) y espera que la multiplicación de poderes ofrezca una garantía contra la opresión. Por eso, en la esfera política busca la "desmonopolización" del Estado-nación, aunada al fortalecimiento del municipio. En otras palabras, esta corriente —que está en deuda con Proudhon y el pensamiento utópico en general— quiere que el Estado se desacralice y pierda su soberanía, para poner fin a la confiscación de los poderes sociales que presuntamente llevó éste a cabo y sustituirla por una dispersión del mando.

En México hacen eco esas ideas federalistas, sobre todo porque la insatisfacción con las condiciones políticas internas ha inspirado movimientos para fortalecer por vez primera un auténtico federalismo, y esa lucha —que lo es contra excesos del poder central— inevitablemente adquiere matices de hostilidad contra la vieja ideología nacionalista oficial. Esto se debe, por ironías del destino, a que la inserción del nacionalismo y del presidencialismo en el federalismo mexicano, tan necesaria en tiempos pasados para fortalecerlo y crear consenso respecto a objetivos económicos primordiales, a la larga terminó por debilitarlo. El nacionalismo, en efecto, congruente con sus metas naturales de unificación, inevitablemente consolidó la imagen de los poderes federales, al punto de hacer pasar a muy segundo plano el vínculo entre Estados y federación, que es vital para la salud del federalismo; la mermó también el presidencialismo, en cuanto el presidente estableció nexos directos y privilegiados con la ciudadanía, que fueron útiles en tiempos de la gran movilización popular que procuró el Estado para sentar las bases de un desarrollo autónomo, pero hoy tal vez carezcan de justificación y se hayan vuelto disfuncionales para el desarrollo político en un contexto de demandas de democratización.[18]

[18] Marcello Carmagnani (comp.), *Federalismos latinoamericanos: México, Brasil, Argentina*, México, Fondo de Cultura Económica-El Colegio de México, 1993. La visión comparativa es uno de los mayores aciertos de este libro.

Pero aunque sea atinado el diagnóstico que interpreta centralismo y presidencialismo como expresiones de autoritarismo en México, haría uno mal en suponer que la centralización sea antidemocrática por naturaleza, o que el solo hecho de combatirla garantice la consolidación de la democracia. De hecho, en la historia mexicana y latinoamericana el fortalecimiento de la autoridad central aseguró, en sus primeros tiempos, una protección a los ciudadanos que hasta entonces habían padecido la arbitrariedad de caciques locales y las crueldades de una organización social particularmente opresiva. Por eso el autoritarismo del centro posterior a esa etapa se complacería en recordar aquella virtud original y en afirmar que su justificación seguía residiendo en supuestas capacidades para proteger de sí misma a una sociedad considerablemente más autoritaria y menos democrática que su tutor, el gobierno. Hoy que la clase política abandona viejos poderes sobre la economía y a consecuencia, tal vez, de presiones externas e internas relaja también —aunque en mucho menor grado— algunos controles sobre la vida social y política, la sociedad mexicana tendrá que mostrar si se ha vuelto bastante democrática para no requerir guía de autoridades públicas paternalistas en la búsqueda de un orden más justo.

El mismo efecto de desprestigiar el nacionalismo ha tenido el auge de la ideología neoliberal, que insiste en disminuir drásticamente el papel del Estado en todos los países para dejar libre curso a las fuerzas del mercado, a las que quiere encomendar el desarrollo económico. Pero vale la pena convertirse en abogado del diablo, aunque no sea más que por el gusto de ir contra la moda que ha estado celebrando, sin bases reales, lo que por un momento dio la impresión de ser el ocaso de los nacionalismos. Nutrieron esa idea los cambios mundiales muy acelerados a fines de los años ochenta y principios de los noventa. Específicamente, el final de la guerra fría dio pretexto para proclamar que se agotaban todos los conflictos internacionales, que el mundo tendía a la uniformidad —por consiguiente a la paz— gracias al predominio de la ideología vencedora, es decir la de Estados Unidos, y que, por ende, la historia había llegado a su fin.

Para poner esto en duda, habría bastado con observar la desigualdad en aumento entre países o la falta de recursos reales de Estados Unidos para ejercer el liderazgo al que supuestamente le obligaba su

triunfo indiscutible, pero la quimera de un mundo uniforme y en vías de homogeneización podía mantenerse todavía en virtud del entusiasmo con el que ciertas élites gobernantes en países subdesarrollados aceptaban el credo ideológico de los más ricos, quizá porque un pensamiento mágico nutría en ellas la esperanza de que pudiera ser suficiente la adopción de un ideario económico prestigiado y de sus recetas prácticas para superar la pobreza. Es cierto que el derrumbe del socialismo era buen pretexto para postular que no existían opciones, aunque, por otra parte, se hacía mal en depositar tanta fe en supuestas versiones modernas del liberalismo, que glorificó las virtudes de mercados bien integrados y formas democráticas de gobierno en países donde ambas cosas existían de antemano, pero no fue la ideología lo que creó las instituciones. Trasplantada a climas exóticos que no son los suyos, la ideología neoliberal ha tenido, más bien, el efecto perverso de servir para justificar desigualdades inadmisibles como si fueran producto legítimo de fuerzas económicas objetivas e impersonales.

Pero no obstante esa victoria parcial del neoliberalismo y de su presunta aspiración internacionalista, y aunque sea cierto que entre algunas economías existen intercambios tan fructíferos que tienden a borrar las fronteras nacionales (desde luego que no es éste el caso de México, pese a todos sus esfuerzos por ser bienvenido al Primer Mundo), el nacionalismo de toda evidencia sigue siendo poderoso, por ejemplo, en regiones que estaban bajo dominio soviético que al suprimirse permitió el resurgir de conflictos congelados durante decenios, pero nunca resueltos. Otro capítulo es el de los países que en forma deliberada y agresiva repudian los valores occidentales, con afán desesperado por mantener su originalidad: no en balde se ha dicho que los grandes conflictos del presente y del futuro han de ser entre civilizaciones. Estos fenómenos son los que mejor se prestan para condenar el nacionalismo, dado que exhiben sus enormes riesgos, cuando se libera en forma desordenada —después de un largo periodo de represión de rencores— la agresividad latente que es parte de su naturaleza, pero no las virtudes que puede tener en otros contextos, al encauzarse su poder de maneras creativas; han inducido, a la vez, reacciones que acentúan la división del mundo en bloques mal comunicados, pues las regiones desarrolladas, al tomar conciencia de ser islas de bienestar en un mar de carencias y agita-

ción, aspiran a un aislamiento protector. Véase el caso de la Comunidad Europea, que ha tenido el mayor éxito en la integración económica y parece proclive, para defender las ventajas conseguidas, a volverse tan hermética y proteccionista (en materia comercial y otras) como lo fueron en un tiempo los estados nacionales. El endurecimiento de las políticas migratorias de sus miembros, cobijado bajo el manto de decisiones comunitarias, es un ejemplo de eso.

El mundo de hoy no es entonces uno de armonía e intercambios fluidos entre todas las regiones, sino de bloques cerrados que compiten unos contra otros. En el fondo, el reconocimiento de estas condiciones internacionales, en las que los factores favorables a la integración de países con niveles de vida similares chocan con fuerzas no menos poderosas que propician rupturas y conflictos entre zonas económicas y culturales, seguramente tuvo tanta influencia como el narcisismo optimista en los empeños recientes de México por "resolver" sus problemas internos y "conjurar" los riesgos de aislamiento internacional a base de estrechar vínculos con sus dos vecinos más ricos. La audacia de esta iniciativa, herencia principal del sexenio anterior que por lo visto no ha sido remedio absoluto contra las penurias nacionales, estriba en que hizo abstracción de profundas diferencias de desarrollo económico entre los países firmantes del Tratado de Libre Comercio (TLC), para no hablar de brechas culturales más profundas todavía.

Es verdad que los tres socios tienen en común antecedentes coloniales, pero las formas respectivas de la dominación de la metrópoli fueron tan singulares que sus legados no habrían podido ser más contrastados. También la religión preponderante dejó su huella distintiva en cada caso. Lo mismo vale por la demografía, ya que a diferencia de Estados Unidos y Canadá, cuya población se formó con oleadas migratorias muy variadas, México se proclama país mestizo —moldeado a raíz de la conquista y la presunta fusión subsecuente de la cultura española con la indígena— que aspira a la unidad, según la retórica oficial; en el fondo, a lo largo de decenios ésta pareció empeñada en ocultar desigualdades con su ideal de síntesis, y sólo en fecha muy reciente ha tenido cabida en ella la disposición a reconocer la pluralidad cultural como algo legítimo y deseable, quién sabe si por franqueza intelectual o con miras a justificar, abiertamente ahora, los desequilibrios sociales persistentes. En cambio Canadá, que es pro-

ducto de una doble colonización, francesa e inglesa, enarbola su diversidad irreductible como ingrediente medular de su identidad y se presenta sin titubeos como país bilingüe y bicultural, cuyas comunidades muy diferenciadas pueden colaborar y articularse en condiciones de armonía, sin menoscabo de su individualidad. En Estados Unidos, finalmente, el nacionalismo se ha basado en la idea de diversidad dentro de la unidad, aunque el concepto del *melting pot* conlleve la creencia de que, si bien es válido que los grupos muy heterogéneos que forman la nación conserven peculiaridades derivadas de sus culturas de origen, a la vez existen sólidos valores en la sociedad dominante, capaces de propiciar homogeneidad si los comparten todos los que participan de la experiencia nacional.

Valga pues proponer que, pese a la variedad de condiciones, necesidades y métodos, los tres países que ahora forman un área de libre comercio en el norte de América han tenido en común el objetivo de resguardar cada uno su unidad nacional, basada paradójicamente en la diversidad, pero los tres siguen enfrentando riesgos latentes de ruptura y desintegración. En Canadá ronda el fantasma del separatismo. En Estados Unidos, el gran problema es el de las comunidades negra y latinoamericana, que no logran incorporarse a las corrientes dominantes del desarrollo nacional. Los más grandes peligros, sin embargo, son los que acechan a México, por ser un país mucho menos evolucionado que los otros dos, donde abismales desigualdades económicas tienden a perpetuar divisiones con profundas raíces históricas, a pesar de varios decenios de esfuerzos en pro de la construcción nacional —famosos por obra de propaganda eficaz, pero sin duda insuficientes— del Estado que se consolidó después de la Revolución. Orientaba esos esfuerzos una ideología digna del calificativo de "nacionalista", en cuanto propugnaba metas de autosuficiencia económica mediante estrategias de protección comercial para permitir la sustitución de importaciones, al tiempo que proponía defender la soberanía con una política exterior independiente, léase capaz de disentir de Estados Unidos, país que a la luz de la experiencia histórica desempeñaba frente a México el papel de enemigo tan necesario para todo nacionalismo que se respete, porque la realidad o la ilusión de una amenaza externa permite a los Estados —incluso a los que no tienen el impulso o los recursos para desplegar agresividad contra otros— asegurarse la lealtad de sus ciudadanos,

que es objetivo general de prácticamente cualquier nacionalismo[19] para propósitos de planeación interna y representación internacional.[20] El interés por afianzar la identidad mexicana y resguardarla de la amenaza extranjera era fundamento, a su vez, de políticas culturales que generalmente no rebasaron la etapa embrionaria, porque siempre han sido más vigorosas las intenciones patrióticas en ese rubro que los esfuerzos por darles concreción.

Sin embargo, el ingrediente antiestadunidense del nacionalismo mexicano oficial siempre se distinguió por su ambivalencia más que por su radicalismo, tal vez porque la expectativa de las élites mexicanas de obtener apoyo de Estados Unidos, lejos de ser novedad en nuestros días, ha sido fenómeno recurrente en la historia nacional,[21] por encima de graves conflictos con el vecino a lo largo de casi un siglo. De hecho, sólo las condiciones muy particulares que creó la segunda guerra mundial permitieron la vuelta a la concordia entre ambas naciones e incluso a la cooperación estrecha, como pudieron existir —o por lo menos anhelarse— poco después de la independencia mexicana. Aunque jamás habría tan cordial entendimiento como en los años de cooperación bélica, la posguerra vio la consolidación de un acuerdo tácito entre los dos países, cuyo signo fue la ambigüedad, porque al tiempo que los gobernantes de México pedían que Estados Unidos se abstuviera de intervenir en sus asuntos políticos internos, secretamente confiaban en que ese aliado rico proporcionara las importaciones que requería la industria mexicana e incluso recursos financieros complementarios. A este arreglo sobreentendido, cómodo para ambas partes, se debe que Estados Unidos actuara con suma condescendencia y tolerase la estrategia económica mexicana de industrialización basada en protección comercial, cuyo corolario eran los fuegos de artificio nacionalistas del discurso oficial (sobre todo el de la diplomacia),[22] en el entendido de que no había razones para creerlo textualmente; existía, a cambio, un compromiso

[19] Doob, *op. cit.*, pp. 4 y 136-137 y Hertz, art. cit., pp. 26-29.

[20] Deutsch, "Nation-Building and National Development", art. cit., pp. 10-11.

[21] Lorenzo Meyer, "Las crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del TLC", en Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos. 1990*, México, El Colegio de México, 1992.

[22] Laurence Whitehead, "Mexico and the 'Hegemony' of the United States: Past, Present and Future", en Riordan Roett (comp.), *Mexico's External Relations in the 1990-s*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1991, p. 250.

no escrito del gobierno mexicano de asegurar la estabilidad interna del país y mantener dentro de límites razonables (según el contexto del momento) su disidencia en materias internacionales (que siempre irritó a segmentos poderosos de la burocracia oficial y la sociedad estadunidenses, más aún cuando el deseo de recuperar la grandeza perdida redujo su tolerancia en los años ochenta). En virtud de esa complicidad para resguardar ilusiones mutuamente benéficas, se explica también que, incluso en periodos de cansancio del acuerdo implícito, México contara con el respaldo financiero de la superpotencia durante las peores crisis económicas, y ésta lo brindara aunque fuese principalmente para defender los intereses de sus propios inversionistas.

Pero aun así, nuestra dignidad nacional pedía distancia simbólica respecto al vecino amenazante, por más falsedad que hubiera tanto en la independencia mexicana cuanto en la amenaza yanqui, para proteger la integridad y la originalidad de México. Producto de una mezcla de fantasía y observaciones empíricas, la idea de síntesis demográfica y cultural ya mencionada respaldó en México un mito de unidad que a lo largo de decenios ocupó sitio de honor en la ideología de la Revolución mexicana, de la que sobreviven remanentes hasta nuestros días. Ésta se fincaba en un nacionalismo popular[23] —contrapuesto al exclusivista del porfiriato— que consagró la Constitución de 1917 al declarar a la nación propietaria de sus recursos naturales.[24] Cabe añadir que ese credo reformista sirvió también para condensar el recelo frente a Estados Unidos y encauzarlo de maneras eficaces, como lo fue la expropiación petrolera bajo Cárdenas, símbolo del triunfo de la soberanía mexicana sobre los intereses extranjeros. Pero si el nacionalismo popular tuvo su máxima expresión en el

[23] En América Latina el nacionalismo fue, en sus primeros tipos derivados de "patriotismos regionales", una doctrina de las clases altas, que se oponían a su diseminación en el resto de la sociedad por temor a que indujera cambios lesivos para sí mismas (véase Samuel L. Baily (comp.), *Nationalism in Latin America*, Nueva York, Knopf, 1971, pp. 11-16). Hubo de pasar mucho tiempo para que esa ideología aristocrática inspirase variedades populares, que florecieron cuando en el siglo XX las suscribieron las masas urbanas en ebullición y estuvieron sujetas a influencias tales como la de la gran depresión y la de las ideologías totalitarias europeas en tiempos de la segunda guerra mundial (Gerhard Masur, *Nationalism in Latin America*, Nueva York, Macmillan, 1966, pp. 152-163).

[24] Baily, *op. cit.*, p. 59.

cardenismo, éste encontró oposición irreductible dentro del país, que explica el giro conservador de los regímenes siguientes, dispuestos a mantener sólo la retórica de la Revolución, mas comprometidos todavía con un proyecto económico nacionalista, pues daba prioridad al mercado interno.

Sólo el presidente Echeverría, en consonancia con ideas tercermundistas que decía defender,[25] dio algún signo de querer revivir el radicalismo del nacionalismo popular, en el plano del discurso más que en el de las medidas concretas, gracias a que este giro era posible en virtud de que coincidía un momento de distensión internacional[26] con el agravamiento de problemas en México,[27] que se esperaba resolver a base de compensar los fracasos evidentes de la política interna con el brillo de iniciativas diplomáticas, bajo el supuesto —innumerables veces desmentido en la práctica— de que éstas serían objeto de acuerdo bastante eficaz para atenuar conflictos dentro del país. Esa política exterior innovadora se hizo famosa, y vale la pena caracterizarla brevemente, porque la de Salinas fue una reacción contra ella. No es que la obsesión de Echeverría por "diversificar" los vínculos internacionales del país —luego de comprobar que la supuesta "relación especial" con Estados Unidos se había deteriorado, por lo menos en materia comercial— fuera completamente novedosa, pues tenía el precedente de acciones de López Mateos y Díaz Ordaz con el mismo propósito.[28] La novedad consistió en el estilo escandaloso, la vocación militante y el impulso proselitista en la defensa de las causas del Tercer Mundo,[29] que en las declaraciones de aquel mandatario eran sinónimo de nacionalismo, pero en la práctica nutrieron profundo descontento en la derecha mexicana sin ganarse las simpatías de la izquierda, para no hablar de la hostilidad de la potencia vecina.[30] La mayor ironía de la situación es que esa retórica

[25] Olga Pellicer en "Documentos y comentarios en torno al viaje del presidente Echeverría (marzo-abril de 1973)", *Foro Internacional*, XIV (1973), pp. 1-2.

[26] Yoram Shapira, "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva", *Foro Internacional*, XIX (1978), pp. 65-67.

[27] Carlos Arriola, "El acercamiento mexicano-chileno", *Foro Internacional*, XIV (1974), p. 509.

[28] Olga Pellicer, "Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980", *Foro Internacional*, XXI (1980), p. 153.

[29] Eugenio Anguiano, "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", *Foro Internacional*, XVIII (1977), pp. 178-180.

[30] Shapira, *op. cit.*, pp. 88-90.

exaltada, tan capaz de despertar resistencia, en el fondo no guardaba proporción con las medidas concretas que guió: cabría citar como ejemplo el aumento de la dependencia de México respecto a su vecino pese a los empeños de Echeverría en sentido contrario y el fracaso de la ley sobre inversión extranjera, la de transferencia de tecnología y la de patentes y marcas (la tercera no entró siquiera en vigor). Si esta legislación tan poco eficaz expresaba el nacionalismo gubernamental mexicano en su versión más izquierdizante, la moraleja es que los controles de México sobre su economía, justificados en nombre de la Revolución, han sido mucho menos temibles que su leyenda.

En cuanto al nacionalismo cultural, jamás cristalizó en políticas sistemáticas: la que más se aproximaría a una sería la relativa a la instrucción primaria, que debe su constancia al libro de texto gratuito. Aun así, la persistencia de la ilusión de un Estado omnipotente, que los últimos gobiernos han combatido en áreas selectas para volver a México "moderno" ante el público internacional y local, da fe de la importancia de las fantasías colectivas en la política mexicana. Así es en todas partes, aunque nuestro país se distinguiría por el grado del fenómeno. Ese enorme peso de mitos y creencias quizá debiera disuadir al Estado mexicano de renunciar al mito de sus responsabilidades de integración nacional, forjado en los años en que su intervención en la economía sentó las bases de un crecimiento desequilibrado y cumplió muy parcialmente los mandatos de redistribución de la riqueza en que se fincaba su legitimidad. Por otra parte, la resistencia inercial a todo cambio de ese bagaje de antiguas creencias que el Estado cultivó por largos decenios antes de intentar desmantelarlo —o en todo caso, destinarlo a nuevos objetivos de manera tan antinatural que rara vez ha tenido éxito— ha obstaculizado los giros de la política exterior mexicana en mayor medida que lo que uno supondría a primera vista, y es posible que haya restado profundidad a los cambios intentados.[31]

Específicamente, la decisión de Salinas de Gortari —a la que allanaron el camino innovaciones en el sexenio precedente— de reforzar los lazos con Estados Unidos, no se tomó con premura ni con

[31] Véase mi artículo sobre este tema, del que propongo aquí un resumen: Bernardo Mabire, "El fantasma de la antigua ideología y su resistencia al cambio de la política exterior en el sexenio de Salinas de Gortari", *Foro Internacional*, XXXIV (4), octubre-diciembre de 1994, pp. 545-571.

la facilidad que permitiría imaginar la gran autoridad del presidente mexicano. Tampoco se perfilaba como algo inevitable a principios del sexenio, sino que hubo un periodo de grandes dudas y exploración de opciones aparentes que tuvieron que descartarse a pesar de su atractivo simbólico y político, por ejemplo, la de vigorizar las relaciones con el resto de América Latina. A este respecto, pareció augurar deseos de continuidad con la política exterior de De la Madrid el hecho de que el primer viaje internacional de Salinas como jefe del Ejecutivo, en julio de 1989, fuera por América Latina y Europa. Por apego a viejas tradiciones y creencias, y en reconocimiento del poder de los símbolos en la política, a lo largo de esta primera gira internacional y varias más durante los meses que siguieron, en el discurso del presidente fue ritual y casi obsesiva la reiteración del tema clásico de la afinidad cultural y la integración de los países latinoamericanos, como para confirmar la importancia sentimental que conservaban éstos en la conciencia de Salinas, en parte por la fuerza de hábitos, o tal vez porque la voluntad manifiesta de identificarse con esas naciones en empeños por defender autonomía y originalidad cultural —en reacción contra la influencia de Estados Unidos— seguía siendo ingrediente importantísimo de la legitimidad del Estado mexicano, y el mandatario lo sabía.

Con el paso del tiempo, a medida que en la mente de Salinas se fortaleció —cabe suponer— la idea de apostarlo todo al apoyo estadunidense, el presidente manifestó interés por conciliar rancias tradiciones diplomáticas mexicanas con objetivos novedosos que dictaba la crisis económica. Así, por ejemplo, durante una visita a Costa Rica en octubre de 1989, Salinas habló de nuevo de integración latinoamericana, pero esta vez aderezó ese tema tan cercano a su corazón con fe más que incipiente en las virtudes del libre comercio, por razones eminentemente prácticas.[32] El peso de las realidades económicas persuadió finalmente a Salinas de que no había ventajas prácticas que

[32] "México es ante todo, con orgullo y esperanza, un país latinoamericano. A los grandes ideales de la integración para el desarrollo, no debe seguir la frustración de la esperanza incumplida [...] Existe un amplio potencial en proyectos de cooperación económica entre nuestras naciones, que se fortalecerá con una mayor estabilidad cambiaria y una más amplia apertura comercial." Carlos Salinas de Gortari, "Discurso pronunciado en el Club Unión de la ciudad de San José", en *El Gobierno Mexicano*, núm. 11, octubre de 1989, p. 313.

esperar del trato con América Latina (y no se vive nada más de solidaridades culturales), en tanto sus viajes por Europa le convencieron de la imposibilidad de obtener apoyos sustanciales de un continente tan tacaño. Pero aun así, proponer negociaciones a Estados Unidos —con el fin de atraer inversión y conocimiento técnico del exterior que suplieran las flaquezas de una comunidad empresarial mexicana poco digna de ambos calificativos— no iba a ser fácil para Salinas, quien todavía en junio de 1989 declaró enfáticamente que "México no pertenece ni quiere asimilarse a ninguna zona económica o bloque político alguno".[33]

Valga la conjetura de que después de una etapa de vacilaciones, cuando por fin se acentuó el giro de la política exterior que consistía en abandonar el viejo proyecto nacionalista del Estado, paradójicamente guiaba a Salinas el anhelo de afirmar la supremacía del poder estatal y restablecer el prestigio de la presidencia, objetivo este último ligado con el de construirse buena imagen personal ante extranjeros y mexicanos.[34] No fue posible, sin embargo, actuar sin algo de culpa, ni quizá hasta el extremo previsto, en razón del remordimiento por romper con mitos antes sagrados, manifiesto en que el discurso —cada vez más separado de la práctica— siguió rindiéndoles homenaje tanto menos creíble. Las reminiscencias de ideas que no se resignaban a desaparecer de la retórica y la alquimia verbal para "resolver" contradicciones entre el viejo legado ideológico y la voluntad de cambio selectivo, hablan de inseguridad —por debajo del narcisismo más visible— en un periodo de transición, así como de problemas de legitimidad del Estado y, sobre todo, de la fuerza del imaginario colectivo, que no aceptaría transformarse.

En esencia, cabe postular que el establecimiento de una alianza formal con Estados Unidos, por vulnerar el antiguo nacionalismo del

[33] Declaración de Salinas en el VII Seminario de la Cuenca del Pacífico, que tuvo lugar en Manzanillo, Colima, el 26 de junio de 1989. Reportado en *Excélsior*, 27 de junio de 1989, primera plana.

[34] Con motivo de las negociaciones del TLC, México recurrió al cabildeo en Estados Unidos en un grado al que nunca antes se atrevió, cuando consideraba que esa estrategia sería un acto de intervención en la política de otro Estado que violaría principios medulares de la política exterior mexicana y expondría a México al riesgo de padecer interferencia extranjera en sus asuntos. El gasto por ese concepto aumentó de 225 182 dólares en 1989 a 3 062 125 en 1990. Véase *Este País*, sección "Tendencias y Opiniones", junio de 1992.

Estado mexicano, resultara incompatible con varias de las tesis que en teoría guiaban, hasta poco antes, su acción internacional. Bajo este supuesto, que Salinas rechazó con el ofrecimiento de renovar las fórmulas del nacionalismo sin desvirtuar su esencia, parece lógico que la retórica oficial haya renunciado al tono antiestadunidense de otros tiempos. No es menos cierto que el presidente mexicano procuró conciliar el acercamiento a Estados Unidos con la fuerza inercial de principios que no podían morir. Un ejemplo de los esfuerzos de síntesis, generalmente fallidos, entre la voluntad de innovación parcial y el deseo de estabilidad, fue el empeño de Salinas por armonizar nociones de suyo antitéticas —tales como las de soberanía e interdependencia— con la esperanza de dotar su programa económico de sentido patriótico. Para que pareciera esto plausible, era lógico que la inversión extranjera, por ejemplo, dejara de ser peligrosa en el discurso oficial, pero como persistían remanentes de la antigua convicción de que sí lo era, la retórica siguió insistiendo en la muy antigua propuesta de que esta inversión tuviera carácter complementario, en una mezcla extraña de viejas y nuevas "convicciones". En forma correlativa, la compra de técnica moderna, antes vista como amenaza para la independencia nacional, en la imaginación del Ejecutivo se volvió de pronto instrumento para fortalecer la soberanía, que conservaba valor afectivo, sin explicar jamás cómo. En otras palabras, Salinas atribuyó al nacionalismo —de manera que cupiesen en él todas las innovaciones de la política económica, en combinación paradójica con tradiciones defendidas por su utilidad para apuntalar el poder político del Estado— una maleabilidad tan grande que hizo estallar el concepto.[35] Se manifestaba así el ímpetu de ideas que, por estar tan arraigadas, no podían reprimirse del todo, y no le habría convenido al gobierno hacerlo, porque, a pesar de que una parte del viejo legado ideológico se había vuelto obstáculo para su acción, otra seguía siéndole funcional.

Pero si predominó la urgencia de obtener fondos por medio de acceder a una condición de respeto en los medios internacionales, como parecía prometer el TLC, pasada la euforia del triunfo diplomá-

[35] "[N]uestro nacionalismo se expresa hoy a favor de la interrelación económica de naciones soberanas, en el respeto a la libertad de creencias, en la necesidad de dar más participación a la sociedad civil." Carlos Salinas de Gortari, "Cuarto Informe de Gobierno", Presidencia de la República, 1 de noviembre de 1992.

tico que fue su entrada en vigor hubo que encarar la virulencia de la crisis económica, cuyo muy cruel repunte a fines de 1994 demostró que no se habían corregido las causas estructurales del subdesarrollo mexicano, y que las soluciones buscadas en el exterior eran a lo sumo un paliativo. Las quiebras de empresas y el desempleo en aumento demuestran que el TLC no es remedio para los problemas de México; peor aún, no ha servido para inducir cooperación o simpatía entre sociedades distantes pese a la contigüidad, y sus repercusiones en la política interna mexicana se perfilan ya nefastas, según varios estudios recientes que proponen balances del Tratado en sus primeros meses de vigencia. Uno de ellos[36] expone que la adopción del TLC no le permitió a México capitalizar las nuevas reglas de sus relaciones con el vecino, que tendieron más bien a "dispersarse", sin que obtuviera ganancias políticas tangibles. En cambio, hubo de pagarse un alto precio económico y diplomático, pues la demora en Estados Unidos para aprobar el TLC dio lugar a que el gobierno mexicano reforzara sus políticas fiscal y monetaria restrictivas para complacer al público externo con la exhibición de su ortodoxia, lo cual contribuyó a la recesión económica en 1993 a la vez que paralizó la política exterior mexicana. Una razón adicional por la que nuestro país no ha conseguido ventajas sustanciales ni encontrado sitio seguro en el escenario internacional, pese al costo de redefinir conceptos y objetivos, tiene que ver con el hecho de no ser realmente prioritario para Estados Unidos, cuyo presidente –apenas obtenida la ratificación del tratado– dio preferencia a sus socios importantes, es decir los países europeos y Japón. Además, el aumento pasajero de los flujos de inversión extranjera hacia México no se tradujo en crecimiento de su economía, sino que empeoró su dependencia respecto al exterior en materias de comercio, inversión y deuda.

Esas desventajas del giro de la política exterior en el sexenio pasado no se compensaron con cierta mejoría en las relaciones entre México y Estados Unidos. Otro estudio reciente[37] demuestra que si éstas fueron básicamente cordiales durante los años de Salinas, se

[36] Emilio Zebadúa, "Del Plan Brady al TLC: la lógica de la política exterior mexicana, 1988-1994", *Foro Internacional*, XXXIV (1994); pp. 626-651.

[37] Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, XXXIV (1994), pp. 572-591.

debió sobre todo —más allá del efecto de la amistad personal entre los presidentes de ambos países— al esfuerzo sistemático del gobierno mexicano por segmentar y aislar los grandes temas de la agenda bilateral, para que las crisis en áreas bien delimitadas no contaminaran las demás. Sin embargo, con el propósito de evitar el conflicto generalizado y garantizar el éxito de su nueva estrategia económica y diplomática, México tuvo que hacer numerosas concesiones y tolerar medidas de su vecino que sólo podrían calificarse como abusos, lo cual no deja de parecerse a una situación de repliegue, disminución de poder y pérdida de dignidad de nuestro país. Como es predecible que continúe esta tendencia y se acentúe a medida que poderes estatales y locales y grupos sociales diversos adopten iniciativas autónomas con repercusión internacional que entorpezcan el curso de las diplomacias oficiales, lo cual podría brindar nuevos elementos a Estados Unidos para obtener más concesiones de los mexicanos, la receta para extraer algún provecho del nuevo marco de la relación bilateral sería fortalecer ciertos mecanismos de negociación que ha creado el TLC, que podrían servir de modelo para otros, análogos, en terrenos distintos del comercio.

Tendría entonces fundamento la impresión preliminar de que la alianza escrita con su vecino no promete proteger más a México, ni ampliar su poder de negociación, ni reportarle más ventajas, comparada con el acuerdo informal previo que duró tanto tiempo. De cualquier modo, quizá se manifieste en el ámbito de la política nacional el principal efecto de alterar el papel de Estados Unidos en la visión de la tecnocracia mexicana, ya que la probable merma en la capacidad de negociación internacional de México sería el indicio, en el plano externo, de una pérdida de soberanía que promete las repercusiones más graves dentro del país. Redefinir ese concepto fue precisamente uno de los malabarismos verbales de Salinas, con miras a que dejase de poner énfasis en el "enemigo externo" para volverse sinónimo de dos objetivos: unidad en términos políticos (tal vez en contraposición a pluralidad, de modo que podría tener connotaciones antidemocráticas) y eficiencia económica. Así, en el discurso de Salinas la soberanía se equiparó a la lucha contra la pobreza, que permitió de paso arrojar flores a Sedesol, proyecto favorito del presidente, sin atribuir al Estado el papel primordial en este empeño, a juzgar por lo modesto de los objetivos inmediatos del programa de Solidaridad.

Pero más allá de magias semánticas, la experiencia reciente sugiere que la posibilidad que solía reservarse México de disentir de Estados Unidos en política internacional ha disminuido junto con su capacidad para protegerse de abusos, como lo demostró en abril de 1990 el secuestro en territorio nacional de un ciudadano mexicano, Álvarez Macháin, por agentes de Estados Unidos. Este episodio fue muy lesivo para la clase gobernante, cuya legitimidad tenía respaldo en la vieja ideología que pregonaba desconfianza frente a Estados Unidos. En realidad, por ser tan difícil de llenar el hueco que dejó la desaparición oficial de la amenaza externa, el discurso diplomático sigue hablando, ya sin amargura, de diversificar las relaciones internacionales del país y resguardar su soberanía. Es tanto más necesario recuperar el objetivo de una auténtica diversificación de las relaciones diplomáticas, por arduo que sea, para restituirle a ese propósito la credibilidad perdida a raíz de que Salinas alteró el contenido usual del término "diversificación", al utilizarlo —en sentido peculiar que por caer en el absurdo lesionó la naturaleza de la palabra hasta destruirla— como sinónimo de acercamiento a Estados Unidos, que es exactamente lo opuesto a lo que siempre ha significado.[38] Sería deseable también que, sin desconocer el peso de las relaciones económicas internacionales, la política exterior mexicana se esforzara por recuperar al mismo tiempo el significado histórico de la soberanía política y del nacionalismo cultural,[39] que merecen defenderse con acciones más vigorosas que cualesquiera de las que en el pasado debieron fama a lo espectacular de su forma, no a su verdadera sustancia.

El apego formal a nociones vaciadas de su contenido genuino, pero que no pueden descartarse en virtud del encanto de su envoltura, ilustra la necesidad de las élites políticas de invocar el fantasma de mitos que conservan utilidad para comunicarse con una población en la que siguen arraigados. Se ha originado ahí una fractura mayor que de costumbre entre la retórica y la práctica, que refleja y retroalimenta la paradoja de los gobiernos recientes, muy dispuestos a repudiar la

[38] "En el exterior, seguiremos promoviendo la diversificación de nuestras relaciones por medio de un intenso diálogo político con nuestros vecinos del norte —los Estados Unidos y Canadá." Carlos Salinas de Gortari, "Tercer Informe de Gobierno", Presidencia de la República, 1 de noviembre de 1991.

[39] Zebadúa, art. cit.

intervención estatal en la economía, pero reacios a relajar los mecanismos políticos que les han permitido adoptar medidas económicas extremadamente onerosas para las mayorías y por lo visto ineficaces. Es significativo, al respecto, que el viejo celo nacionalista, aparejado a la antigua concepción de soberanía como defensa frente a peligros externos, resurja esporádicamente en el discurso oficial cada vez que parecen amenazados esos controles nacionales del Estado.[40] Ha resultado de esto una combinación poco apetecible de liberalismo económico y autoritarismo político. Peor aún, se desvanece el mito del "Estado constructor" en la economía en un momento en que las diferencias sociales y culturales se acentúan. Bien podría deberse al resquebrajamiento de esa ilusión, que solía crear algún consenso, la violencia que ha aflorado en el país. Los peligros de un México escindido serían tanto mayores cuanto el Estado mexicano, aunque no tuviera ya motivo ni justificación para algún intento de encuadrar a la sociedad en un proyecto patriótico, con el objeto de combatir el descontento sí podría reforzar los mecanismos de represión a los que dio lugar el nacionalismo autoritario, sin que se resolviera el problema de encontrar sitio en la vida política institucional para las masas liberadas de la tutela del Estado, debido al subdesarrollo de los "partidos de oposición", que refleja la ausencia de cultura e instituciones democráticas en el país.

En virtud de estos riesgos, y toda vez que en México existen sólidos remanentes de una ideología nacionalista que no se explicarían si el nacionalismo no siguiera teniendo funciones útiles, más allá de legitimar un sistema autoritario francamente desgastado, parecería tiempo de reconsiderar las estrategias económicas de los últimos años. El desastre financiero reciente, la devaluación catastrófica y el repunte de la crisis general han servido por lo menos para demostrar

[40] Por ejemplo, a fines de 1991 Salinas condenó a grupos mexicanos de oposición dispuestos a recurrir a entidades extranjeras para que calificaran las elecciones en México, postura que resumió en su Tercer Informe de Gobierno: "Para nosotros la defensa de la soberanía y del Estado nacional no es algo anacrónico, sino un principio toral de sobrevivencia. Reconocemos la necesidad de contar con organismos multilaterales [...] pero no podemos aceptar que se pretenda dárseles [*sic*] facultades para intervenir en los asuntos internos de otras naciones. Hoy, los actos políticos internos son observados y comentados desde el exterior. Pero el día en que México entregue decisiones políticas internas a ámbitos externos, habrá puesto en entredicho su soberanía".

una vez más que la vinculación superficial con el mundo externo no es la clave para superar el subdesarrollo y que los capitales extranjeros no podrán desempeñar —en el mejor de los casos, siempre y cuando no sean meramente especulativos— más que una función complementaria en la reconstrucción de la economía nacional, como lo prescribía, por cierto, un principio básico del antiguo ideario oficial que se ha descartado a medias. Esto no supone proponer que se recuperen políticas ineficaces y costosas para la población en conjunto, como lo fue la protección comercial exagerada. La sugerencia es reconocer que no corresponde a fuerzas económicas mundiales propiciar en México un desarrollo equilibrado, porque eso no les reporta ventaja alguna ni va con su lógica inherente. Por eso valdría la pena revivir ideales nacionalistas en el sentido simplísimo de dar prioridad al bienestar de la población mexicana y consolidar mediante programas gubernamentales —porque no hay otra vía— una planta productiva capaz de brindar empleos y generar riqueza, que es el único fundamento sólido del prestigio internacional.

No se justifica hacer mofa del nacionalismo con el argumento de que es obsoleto, porque si bien es cierto que los avances técnicos rebasan los límites de los Estados y que las necesidades de las economías de escala tienden a diluir las fronteras entre países vecinos con grados de desarrollo comparables, lo cual ha dado lugar a la redefinición de la soberanía en los bloques económicos mejor integrados, México es ajeno a los dilemas conceptuales y vitales de las sociedades prósperas: su vinculación comercial con Estados Unidos y Canadá no respondió a una situación en la que hiciera falta rebasar los linderos nacionales por haber satisfecho ya las necesidades del mercado interno, sino que el objetivo de aumentar las ventas mexicanas al exterior se propuso como fórmula para auspiciar el crecimiento de la economía aunque el grueso de la población nacional siguiera siendo demasiado pobre para consumir la producción local, no se diga bienes importados. Es impecable la lógica que vuelve funcionales los bajos salarios en México para su estrategia exportadora, pero el costo social se ha vuelto inadmisible. De ahí que convenga restituir prioridad al mercado interno y al empleo, que sería una manera sana de ser nacionalista sin perjudicar a otros países, ni pecar de ramplonería, ni caer en justificaciones sistemáticas del autoritarismo o algo peor. La creación de riqueza simultánea a su redistribución tendría que ser de

hecho paralela a la democratización de la vida política y social, porque cabe suponer que la desigualdad extrema responda en buena medida a que la mayoría de los mexicanos no cuenta con representación política adecuada.

En ese empeño, dado el fracaso de los doctores en economía que han usurpado las funciones de los diplomáticos, sería oportuna la resurrección de la SRE, porque la política exterior tendría funciones que cumplir, pero no las más importantes para superar los grandes problemas internos, simplemente las que por tradición le corresponden: defender a los mexicanos en el extranjero (que no se hace del todo), estar al pendiente de los acontecimientos en otros países con repercusiones en el nuestro (que por lo común no se ha hecho bien), alentar los intercambios culturales y crear buena imagen del país en el exterior, negociar condiciones favorables para la venta de productos mexicanos, atraer capitales con alguna voluntad de arraigo y defender, en general, los intereses del país para contribuir a su crecimiento autosostenible. Si pudiera causar extrañeza el carácter muy ordinario de estas funciones, se debería a que en México ha existido tendencia a esperar de la política exterior mucho más de lo que es razonable, tanto así que a menudo se le ha querido confiar el fomento del desarrollo nacional a costa de descuidar sus atribuciones legítimas.

Por encima de diferencias ideológicas y de estilo, hay un paralelismo divertido entre los ex presidentes Echeverría, López Portillo y Salinas, en vista de que todos confiaron desmedidamente en el contacto con el exterior para impulsar el crecimiento de la economía. Sin embargo, todos fracasaron en el intento: Echeverría, que nombró embajadores a decenas de economistas y tuvo fe en la cooperación con los países productores de materias primas; López Portillo, que contaba con una riqueza natural revaluada en los mercados mundiales, y Salinas, que declaró fe ciega en las virtudes del comercio internacional. Será tal vez por terquedad que nuestro país no aprende la lección. Para dotarse de una política exterior razonable, susceptible de brindarle lo que es sensato esperar de ella, un primer paso podrían ser esfuerzos por restituir al lenguaje su sentido habitual y su dignidad. Esta última palabra es de las que tienen poder extraordinario en su simplicidad natural.

CONTROVERSIAS SOBRE LOS EFECTOS DE LA GLOBALIZACIÓN EN MÉXICO

CARLOS ALBA VEGA
El Colegio de México

En este trabajo me interesa proponer a la reflexión y al debate algunas hipótesis sobre ciertos efectos que tiene la globalización económica en sociedades como la mexicana. Para presentarlas de manera sumaria, trataré en primer lugar el concepto de globalización y algunas de sus principales características, para de ahí acercarme a sus posibles repercusiones en México.

LOS DILEMAS DE LA GLOBALIZACIÓN

El concepto de globalización es equívoco y, por lo tanto, objeto de toda clase de interpretaciones. Desde la perspectiva del largo tiempo braudeliano, la mundialización, término que utilizaremos indistintamente para referirnos a aquél, echa sus raíces hace varios siglos; sus orígenes se remontan a la revolución del transporte marítimo; es decir, a los siglos XV y XVI. En este sentido, está ligado de manera implícita con la idea de modernidad. Sin duda, la globalización y la modernidad son dos categorías vinculadas íntimamente.

Desde otro ángulo, la globalización se desarrolla de manera notable en el siglo XIX; el carácter competitivo y expansivo de las empresas impulsa el desarrollo de la innovación científica y tecnológica. Sin embargo, como concepto, aunque de manera imprecisa, nació en los años ochenta en la academia de negocios anglosajona, para designar el proceso que se aceleró en la misma década, que se hizo posible por la tercera revolución científica y tecnológica y que afecta

a los Estados nacionales, los territorios, la división del trabajo, las formas de producir, distribuir y consumir, las identidades colectivas y la vida doméstica cotidiana. La velocidad del cambio tecnológico y la aplicación de la electrónica a los sistemas de producción y de comunicación, está transformando las relaciones laborales y de poder, además del empleo. El ritmo acelerado de innovación científica y tecnológica aplicado a los procesos de producción y de comunicación favorece la tendencia a que la economía se separe de otras instancias, especialmente de la política.

El análisis de este fenómeno de la globalización o mundialización se ha realizado desde diversas perspectivas, tal vez las dos más importantes sean, la que lo examina a partir de las teorías sobre las relaciones internacionales y la que se basa en la teoría del sistema mundial. La primera, que tiene muchas variantes, parte de la idea de Estados soberanos que actuan en forma privilegiada desde el campo político —y militar— y están en creciente interdependencia y coordinación internacional entre ellos. La segunda, plantea que el proceso de mundialización está comandado en forma principal por un poder económico que no se identifica con las divisiones territoriales de los Estados nacionales.

Algunos de los rasgos más importantes de este proceso de globalización son los siguientes. En primer lugar, expresa una tendencia convergente en los ámbitos económico, político y cultural. La globalización consituye un proceso de intensificación y alargamiento de las relaciones sociales por medio de la formación de una red que cubre el conjunto del planeta. En el marco de esta globalización cabe destacar la expansión de la legitimidad de la democracia liberal. Y en el campo económico, la victoria del mercado —ya que no del capitalismo— sobre la planeación, si aceptamos que aún los regímenes comunistas que no han transformado su sistema político tratan de convertirse en sistemas económicos estimulados por mecanismos de mercado.[1]

El resurgimiento del liberalismo económico, que puede vincularse a la globalización, aunque no son la misma cosa, se inició en los países industrializados después de la recesión provocada por la crisis

[1] Giovanni Sartori, *La democracia después del comunismo*, Madrid, Alianza Editorial, 1994, p. 24.

petrolera en 1973. Los países de la OCDE vieron disminuir su producto de 4.9% anual en el periodo de 1960 a 1973 a 2.7% entre 1973 y 1979, en tanto que la inflación subió a más del doble y el desempleo creció de 3.1 a 5.1%. Se consideró que las políticas de los años setenta eran responsables de esos resultados, en especial las que favorecieron una elevada demanda agregada, a las altas tasas de captación fiscal, el gasto en bienestar social y la intervención creciente del Estado en la economía; todas ellas instauradas después de la segunda guerra mundial, cuando la agenda económica y política de la mayoría de los países industriales avanzados privilegió la línea nacionalista de bienestar para tratar de brindar pleno empleo y protección social a sus trabajadores.[2] Es cierto también, como advierte Touraine, que se agotaron los Estados movilizadores que desempeñaron un papel primordial durante el periodo de reconstrucción nacional, después del fin de la segunda guerra mundial; estados democráticos o no, comunistas o socialdemócratas, nacional-populares o nacionalistas poscoloniales. Según él, en todas partes la movilización global, a la vez económica, social y nacional, se fue degradando bajo los efectos de la burocratización, el clientelismo, la corrupción, la consolidación de los privilegios adquiridos y la ineficacia inherente al proteccionismo económico.[3]

Fue a finales de los años setenta cuando estos países, con Estados Unidos y Gran Bretaña a la cabeza, iniciaron el proceso de reformas del Estado tendiente a liberalizar la economía en aras de una asignación más eficiente de recursos, el cual ha tenido también como consecuencia la disminución de los salarios en gran parte del mundo —con excepción de varios países de Asia, especialmente los del sudeste— marcadamente en África y en América Latina. Se supuso que las consecuencias negativas de esas políticas de ajuste serían temporales, y que los costos sociales se compensarían con beneficios económicos para el futuro.

A partir de los cambios en estos países industriales avanzados, la política económica de los Estados nacionales en desarrollo se reorientó en el campo macroeconómico y ocurrieron también transformaciones importantes en las empresas, muchas de las cuales tienen que ver

[2] Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), *Estados de desorden. Los efectos sociales de la globalización. Un informe del UNRISD para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social*, Ginebra, 1995, p. 175.

[3] Alain Touraine, prefacio al libro de Sergio Zermeño, *La sociedad derrotada. El desorden mexicano del fin de siglo*, México, Siglo XXI, 1996, p. 241.

con los cambios tecnológicos, la organización y el proceso de trabajo. Como resultado, casi se han universalizado los llamados ajustes estructurales bajo dos modalidades, uno de tipo liberal, de origen anglosajón, que es el que conocemos más en América Latina, y otro de tipo organizado, el cual se ha aplicado sobre todo en algunos países asiáticos y europeos.[4]

El abandono del modelo de crecimiento hacia adentro, basado en la substitución de importaciones con el mercado protegido, el cual ya había dado signos claros de agotamiento, por otro orientado hacia el exterior se realizó por presiones internas (de una parte de la clase política y de un sector de los empresarios) y ante el apremio de los acreedores y los organismos financieros multilaterales. Este cambio ha tenido repercusiones graves en la economía y la sociedad mexicanas en el empleo y en el ingreso.

En segundo lugar, a pesar de la convergencia en algunos órdenes, la globalización es un fenómeno contradictorio; no engloba en un todo el conjunto de factores económicos, sociales, políticos y culturales. Si así fuera, estaríamos en presencia de un proceso con tendencia a la homogeneización en todos estos factores, mientras que lo que se observa es, al lado de elementos de internacionalización, unificación o estandarización de algunos procesos productivos y algunos sectores sociales, una creciente diversificación y polarización entre las actividades económicas, los países y, al interior de éstos, las regiones; y una inequidad en la distribución del ingreso.

Los cambios propiciados por la globalización no tienden necesariamente hacia la homogeneización de las diversas sociedades y regiones, o a la marcha en un solo sentido, por más que los productos, los servicios, los programas y la información se estandaricen. Puede incluso propiciar tendencias contrarias y dinámicas de distanciamiento económico, social o cultural. La nueva división mundial del trabajo entre países con niveles diferentes de industrialización, salarios, especializaciones productivas o disponibilidad de ciertas materias primas,

[4] Para una comparación sobre las políticas de ajuste y sus efectos en Corea y México, puede consultarse el trabajo de Enrique Valencia: "El contraste social y macroeconómico de dos ajustes: Corea del Sur y México en los ochentas", ponencia presentada en el *Coloquio Internacional: Las regiones ante la globalización: competitividad territorial y recomposición socio-política*, México, El Colegio de México/ORSTOM/CNRS/EHEAL, mayo de 1995.

está provocando cambios importantes en la distribución mundial de la producción. Regiones de antigua actividad manufacturera se desindustrializan y surgen en cambio otros países y regiones de gran dinamismo industrial. Las maneras de producir y de intercambiar se transforman a profundidad, dejando los paradigmas de la producción de masas bajo la presión de la apertura de los mercados. Esta mutación multiforme califica diferencialmente las relaciones de la economía con los territorios. El territorio entra desde ahora en el juego económico, según Veltz, como matriz de organización y de interacción social, y ya no, como reservas o reunión de recursos técnicos.[5]

La globalización y la modernización se han desarrollado paralelamente a una concentración de la producción, los intercambios comerciales, las decisiones, el progreso tecnológico y la riqueza en unos cuantos países y en pocos cientos de empresas. Conviene recordarlo, los actores dominantes en la economía-mundo son las grandes corporaciones transnacionales que, junto con los organismos financieros internacionales, tienen un peso creciente. La marginalización de países en desarrollo, sobre todo a partir del decenio de los ochenta, puede constatarse cuando se observa un claro retroceso de la inversión extranjera directa y de la transferencia de tecnologías a muchos de ellos. El crecimiento de la inversión extranjera directa desde la década de los años ochenta ha estado marcado por dos fenómenos: una expansión de las inversiones internacionales cruzadas, concentrándose en más de 80% para los años ochenta, en los países que forman la OCDE; y por la característica de tratarse más de adquisiciones y fusiones que de inversiones productoras de nuevas capacidades.[6]

En lo que toca a los Estados nacionales, desde el fin de la guerra fría, gran parte del continente africano ha disminuido su importancia estratégica en la geopolítica y los africanistas se preguntan si ese continente se encuentra en proceso de globalización o, más bien, de desconexión. Existen países que han perdido el interés económico que se basaba en la existencia de ciertas materias primas, o estratégico

[5] Pierre Veltz, *Mondialisation, villes et territoires. L 'économie d 'archipel*, París, Press, Universitaires de France, 1996, p. 10

[6] François Chesnais, *La mondialisation du capital*, París, Syros, 1994, 286 pp.

desde una perspectiva geopolítica a partir del fin de la guerra fría. "Ya no son países llamados al desarrollo —dice Chesnais— sino zonas de pobreza cuya población migrante amenaza a los países democráticos".[7]

Respecto de las condiciones de bienestar en el marco de la globalización, puede constatarse que la pobreza ha aumentado no sólo en la mayor parte de los países en desarrollo, sino también en los países posindustriales, donde ha aparecido una categoría social de "nuevos pobres" crónicos, que enfrentan un grave problema de desempleo y su precariedad llega a tal nivel que ya se les registra como los "sin domicilio fijo". En el ámbito nacional, muchas instituciones sociales han sido debilitadas o eliminadas, mientras que las comunidades y las familias de muchas regiones y localidades han sido minadas por las exigencias de las fuerzas del mercado y de la globalización.

La mundialización está poniendo de manifiesto la expansión de la criminalidad por muy diversos motivos. Las migraciones internacionales estimulan el contrabando de personas de países en desarrollo hacia sociedades industriales avanzadas, por medio de redes criminales. La violencia de origen racista en países industriales como Alemania ha aumentado en la medida en que el desempleo crece. Algunos delitos de inmigrantes en países anfitriones están ligados a la discriminación y las desigualdades que padecen. Sin embargo, la globalización afecta también las tasas de criminalidad de manera más profunda cuando la expansión acelerada de las fuerzas del mercado desquicia a las comunidades tradicionales y genera nuevas desigualdades. Cuando la gente se desliga de las redes sociales de apoyo tradicionales y se enfrenta a la enajenación y el aislamiento, aumenta la probabilidad de que se dedique al crimen.

La mundialización ha significado la ampliación de la libre circulación de capitales, tecnologías, mercancías e inversiones hacia los espacios que les brindan mayores beneficios. También se ha expresado en la difusión de la información, gracias a las profundas transformaciones científicas y tecnológicas, particularmente en el campo de la electrónica y la informática. Sin embargo, a esta libre circulación del capital, de productos y servicios, incluida la información, no ha

[7] François Chesnais, *ibid.*, p. 27.

correspondido la libre circulación del trabajo en busca de salarios más altos. Desde luego, esto no ha impedido que quienes manejan mundialmente los capitales, las mercancías, la tecnología y las finanzas, puedan utilizar en su beneficio las diferencias salariales que existen entre los trabajadores de los diversos países.

Esta contradicción entre el libre comercio y la migración internacional se perfila como uno de los grandes problemas internacionales. Por una parte, crecen los acuerdos económicos entre países, por la otra, aumentan las restricciones para el tránsito de personas, mediante intentos de controlar de manera cada vez más sofisticada, rigurosa y militarizada, las fronteras. Es un hecho paradójico que en forma simultánea a la globalización se hayan recrudecido los sentimientos xenofóbicos y discriminatorios en diversos países desarrollados y no desarrollados. Ocurren entre individuos y grupos que utilizan la violencia física para agredir a sus víctimas, como son los neonazis o los "justicieros anónimos" que liquidan a migrantes indocumentados. También se promueven gremial y paramilitarmente, como las *razzias* y asesinatos de los niños de la calle que ahuyentan el turismo en Brasil, o se inducen institucionalmente, en forma más o menos sutil, como la promoción, voluntaria o no, de sentimientos identitarios contrarios a las formas más elementales de solidaridad social en un mundo globalizado, como ocurrió recientemente en el estado de California, en Estados Unidos, con la propuesta de la ley 187 que fue votada por la población, la cual otorga un trato discriminatorio en asistencia social (educación y salud) al sector de la población más desprotegido, en aras de equilibrar las finanzas estatales.

La liberalización económica también entra en contradicción con la difusión libre de todo tipo de conocimientos,[8] aunque teórica y técnicamente sea posible transmitirlos al instante a casi todo el globo. La libre circulación del conocimiento necesita supeditarse a controles, mediante el esfuerzo por hacer respetar códigos de marcas y patentes, generados en los países desarrollados y que algunos sectores de las economías emergentes pretenden utilizar en su provecho.

Las nuevas tecnologías como el fax, el módem y el Internet, relativamente baratas y accesibles, pueden tener un efecto positivo en

[8] Carlos M. Vilas, "Globalización, integración cultural, marginación social", en *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad* (1995).

los procesos de democratización en la medida en que son difícilmente controlables por la censura de Estados totalitarios o autoritarios y pueden permitir el establecimiento de redes con capacidad de producir un impacto político. Sin embargo, puede observarse también otra vertiente en el uso de medios como la televisión y el video, donde se manifiesta un alto grado de control, en pocos países y algunos grandes grupos económicos, de los programas televisivos que se difunden en todo el mundo. De este modo, la televisión tiene un efecto ambivalente al ser tanto un medio de conocimiento y de reproducción de culturas nacionales, regionales o locales, como un vehículo que con métodos tan persuasivos y penetrantes encamina al consumismo y al debilitamiento de culturas nacionales y valores tradicionales. No se trata, desde luego, de una subordinación pasiva de valores, hábitos, gustos y opiniones ante las maniobras de sistemas transnacionales omnipotentes. Los sujetos y grupos sociales locales y regionales seleccionan, procesan y resignifican desde su propia singularidad cultural los mensajes que reciben del exterior. Los procesos de globalización no son acciones deterministas que suprimen las historias y las acciones locales. Si como algunos quieren, lo global es superficial y lo local es profundo,[9] es de esperarse una diversidad de respuestas en razón del sentido variable que puedan adquirir en situaciones sociales y culturales diferentes, ya que dependen de un proceso de interpretación local.[10]

La aceleración en el ritmo de los cambios ha incubado enormes tensiones sociales a las que las políticas de desarrollo no han podido hacer frente de manera efectiva. El proceso de mundialización de la economía no sólo no ha resuelto problemas básicos de bienestar de la población, sino que en muchos casos la ha empujado a excluirse de la economía formal, al desarraigarse de sus comunidades o a apegarse a valores tradicionales y a fundamentalismos basados en la

[9] Ulf Hannerz: "Continuity and change in the global ecumene", conferencia dictada en la reunion *The Conditions of Reciprocal Understanding*, Universidad de Chicago, 12-17 de septiembre de 1992, citado en Jose Eduardo Zarate: "Los imperativos del cambio. Etnicidad y localidad como dimensiones en el proceso de globalizacion", en Humberto González Chávez y Jesús Arroyo Alejandre (comps.), *Globalización y regionalización. El Occidente de Mexico*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1996, p. 195.

[10] John Gledhill: "Las sociedades frente a la internacionalización: identidades y aspectos culturales de la segmentación social en el norte y en el sur", en Humberto González Chávez y Jesús Arroyo Alejandre (comps.), *ibid.*, p.47.

religión, la raza o la identidad étnica.[11] La exacerbación de la identificación profunda con determinados grupos, especialmente los étnicos, ha derivado también en brotes de violencia y guerras que se recrudecieron después de la caída del comunismo.

Este proceso de globalización, al mismo tiempo convergente y contradictorio, tiene por lo tanto varios puntos ciegos en los campos económico, social, cultural y político. En las siguientes secciones trataré de examinar algunas hipótesis para el caso de México.

Consecuencias económicas de la globalización

En el ámbito financiero, la globalización tiene consecuencias sobre varios aspectos de las economías y las sociedades nacionales. Ante las nuevas reglas de la competencia, los países se ven llamados a buscar formas para aumentar sus ventajas comparativas por medio de la reducción de los niveles salariales, cambiando las reglamentaciones del mercado laboral o reduciendo las cargas fiscales para los inversionistas y productores, y aumentándolas para los consumidores. La tendencia es a disminuir el impuesto progresivo a las empresas y a las personas y a incrementar la recaudación a partir de la ampliación de la base de los contribuyentes pequeños.

En el caso mexicano el objetivo explícito de la Reforma al Impuesto sobre la Renta de la administración de Salinas de Gortari, surgido del cambio de modelo de desarrollo, fue reducir en forma sustancial las tasas impositivas a las empresas y a las personas físicas, para llegar a niveles similares a los de Estados Unidos y Canadá, sus

[11] Puede entenderse por identidad, según Alain Joxe, el código común de un grupo de individuos o de colectividades conscientes de su relación de común pertenencia. Pero ese sentimiento consciente no es una estrategia individual racional, es una "pasión" que puede llevar a los individuos a sacrificar su vida individual por la sobrevivencia del grupo. Esta definición no está ligada a una presencia del Estado. Puede ser tribal o familiar cuando la filiación genética real o mítica sirve de principio de pertenencia identitaria. La identidad sólo es política de Estado en el caso particular en que aparece el Estado, el cual no se funda sobre el lazo social que éste expresaría, sino en el desligamiento que él prohíbe. Alain Joxe "L'Insécurité identitaire et la définition stratégique des risques a l'échelle de l'Europe", en Bruno Théret (comp.), *L' Etat la finance et le social. Souveraineté nationale et construction européene*, París, La découverte, 1995, p. 307.

principales socios comerciales, sin que eso afectara la cantidad total de los ingresos fiscales como proporción del producto interno bruto. El resultado de esta reforma fiscal fue que entre 1989-1991 la tasa del impuesto a las empresas se redujo de 42 a 35%, en tanto que la mayor tasa impositiva pagada por individuos se redujo de 50 a 35%. En lo que respecta al Impuesto al Valor Agregado (IVA), desde finales de 1991, en el marco de las negociaciones del PECE, éste impuesto se redujo de 20 y 15% a 10 por ciento.

Para disminuir los impuestos sin perder recursos era necesario ampliar la base impositiva, y emprender una reforma de la administración fiscal para cobrar de una manera más eficaz los impuestos. Para ello se introdujeron varios cambios en las formas de registrar y auditar a los contribuyentes, como la modernización y actualización de las bases de datos; el establecimiento de auditorías a una proporción importante de los contribuyentes (10%), por medio de muestreos aleatorios; la obligación de emitir recibos foliados, editados en imprentas autorizadas, los cuales debían contener el registro federal de causantes. Por su parte, las empresas con más de 150 trabajadores estuvieron obligadas a someterse a una auditoría externa anual realizada por despachos independientes de contadores públicos. Además de los cambios estrictamente administrativos, se promovió la penalización de delitos fiscales que eran hasta entonces prácticamente inexistentes (entre 1929-1988 sólo hubo dos procesos penales por evasión fiscal, mientras que entre 1989 y 1991 se privó de la libertad a más de 200 personas por evasión fiscal). Con procedimientos tan convincentes pronto se vieron los resultados: entre 1989-1991, la base se expandió de 1 millón 920 mil a 2 millones 904 mil contribuyentes.[12]

Los cambios que provocaron más conflictos en los empresarios fueron la obligación para todas las empresas, aún las que no tuvieran utilidades, de pagar al menos 2% del valor de sus activos; la eliminación de la categoría de causantes menores y su régimen tributario especial. Además, se modificó de la ley para que quien evadiera al fisco pudiera ser procesado penalmente y llevado a prisión.[13]

[12] Pedro Aspe Armella: *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 98-102

[13] En este punto, el análisis está inspirado en el trabajo de Carlos Elizondo, "In Search of Revenue: Tax Reform in Mexico under the Administrations of Echeverría and Salinas", CIDE, México/Nuffield College, Oxford, mimeografiado, 1992.

Este impuesto afectó a cerca de las dos teceras partes de las empresas de México, muchas de las cuales, en opinión de hacienda, manipulaban su contabilidad para mostrar pérdidas que les permitieran evadir el pago de impuestos. Lo sorprendente para el fisco es que estas empresas persistieran en el mercado durante muchos años sin obtener utilidades.

Este gravamen de hecho no afectaba a las empresas rentables, porque el impuesto sobre activos puede ser acreditado totalmente contra el impuesto sobre la renta. El impuesto a los activos afectó de manera especial a la pequeña y, en menor medida, a la mediana empresas, y generó una creciente inconformidad –que continúa hasta la actualidad– y tuvo altos costos políticos en términos electorales para el régimen salinista por parte de los pequeños empresarios.

Probablemente, este impuesto zanjó de manera más nítida la división de los empresarios en dos bandos: los prosalinistas, constituidos por la cúpula empresarial y algunos representantes gremiales del sector privado con quienes se discutió previamente la implantación de esta medida, y los empresarios que no se sienten representados en las organizaciones gremiales que firman desde 1987 los pactos para el crecimiento y la estabilidad.

La globalización financiera, tal vez el fenómeno más reciente de la globalización, amplía la vulnerabilidad de los estados nacionales pobres y endeudados al depender cada vez más de capitales extranjeros volátiles con los que es muy difícil renegociar deudas, en razón de su alto grado de dispersión y fragmentación.

Los estados nacionales se ven impelidos, por otra parte, a ofrecer estímulos especiales para atraer o retener al capital financiero, como la oferta de tasas de interés elevadas, que tienen consecuencias desastrosas sobre las pequeñas empresas y los individuos endeudados y generan movimientos sociales inéditos, como El Barzón en México. Desde 1993 nació el movimiento El Barzón, con medianos y grandes productores agrícolas y ganaderos de varios estados de la República. Posteriormente este movimiento albergó a otros sectores de pequeños industriales, comerciantes, prestadores de servicios y personas que tienen como denominador común el endeudamiento ante la banca y el peligro de perder en remate las pertenencias que dejaron en garantía. Las acciones principales de este movimiento de deudores han consistido en la toma de plazas públicas con maquinaria agrícola,

la toma simbólica de oficinas bancarias y de la Secretaría de Hacienda, marchas, bloqueos de carreteras, e intentos de llegar con maquinaria hasta el zócalo de la ciudad de México como protesta por la falta de acciones del gobierno para ayudar a los productores a resolver varios problemas graves que enfrentan en la actualidad: carteras vencidas, pérdida de rentabilidad, descapitalización de la producción agropecuaria, necesidad de regular las importaciones de productos agropecuarios, interés en participar en el diseño de políticas agropecuarias.[14]

Dos ejemplos de la vulnerabilidad introducida por la globalización financiera son: *a)* la crisis mexicana de 1994 y el efecto tequila sobre el conjunto de países latinoamericanos y muchos otros, y *b)* la introducción del narcotráfico en el sistema financiero, por medio de la adquisición de acciones bancarias o de la compra de casas de cambio, para lavar dólares y realizar transferencias internacionales sin ningún control.

Además, se ha generado un movimiento de inversiones posible gracias a la flexibilización de la producción (consecuencia de los cambios tecnológicos y la desregulación de los mercados) que consiste en la localización y los cambios de implantación, siguiendo las ventajas ofrecidas por cada país o región, tales como los salarios, las cargas fiscales, las tasas de cambio, las condiciones de la infraestructura.

Los avances tecnológicos y los cambios en los métodos de producción están debilitando la relación entre la expansión del producto y la oferta de empleo. Este crecimiento con oferta limitada de empleo se puede observar no sólo en los países avanzados, los cuales a pesar de su desempeño económico tienen graves problemas de desempleo y tienden a expandir el empleo de tiempo parcial e inseguro. También se aplica a los países que se consideran en desarrollo, los cuales basaron tradicionalmente sus ventajas comparativas en la disponibilidad de mano de obra barata o de materias primas. México puede ser un buen ejemplo de esta tendencia; los grandes conglomerados industriales más dinámi-

[14] Guadalupe Rodríguez Gómez: "Establos de resistencia, semilleros de cambio: ganaderos de leche y tecnócratas en el quehacer cotidiano de la globalzación", ponencia presentada en el *XVI Coloquio de Antropología e Historia Regionales del Colegio de Michoacán: Las disputas por el México rural, transformaciones de prácticas, identidades y proyectos*, Zamora, Michoacán, 16 a 18 de noviembre de 1994.

cos, habiendo ya reestructurado su economía y aprestándose a exportar en forma creciente, tienen expectativas de crecimiento en sus ventas y en su producción por encima de los niveles esperados para el PIB, pero en cambio prevén un crecimiento muy moderado de empleos en la mayor parte de los casos.[15]

Consecuencias sociales de la globalización

La globalización y las integraciones de países pueden conducir también a un proceso de exclusión y de marginación de otros países, regiones y grupos sociales. La globalización y una de sus concreciones, la formación de mercados libres, tiende a inducir el desarrollo de procesos regionales dispares. Algunos territorios, en razón de su geografía, recursos, ecología, población o historia específica, tienen mayor capacidad que otros para articularse con provecho a la economía del mundo. Así, unas regiones ganan mientras otras pierden. En el caso mexicano se pueden plantear dos hipótesis al respecto:

1) La de varios analistas del comportamiento demográfico sostiene que el Tratado de Libre Comercio y las presiones modernizadoras sobre la agricultura mexicana tenderán a propiciar un incremento en las migraciones rurales hacia las ciudades mexicanas y hacia Estados Unidos. En este sentido, se reduciría uno de los intereses que tuvo este último para firmar el TLC, como fue la idea de la seguridad nacional; se pensaba que el tratado crearía condiciones de prosperidad en México y, por lo tanto, disminuiría la presión sobre los migrantes indocumentados en busca de alternativas laborales en Estados Unidos.

2) Otra se encamina a afirmar que al interior de varios países se produce también nueva competencia; algunas regiones y municipios luchan entre sí para atraer las inversiones y éstas tienden a localizarse aprovechando ciertas ventajas ofrecidas por los que Ohmae denomina "estados regionales". El peligro está en que se establezcan zonas de privilegio que tiendan a fragmentar las economías nacionales, sobre todo en los países grandes y multiétnicos; zonas capaces de

[15] Según los resultados de una encuesta en curso sobre "liderazgo y organización empresarial", aplicada a 50 grandes grupos económicos y empresas en México.

articularse directamente al exterior, y que engendren en el nivel de las representaciones sociales y políticas un debilitamiento de ciertos lazos de solidaridad hacia otros espacios del territorio nacional que están en desventaja. Es en este contexto donde debe ubicarse la declaración de un vocero de los organismos empresariales de Monterrey, en el sentido de que "Nuevo León se independice de la Federación ante los raquíticos apoyos que ésta envía a la entidad".[16]

En el caso mexicano, el proceso de globalización está produciendo un reordenamiento espacial de las actividades productivas y del mercado de trabajo, de tal forma que muy probablemente serán la frontera norte y algunas zonas y ciudades del litoral las que tendrán mayores oportunidades de integrarse con provecho al exterior, mientras que algunas zonas densamente pobladas del altiplano y del sur se distanciaran en términos de inversiones, oportunidades ocupacionales en sectores modernos, salarios y posibilidades de movilidad económica y social. Si esta hipótesis se confirmara, aumentarían las presiones para que el Estado emprenda un conjunto de políticas públicas capaces de contrarrestar la expansión de la desigualdad regional, económica y social.

La globalización, en términos sociales, no significa que la población de los países en desarrollo o de las economías emergentes se incorpore en su conjunto o mayoritariamente a las pautas de consumo del mercado mundial. Es indudable que con la apertura de los mercados, un sector muy importante de la población de esos países puede consumir productos finales como alimentos, textiles, ropa, calzado, productos de cuero y muchos otros bienes manufacturados en lugares muy remotos. Sin embargo, son las élites de estos países, los sectores de ingresos medios y altos, los que se incorporan plenamente a la economía global, mientras que el grueso de la población no tiene acceso a la mayor parte de estos bienes.

La forma y el ritmo en que se produjo el proceso de liberalización económica en México, condujo a las empresas a efectuar cambios drásticos. Si bien la mayor parte de ellas no ha invertido hasta ahora

[16] Luis Enrique Grajeda, director del Centro Patronal de Nuevo León, insistió en que se realice un plebiscito al estilo Quebec, Canadá, para encontrar "nuestro propio rumbo". El mismo representante señaló que "si Nuevo León fuera independiente de la Federación, en cinco años estaría en el nivel del Producto Interno Bruto de Suiza", *El Universal*, 11 de septiembre de 1996.

en cambios tecnológicos, sí ha emprendido mutaciones importantes en la organización del trabajo que ha tenido como consecuencia los ajustes masivos de personal. Por otra parte, cientos de micro, pequeñas y medianas empresas fueron liquidadas.

El panorama del mercado de trabajo como consecuencia de estos cambios es el siguiente: el periodo que va de los años ochenta hasta la actualidad se caracteriza por un aumento en el ritmo de terciarización de la economía, por la pérdida de capacidad del sector manufacturero para generar nuevas ocupaciones, por el freno a la proletarización de la fuerza de trabajo y por la expansión de los establecimientos con una o dos personas.

a) La industria manufacturera ha perdido progresivamente lugar ante los servicios, a pesar de la gran expansión del empleo en la industria maquiladora de exportación en la frontera norte, el cual casi se quintuplicó en diez años, al pasar de 119 546 personas ocupadas en 1980 a 482 400 en octubre de 1990 y a 541 233 en 1993.

Si el comercio ocupaba en 1975 un tercio del personal total y para 1989 no se había modificado esa proporción, en el caso de la manufactura la participación disminuyó de 47 a 36%, mientras que los servicios aumentaron de 20 a 31% para los mismos años.[17] La caída de la demanda y la competencia internacional en su propio territorio condujeron al capital y a los trabajadores a buscar en el comercio, y sobre todo en los servicios, espacios de ganancia en un caso, y de sobrevivencia en el otro.

Dentro de la industria formal, una proporción reducida del empleo, a penas 7.5% de ese sector, está constituida por fuerza de trabajo no asalariada, en cambio en el comercio representa 45% y en los servicios 17%. El ritmo de crecimiento del empleo industrial manifestó dos velocidades: la primera, de 1980 a 1985, con una tasa media anual de 3%, a pesar de la crisis de 1982; la segunda de 1985 a 1989, cuya tasa descendió a 1.8%,[18] como consecuencia de la liberalización económica, de los pactos estabilizadores que a partir de 1987 frenaron los precios y los salarios, y de la restructuración de varias

[17] Teresa Rendón y Carlos Salas, "El mercado de trabajo no agrícola en México. Tendencias y cambios recientes" en *Ajuste estructural, mercados laborales y TLC*, México, El Colegio de México/Fundación Friedrich Ebert/El Colegio de la Frontera Norte, 1991, pp. 13-31.

[18] Teresa Rendón y Carlos Salas, *op. cit.*, pp. 13-31.

ramas industriales. Ocurrieron dos fenómenos paralelos: la ampliación del sector informal y de los microestablecimientos.

b) La expansión del sector informal. Por sus propias exigencias internas y por imperativos de los agentes económicos externos que las sostienen, gran parte de las pequeñas unidades productivas se han desplazado en las últimas dos décadas, pero sobre todo después de 1982, del llamado sector formal al informal. Lo han hecho como una estrategia de sobrevivencia, para hacer frente a la fuerte competencia de otras industrias, a la crisis económica, a ciertas regulaciones del Estado y, al mismo tiempo, al fenómeno de la desregulación.

La informalización puede observarse también por medio del comportamiento del empleo no asalariado. Durante el periodo de expansión económica, de los años cincuenta a los setenta, perdieron importancia relativa los trabajadores por cuenta propia, excepto en la ciudad de México, la cual reflejó tasas positivas de crecimiento del empleo no asalariado.[19] Sin embargo, a partir de los años setenta los trabajadores no asalariados recobraron importancia tanto en las zonas más pobres como en las más desarrolladas, y tuvieron una notable expansión en México después de 1987, sobre todo el empleo femenino. Por ejemplo, entre 1987-1989 creció al doble que el asalariado en ciudades como México (27.6 contra 14.85%) y Guadalajara (9.6 contra 4.8 por ciento).[20]

Convendría incorporar en las grandes tendencias ocupacionales dentro de las empresas la feminización del empleo y los cambios regionales en la ocupación, con predominio de la zona fronteriza del norte, ambos fenómenos ligados al esquema de producción maquilera. Esto, sin olvidar que la importancia histórica del trabajo femenino en la industria maquiladora ha declinado en los últimos años.

Respecto de estas tendencias, vale la pena dividir la década de los años ochenta en dos periodos. El primero, de 1982-1986, con el mercado protegido, donde la caída de la demanda es un factor crucial

[19] Véase, Brígida García, "La importancia del trabajo no asalariado en la economía urbana", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 4, núm. 3, septiembre-diciembre, 1989; y Orlandina de Oliveira, "Empleo femenino en México en tiempos de expansión y de recesión económica: tendencias recientes", en Jennifer Cooper *et al.*, *Fuerza de trabajo femenina urbana en México*, vol II, *Participación económica y política*, México, UNAM, Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa, 1989.

[20] Teresa Rendón y Carlos Salas, *op. cit.* pp. 13-31.

para explicar el comportamiento industrial. Y el segundo, de 1986 a la actualidad, donde la adhesión al GATT, la apertura del mercado y la competencia internacional, principalmente del sudeste asiático, en el propio mercado interno, son factores adicionales para demostrar la proliferación del empleo en el comercio.

Un componente nada desdeñable para analizar los cambios ocupacionales más recientes está ligado a la firma del Pacto de Solidaridad Económica de diciembre de 1987, el cual "congeló" el tipo de cambio del peso con respecto al dólar durante varios meses, y de los "Pactos para la Estabilidad y el Crecimiento Económico" que cada seis meses se renuevan, los cuales desde entonces han comprimido los salarios. Con ellos se ha propiciado un incremento notable de la rotación de los trabajadores de las empresas formales. Esto está conduciendo a un proceso que podría denominarse de "salarización restringida", que tiene su contraparte en una "informalización ampliada". Tal vez en esta trama se esté tejiendo todo este sorprendente mundo social constituido por la proliferación de pequeños negocios por cuenta propia en la industria, y sobre todo en el comercio y los servicios.

A riesgo de simplificar, se observa una diferencia sustancial entre el crecimiento del sector informal y de la fuerza de trabajo no asalariada en los años setenta respecto de la de los ochenta. En el primer periodo, el sector informal es un lugar de transición de la población joven y femenina, en proceso de urbanización, la cual aspira a ingresar al sector formal en un mercado en expansión. En el segundo periodo buena parte del sector informal proviene de la población expulsada del sector formal, sea en forma directa, mediante los despidos o la no admisión, o indirecta, por medio de los pactos que se traducen en topes salariales.

Si se hace una diferenciación por ramas económicas, encontramos una caída el trabajo asalariado en la industria y un incremento del no asalariado, principalmente en los servicios y el comercio. Se experimenta también un cambio en la relación de los servicios con la industria: si hasta los años setenta los servicios al productor, los distributivos y los sociales estuvieron asociados al auge económico bajo el esquema de la industrialización por sustitución de importaciones, a partir de los ochentas los servicios se convierten en espacios de refugio ante la contracción de la economía. En un estudio sobre la

heterogeneidad laboral en la ciudad de México con base en un análisis de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano,[21] Edith Pacheco encontró que las microempresas y el sector informal brindan distinto grado de refugio a la mano de obra dependiendo del género: el trabajo en la vía pública es un espacio de empleo no asalariado para ambos géneros. El trabajo domiciliario ocupa más a mujeres que a hombres, pero mientras que aquéllas tienen la misma proporción de asalariadas y no asalariadas, los hombres son principalmente no asalariados. El trabajo en establecimientos que cuentan con un máximo de cinco personas es ocupado principalmente por hombres en el comercio, el transporte y los servicios de reparación, quienes en su mayoría no son asalariados. En el trabajo en establecimientos que ocupan entre seis y quince personas no existen diferencias por género, es mayoritariamente asalariado, no predomina en ninguna rama y es el que menos se vincula a la idea de espacio de refugio de mano de obra.

Sobre las remuneraciones de los trabajadores sabemos, gracias a este estudio, que gran proporción de la mano de obra es familiar, la mayoría femenina, se emplea principalmente en el comercio de hasta cinco trabajadores, no es pagada y opera como una estrategia de sobrevivencia. Respecto a los que sí reciben remuneración, el análisis muestra con información de primera mano que existe gran precariedad: 16% de los hombres y 30% de las mujeres gana un salario mínimo o menos.También demuestra que los hombres cuentan con mejores opciones que las mujeres en trabajos no asalariados en establecimientos industriales y de servicios de uno a cinco trabajadores. Eso permite afirmar que no parecen ser espacios de refugio, ya que ofrecen mejores ingresos que el trabajo asalariado en tiempos de recesión económica. En consecuencia, el trabajo no asalariado no es exclusivo de las mujeres, y en el caso de los hombres no se relaciona siempre con bajas remuneraciones. En cambio, en el caso de las mujeres, el trabajo no asalariado sí constituye un espacio de refugio. Sólo en el trabajo asalariado las mujeres encuentran mejores condiciones laborales.

[21] Edith Pacheco, *La dinámica del mercado de trabajo en la ciudad de México a fines de los años ochenta*, tesis de doctorado en ciencias sociales con especialidad en demografía, El Colegio de México, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, septiembre de 1994.

c) Proliferación, además del sector informal de los microestablecimientos industriales, y sobre todo comerciales y de servicios que están registrados oficialmente y cuentan con una o dos personas, los cuales sólo con un esfuerzo eufemístico podrían denominarse microempresas. Este fenómeno, que se presenta a veces como un signo de que están creciendo las oportunidades de iniciar negocios, o como un resurgimiento de la "mentalidad emprendedora", necesita analizarse con la incorporación de otros elementos. Parece ser también el resultado complejo de un conjunto de factores: el freno al trabajo asalariado y la búsqueda de oportunidades por cuenta propia; una alternativa de quienes fueron despedidos con la restructuración y el ajuste; la reaparición de algunos oficios y actividades de reparación y mantenimiento, así como la preparación de alimentos en el marco de una población con mayor deterioro en su capacidad adquisitiva; la mayor cobertura censal como resultado del incremento notable, a partir de 1988, en la fiscalización de pequeños establecimientos que anteriormente evadían los registros y los pagos; en el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), de la incorporación al seguro voluntario ante la severidad de la crisis, y la contracción de algunos establecimientos que anteriormente se ubicaban en estratos de mayores dimensiones.

Pero además de estas consecuencias sobre el mercado de trabajo y el empleo, se ha insistido en las repercusiones del modelo sobre las organizaciones laborales. Zapata ha mostrado cómo el sindicalismo adquirió en México un carácter de gestor político y de controlador de los requerimientos laborales, más que de representante de las demandas de los trabajadores. Éstos han perdido gradualmente la capacidad de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo, particularmente para hacer frente a la caída de los salarios reales, que ha representado al menos 50% en una década, y han perdido también fuerza para defender prestaciones sociales conquistadas con grandes luchas desde el periodo revolucionario.[22] La clase obrera, que se organizó de manera corporativa[23] amparada en el modelo de desarrollo

[22] Francisco Zapata, "La crisis del control sindical sobre la dinámica del mercado de trabajo en México", Seminario *Mercados de trabajo: una perspectiva comparativa, tendencias generales y cambios recientes,* El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, 23 a 26 de octubre de 1991.

[23] Para un análisis sobre el corporativismo, puede consultarse el trabajo de Ilán Bizberg, "La crisis del corporativismo mexicano" *Foro Internacional,* abril-junio, 120 (1990).

de sustitución de importaciones o proteccionista, parece manifestar una debilidad para representar y hacer valer sus intereses, situación que se agudiza por la subordinación de sus organizaciones al Estado. Los sindicatos independientes, opuestos al Estado mexicano e influidos por los partidos de izquierda, se opusieron a la restructuración, a la que en ciertos casos consideraron como una desindustrialización; sin embargo, fueron debilitados y varios de ellos, desarticulados a partir de 1983.

Las respuestas sindicales a la restructuración han sido de diversa índole, dependiendo del tipo de sindicalismo. De la Garza[24] observa que el sindicalismo oficial, salvo algunas excepciones como Teléfonos de México, ha preferido la táctica de la aceptación pasiva de las restructuraciones empresariales. Sin embargo, los resultados de las respuestas sindicales tampoco son homogéneos. En algunos casos, la respuesta de la direccción oficial es pasiva, en otros, quizá excepcionales, se negocia bilateralmente la flexibilidad. En un tercer tipo, se presenta un enfrentamiento y huelga de los trabajadores ante la flexibilidad, los cuales son derrotados; la empresa se declara en huelga, es requizada, el contrato colectivo se transforma radicalmente y se firma uno nuevo con un sindicato blanco, es decir, organizado por la empresa. En otros casos, hay enfrentamientos (huelgas), pero la empresa consigue sólo una flexibilidad parcial de acuerdo con su proyecto original. Finalmente, existen también respuestas de los trabajadores fronterizos de las maquiladoras, las cuales distan de ser homogéneas a pesar de que existen varios elementos que los trabajadores tienen en común: población flotante y joven de origen migrante con alta rotación en el trabajo, lo que repercute en su falta de tradición laboral y sindical; escasa movilidad vertical; control de la fuerza de trabajo casi sin la intervención sindical, o en el marco de un sindicalismo subordinado.

[24] Enrique de la Garza, "Sindicato y restructuración productiva en México", en *Revista Mexicana de Sociología*, año LVI, núm. 1, enero-marzo de 1994, pp. 3-28

Consecuencias culturales de la globalización

Como el fenómeno de la globalización está ligado al de la modernización económica, interesa preguntarse qué efectos tendrían ambos elementos en la configuración cultural del país y sobre la identidad nacional, regional, étnica y local.

Respecto de las identidades de las étnias indias de México y otros países latinoamericanos, que interactúan en calidad de minorías en sociedades más amplias y envolventes y están forjadas por su lealtad a un pasado ancestral que incluye raza, religión, lengua y otros valores culturales, existen dos hipótesis.[25] Según la primera, la modernización capitalista, por acelerada que sea, no suele ser uniforme, si no es compatible con la existencia de espacios de atraso y miseria, por lo que podría pasar de lado por el México multicultural, sin modificar su actual estado de marginación económica y social.

De acuerdo con la segunda, la modernización podría repercutir en las comunidades étnicas de dos maneras opuestas. Sea desintegrando o disolviendo su cultura/identidad, a través del despojo de sus territorios tradicionales o la desindianización gradual mediante la migración urbana y la asimilación total por incorporación a la sociedad "moderna". La historia ha mostrado que la cultura del que Guillermo Bonfil llamó el México profundo ha persistido a lo largo de 500 años a pesar de todos los esfuerzos de la cultura dominante por asimilarla.[26] O por el contrario, el proceso de modernización podría permitir a esas comunidades reintegrarse, a partir de la incorporación creativa de la innovación y de un cambio selectivo, económico y cultural, desde la lógica de su propia identidad.

El proceso de unificación y masificación de las culturas autóctonas y populares antecede con mucho a la llegada de la prensa y la radio, por no hablar de otros medios de comunicación de masas. El lenguaje y la religión fueron dos grandes pilares de este proceso de integración de poblaciones distintas que tenían como factor común la diversidad. Cada una de las grandes etapas en que se puede dividir

[25] Gilberto Giménez, "Modernización, cultura e identidad social", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 1 (1995) pp. 35-55.

[26] Guillermo Bonfil, *México profundo*. México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1992.

la historia de México contribuyó de manera distinta en este proceso de homogeneización por medio de múltiples mecanismos (comunicaciones, urbanización, integración de mercados regionales en uno nacional, industrialización, escolarización generalizada, secularización, corporativización) que, por otra parte, nunca ha acabado con las especificidades locales y regionales, ni con las llamadas culturas populares, aún en grandes ciudades como la capital nacional, donde la repetición y los ciclos que se expresan en multiples ritos y cultos hacen convivir a la permanencia con el cambio. Sin embargo, medios como la radio y el cine contribuyeron a que los mexicanos se reconocieran como una totalidad que comprendía diferencias étnicas y regionales, modos de hablar y de vestir;[27] maneras de expresarse por medio de la música y de la cocina. A este proceso de unificación cultural debiera añadirse el proyecto nacional emanado de la ideología de la Revolución mexicana, el cual se posicionaba de una manera determinada ante los diversos actores internos y ante el exterior, que en mucho era ante Estados Unidos.

Si como afirma Octavio Paz, el proceso de globalización económica y cultural nos vuelve contemporáneos de todos los hombres,[28] no resuelve las contradicciones nacionales, la heterogeneidad sociocultural, las diferentes temporalidades históricas que conviven en un mismo presente. De ahí que no sea posible optar de manera excluyente entre dependencia o nacionalismo, entre modernización o tradición local.[29]

Con la globalización y la utilización de los medios electrónicos de comunicación ocurre una especie de democratización de la cultura cotidiana y del acceso a informaciones que antes eran exclusivas de las élites.[30] Sin embargo, la lectura que se hace de la realidad nacional

[27] Carlos Monsiváis, "Notas sobre el estado, la cultura nacional y las culturas populares", *Cuadernos Políticos*, núm. 30, 1984.

[28] Octavio Paz, *El ogro filantrópico*, Mexico, Joaquin Mortiz, 1979.

[29] Néstor García Canclini, *Culturas híbridas. Estrategias para entrar y salir de la modernidad*, México, Grijalbo, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1989, p. 80.

[30] Hace ya cerca de 100 años un comentarista advirtió que como efecto de los periódicos modernos, el habitante de un pueblo pequeño de Estados Unidos podía tener mayor comprensión de los acontecimientos contemporáneos de la que pudiera tener un primer ministro cien años atrás. Max Nordau, *Degeneration*, Nueva York, Fertig, 1968 (edición original 1892), citado en Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, pp. 78-79.

en la prensa, a la que una fracción muy reducida de la población tiene acceso, es diferente de la que puede hacerse en el medio de masas por excelencia, la televisión. Además, este medio electrónico manifiesta un alto grado de cobertura y control por un solo grupo económico en México.

En México hace ya muchas décadas que el Estado dejo de aspirar a tener el monopolio del manejo de la cultura para la construcción y consolidación del poder, la legitimación del orden y el control social mediante la formación de un consenso basado en la integración de valores tradicionales y modernos. Si en un principio intentó unificar los diferentes proyectos culturales para élites y masas, después se reservó el cuidado del patrimonio cultural, pero cedió la promoción de la cultura moderna a empresas y organismos privados.

Para algunos analistas, los procesos identitarios en la era de la globalización se forjan en la heterogeneidad, en la interconexión de diversos sistemas culturales multideterminados, en la coexistencia de diversos códigos simbólicos en un mismo grupo y hasta en un mismo sujeto. Eso lleva a afirmar a García Canclini que la identidad de estas culturas híbridas hoy en día, aún en amplios sectores de la población, es políglota, multiétnica, migrante y hecha con elementos cruzados de varias culturas; se constituye no sólo en relación socioespacial, vinculada al arraigo a un territorio local, regional o nacional, sino en relación sociocomunicacional deslocalizada, en conexión con redes internacionales de mensajes.[31]

Cuando se ha abordado la cuestión de la identidad nacional frente al TLC, se ha hecho notar que contra lo que comúnmente se piensa, en la frontera norte de México el sentimiento de identidad nacional es más fuerte que en el resto del país en razón del efecto producido por la "otredad", representada por la presencia inmediata de Estados Unidos. Según esta perspectiva, la identidad nacional pasa más por las clases y los grupos sociales que por las regiones.

[31] Néstor García Canclini, "Museo, aeropuertos y ventas de garaje", *La Jornada Semanal*, núm. 157, 14 de junio de 1992. Una crítica a esta visión puede encontrarse en José Eduardo Zárate, "Los imperativos del cambio. Etnicidad y localidad como dimensiones en el proceso de globalización", en Humberto González Chávez y Jesús Arroyo Alejandre (comps.), *Globalización y regionalización. El Occidente de México.* Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1996, pp. 195-217.

En este sentido, la población de ingresos altos de las ciudades mexicanas del centro y el sur del país está más vinculada al vecino país del norte que el grueso de la población fronteriza.[32]

Sobre las culturas regionales, la disyuntiva parece ser la misma que para las identidades étnicas: la modernización y la globalización pueden significar el cambio desintegrador o el reintegrativo. En el primer caso, el espacio regional perdería sus singularidades históricas, su sentido de pertenencia se debilitaría o disolvería, su sistema simbólico se volatilizaría, y las solidaridades regionales concretas perderían su sentido. Sin embargo, es posible que ocurra también lo contrario: muchos estudiosos de los procesos de modernización económica y globalización cultural, sostienen que las singularidades regionales y locales, las patrias chicas o las "matrias" de Luis González, lejos de desaparecer, cobrarán cada vez más importancia. En el proceso acelerado de mundialización, el Estado nacional se ha hecho "demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida".[33]

Consecuencias políticas de la globalización

El proceso de globalización pone también en tensión dos conceptos clásicos de la política, como son el de soberanía y el de ciudadanía. Si ambas categorías son por principio nacionales ¿qué previsiones existen sobre los efectos de la globalización en ellas? Respecto de la soberanía, es indudable que se está poniendo en cuestión en su concepción tradicional. Habrá que examinar con detenimiento la idea de la autodeterminación en un mundo globalizado.

En lo concerniente a la ciudadanía, la globalización está conduciendo a una reformulación de su concepción clásica, en la medida en que cada vez con más insistencia se plantea que los derechos humanos

[32] Jorge Bustamante, conferencia presentada en el *Encuentro Académico sobre México-Canadá*, organizado por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y la Embajada de Canadá en México, ITESM campus Monterrey, enero 28, 1992.

[33] Daniel Bell, "The world and United States in 2013", *Daedalus*, 166 (1987), citado en Anthony Giddens, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 1993, p. 68 .

se refieren al individuo como tal, sin importar el Estado-nación al que pertenezca, puesto que le pertenecen por su condición de humano y ciudadano del mundo, de ahí que sean exigibles de manera universal.

En la medida en que los derechos civiles y políticos lo son fundamentalmente ante el Estado, algunas grandes potencias consideran que tienen el derecho a la injerencia para hacer respetar ciertos derechos universales.

El problema está en que este debilitamiento de la esfera de acción de los estados nacionales se enfrenta a otras exigencias: los derechos sociales y económicos que deben ser garantizados por ellos. Por lo tanto, los reclamos ciudadanos ante el Estado se expresan en dos líneas que sugieren una paradoja: como derechos civiles y políticos se hace un llamado al respeto de la independencia de la sociedad; como derechos sociales y económicos, se pide al Estado que garantice el acceso al bienestar de los ciudadanos.[34]

Por otra parte, el proceso de globalización hace pensar nuevamente en la pregunta por el tipo de vínculo que existe entre la economía y la política. ¿Existe relación de causalidad entre liberalización económica y liberalización política? Planteada en otros términos, ¿la globalización de la economía y de la información llevan al establecimiento o ampliación de la democracia? Abundan los ejemplos. Sin embargo, es indudable que emerge una creciente influencia del exterior, representada por los países desarrollados y, en el caso de América Latina, por Estados Unidos, sobre la vida interna de los países en desarrollo. Las noticias y los comentarios de la prensa y la televisión de Estados Unidos sobre algún país latinoamericano, y especialmente sobre México, tienen una influencia fuerte en la vida política. Por lo mismo, puede pensarse que esta forma de globalización puede facilitar la liberalización política y una mayor competencia electoral, al hacer oír la voz de los partidos de oposición o de determinados sectores y movimientos sociales en la opinión pública extranjera y en las élites políticas con las que negocia el gobierno mexicano.

Algunos ejemplos de esta internacionalización de los derechos humanos y políticos son: la creación de la Comisión Nacional de

[34] Sobre este tema puede consultarse el trabajo de Juan Manuel Ramírez Saiz, "Las dimensiones de la ciudadanía. Implicaciones teóricas y puesta en práctica", *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 1 (1995), pp. 89-111.

Derechos Humanos, la observación de las elecciones de 1994, la defensa del medio ambiente con apoyo del exterior y el cambio de estrategia del Estado mexicano ante la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, en Chiapas.

Poco antes de que se iniciara el proceso de negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio de América del Norte, Americas Watch, de Estados Unidos, decidió realizar un estudio sobre la situación de los derechos humanos en México, para responder al interés creciente de sectores no oficiales de Estados Unidos (iglesias, sindicatos y organizaciones no gubernamentales) sobre la condición en que se encuentran los derechos humanos en México. Su informe "Human Rights in Mexico: A Policy of Impunity", dado a conocer una semana antes de que los presidentes de México y Estados Unidos se reunieran en Washigton para anunciar el inicio de las negociones del TLC, adquirió un valor político importante. La respuesta inmediata del gobierno mexicano fue refuncionalizar la iniciativa para tratar de ganar donde iba a perder legitimidad. Para eso creó con gran premura, en junio de 1990, una Comisión Nacional de Derechos Humanos que, siendo dependiente del presidente, transmitiera el mensaje al interior y al exterior: el Estado mexicano es el primer interesado en preservar los derechos humanos, tanto así que crea una Comisión que se ocupe de eso. Los derechos humanos pasaron rápidamente de asunto público marginal, a tema central por la vía de la iniciativa presidencial. Así fue posible que se cumpliera la vieja petición de algunas ONG mexicanas de que hubiera un ombudsman federal. La creación de la Comisión liberó a muchas de estas organizaciones no gubernamentales, pues les permitió abrir sus agendas a los derechos políticos como derechos humanos. Sin duda la comisión ha significado un avance en la lucha contra la impunidad, y ha limitado los márgenes de operación del aparato de coerción mexicano, pero es significativo que se haya creado pensando en la relación con Estados Unidos y Canadá, cuando una organización no gubernamental del exterior, en el contexto del TLC, se aprestaba a informar al mundo la situación interna de México.[35]

[35] Puede consultarse el trabajo de Sergio Aguayo Quezada, "Seguridad nacional y derechos humanos en México", documento multicopiado, s.f.

El segundo caso es el de la observación de las elecciones en México. En razón de que la competencia electoral ha aumentado notablemente y de que ha habido fuertes impugnaciones a la legitimidad del proceso electoral desde 1986, fecha en que México se incorporó al GATT, hoy Organización Mundial de Comercio, el PAN llevó ante la Organización de Estados Americanos el caso de las elecciones en Chihuahua, en donde según su versión y la de muchos observadores independientes hubo fraude. Desde entonces la presencia de observadores nacionales y extranjeros ha cobrado importancia en las elecciones. Tales han sido los casos de San Luis Potosí, Guanajuato, Chihuahua y Michoacán (1992) y, sobre todo, de las elecciones para presidente de la República en 1994, cuando se acreditaron ante gobernación 900 observadores extranjeros. El gobierno mexicano, con base en la llamada Doctrina Estrada, siempre se ha opuesto a cualquier tipo de injerencia o intervención de otros países o de personas en asuntos internos. Sin embargo, en este caso, ante las presiones internas y externas, decidió tomar la iniciativa e invitó como observadores del proceso a cientos de personas de diferentes países. A unos cuantos meses de las elecciones y con el propósito de legitimar el proceso, invitó también a la ONU y le entregó 5 millones de dólares para que viniera, no como observadora (era demasiado tarde, se argumentó), sino como asesora técnica de los observadores internos.

El tercer caso ocurrió también durante las negociaciones del TLC y tiene que ver con la idea de la globalización vinculada a los problemas ambientales. En la medida en que han aumentado los intercambios de México con el exterior y que se ha liberalizado su economía, han aumentado también las presiones de grupos ecologistas en diversas instancias de la sociedad civil, del medio empresarial y del gobierno de Estados Unidos sobre México. Así ocurrió en el caso del embargo al atún, con el argumento de que se captura con él al delfín blanco, o con el caso del camarón. Sin embargo, México también cuenta con aliados transnacionales que lo ayudan a contrarrestar estas presiones. Es el caso, por ejemplo, de la empresa Kodak, que fue una de las principales impulsoras del cabildeo en favor del TLC en Estados Unidos. Esta empresa donó 5 millones de dólares a un importante grupo ecologista de los Estados Unidos para que desarrollara sus actividades en defensa del medio ambiente y este obsequio ha sido interpretado como un ejemplo de

cómo se puede contrarrestar o inhibir una presión internacional contra México.

El cuarto ejemplo se refiere al caso de la insurgencia armada en Chiapas. La primera respuesta del Estado mexicano a la declaración de guerra del movimiento insurreccional del primero de enero de 1994 fue, obviamente, la guerra. Sin embargo, los avances tecnológicos, junto con muchos otros factores de tipo político y cultural, hicieron posible que la prensa internacional y las ONG dieran a conocer al mundo entero, en muy poco tiempo, que en esa guerra estaban en juego derechos humanos. Ante la presión nacional e internacional, el Estado mexicano se dio a la tarea de iniciar un proceso de negociación en otros términos. La guerra de los medios empleada en el caso de Chiapas es un caso interesante de cómo adquirió eficacia y resonancia, en la medida en que el movimiento regional combinó el uso de los medios locales y tradicionales de comunicación (orales y escritos) con el acceso a redes más amplias de difusión por medio de nuevas categorías sociales como las organizaciones no gubernamentales[36] y los nuevos medios de comunicación trasnacionalizados.

Conclusión

El siglo XX se caracterizó por la centralización del poder, bajo diversas modalidades, independientemente de su naturaleza democrática o autoritaria; desde la Revolución soviética, la crisis de los años treinta, la reconstrucción económica europea y la guerra fría después de la segunda guerra mundial. Ya fuera bajo la forma de los Estados socialistas, los *welfare states* o los desarrollistas.

Sin embargo, en las últimas dos décadas se manifiesta una tendencia creciente que pugna hacia la descentralización y hacia la revitalización de proyectos federalistas surgidos en diferentes contextos ligados a la globalización.[37]

[36] Víctor L. Urquidi "Polación, globalización económica y social", en la III Reunión Plenaria de la V Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México, México, El Colegio de México, 7 de junio de 1995.

[37] José Luis Fiore, "O federalismo Diante do desafio da globalização" en Rui de Britto Álvarez Affonso y Pedro Luís Barros Silva (orgs.), *A federação em perspectivas. Ensaios Selecionados*, São Paulo, Fundação do desenvolvimento administrativo, Fundap, 1995, pp. 19-38.

El esfuerzo más acabado de federalismo regional es por la Nueva Europa comunitaria. Otro tipo de federalismo, de naturaleza defensiva, surge como un esfuerzo para mantener unidas en un mismo territorio a sociedades multiétnicas de diversos tipos; de Canadá a la ex Yugoslavia, de la Federación Rusa, a los países africanos en proceso de secesión o desintegración por guerras civiles originadas en diferencias étnicas y religiosas, es decir culturales. Un tercer caso de federalismo es el de los países latinoamericanos, que surgió en los años ochenta, generalmente asociado a un discurso antiautoritario y a la idea de descentralización del poder (descentralización fiscal, político-administrativa, electoral), como una forma de apertura y participación social y política defendida por varias fuerzas democráticas, conservadoras o progresistas, y en el caso de México, bajo el impulso del Estado mismo.[38]

La globalización hace surgir una tensión al interior de los Estados nacionales en la medida que tiende a desterritorializar el capital, es decir, a otorgar casi total libertad de decisión a los propietarios sobre el movimiento de sus capitales, y se orienta también a ejercer presiones en la organización del poder político.

Por otra parte, el proceso de globalización se presenta como una nueva forma, cualitativamente diferente de las anteriores, en la que se interrelacionan los capitales financieros, productivos y comerciales.

Los desafíos que plantea la globalización a los Estados nacionales tiene que ver con la combinación de varios factores planteados por el profesor Urquidi.[39] El primer desafío tiene que ver con el deterioro ambiental como consecuencia del propio modo de industrialización y de muchas prácticas agrícolas, viejas y nuevas, de gran consecuencia para el futuro de la humanidad. Pese a que los avances científicos han puesto en evidencia graves problemas ambientales globalizados, concernientes al cambio climático, la reducción de la capa de ozono, la deforestación, la contaminación del agua o la destrucción de la calidad de vida en las grandes ciudades; hasta ahora, fuera de decla-

[38] Hélène Rivière d'Arc, "La descentralización del Estado", en Georges Couffignal (comp.), *Democracias posibles*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 247-259.

[39] Víctor L. Urquidi, "Población, globalización económica y social", trabajo presentado en la III Reunión Plenaria de la *V Reunión Nacional de Investigación Demográfica en México*, México, El Colegio de México, 7 de junio de 1995.

raciones retóricas, ningún país ha iniciado un proceso evolutivo que pueda conducir a un desarrollo sustentable, capaz de garantizar a las generaciones futuras un desenvolvimiento sin amenazas a su calidad de vida, provenientes del deterioro ambiental del planeta.

El segundo desafío se refiere al crecimiento de las disparidades tecnológicas entre los países. Se ha mostrado que los países en desarrollo, despojados de capacidad o de voluntad para promover el desarrollo científico y tecnológico, afrontarán graves consecuencias en distintos órdenes: de las situaciones de economías discapacitadas, a las modernizaciones a medias o en forma de enclave. Para el profesor Urquidi la tecnología de punta, en el marco de un crecimiento económico modesto, es un factor de desempleo en los países de mayor industrialización y productividad. El tercer desafío trata el problema de las migraciones internacionales, ya sean forzadas, como las provocadas por las guerras, las hambrunas y la violencia política, o las voluntarias, generalmente de sur a norte, inducidas por las profundas desigualdades entre países, regiones y grupos sociales. Este tipo de emigraciones difícilmente podrán evitarse mientras persistan las grandes desigualdades.

Quizá sea conveniente señalar brevemente otros tres desafíos que la globalización plantea a los Estados nacionales. El primero se refiere a la globalización financiera que, a partir de la desregulación financiera en los años ochenta, desembocó en la utilización rentista del capital, lo cual tuvo efectos sobre las políticas monetarias y fiscales.[40]

El segundo se vincula al comportamiento de la inversión directa externa, orientada en forma predominante entre los países miembros de un directorio mundial en el que, según Samuel Huntington,[41] después de la guerra fría los temas de seguridad y política global son manejados por Estados Unidos, Inglaterra y Francia, mientras que los temas de la economía mundial son comandados por un directorio constituido por Estados Unidos, Alemania y Japón.

[40] Sobre la liberalización financiera de México puede consultarse el trabajo de Geneviève Marchini W., "Ouverture Financière, stabilisation et transformation productive au Mexique, 1988-94", trabajo presentado en el *Seminario Internacional: América Latina: ¿Integración sin desintegración?* Universidad de Guadalajara, GREIDT, Universidad de París XIII, Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno de Francia, ECOS, Chapala, Jal., México, 11 al 13 de septiembre de 1995.

[41] Samuel Huntington, "The Crash of Civilization?", *Foreign Affairs*, 72 (1993).

El tercero alude a la homogeneización de las políticas económicas a partir de los años ochenta y noventa en varios países, que consistieron en la liberalización de las economías, los programas de ajuste, estabilización y cambio estructural, que condujeron a la reforma de los Estados.

Finalmente, la globalización de los procesos productivos, de los intercambios comerciales y tecnológicos y de la comunicación, están creando también la posibilidad de que la población de todo el orbe tenga acceso a informaciones sobre las condiciones económicas, sociales, políticas y culturales en que viven sus congéneres de otras latitudes. En ese sentido, también aumentan las probabilidades de que se creen lazos de solidaridad que trasciendan las fronteras nacionales. Muy probablemente los procesos de democratización en América Latina guarden alguna relación, no sólo con la crisis económica de los años ochenta, sino también con las presiones internacionales de las grandes potencias y, especialmente, de Estados Unidos, pugnar por la defensa de ciertos derechos civiles, políticos y ecológicos.

Las acciones internacionales en esta la hora de la globalización involucran a varios actores. Los gobiernos, los acreedores externos, los inversionistas y hasta el turismo extranjero pueden hacer oír su voz sobre algún país. También pueden hacerlo otros grupos sociales: laborales, ecologistas, intelectuales, artísticos y religiosos.

La globalización de la idea de la libertad, núcleo central de los grandes cambios económicos y políticos de este fin de milenio, puede llevar también a la globalización de las ideas de la equidad y la justicia; a la necesidad de encarar los reclamos impostergables de encontrar una solución satisfactoria para que millones de mexicanos, de latinoamericanos, en fin, de ciudadanos de cualquier país, accedan a formas más plenas de democracia y salgan de la miseria y la pobreza.

III. LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA

LA NUEVA POLÍTICA DE COMERCIO EXTERIOR: EL TLCAN Y LA OMC COMO ESTRATEGIAS COMPLEMENTARIAS DE DESARROLLO

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

Desde principios de los años cincuenta hasta la mitad de la década de los años ochenta, México, al igual que muchos otros países en desarrollo, especialmente en América Latina, utilizó una estrategia de desarrollo económico fundada en un proceso de industrialización de sustitución de importaciones (ISI). Centrada en el proteccionismo comercial y en la intervención gubernamental en la economía, esta estrategia alentó la inversión en la industria, suprimió los precios agrícolas (al menos hasta la mitad de los años setenta) y expandió las empresas públicas. Luego de la crisis de la deuda en 1982, el gobierno empezó a cambiar de curso. En 1985, México inició decididamente una política de apertura económica al resto del mundo, la cual llevó a que el país ingresara al GATT en 1986 y en 1992 decidiera firmar un Tratado de Libre Comercio con nuestros vecinos del norte, Estados Unidos y Canadá, el cual entró en vigor en 1994.

La política de apertura se expresó en un programa de reformas macro y microeconómicas impresionante, entre las que se contaron el saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y de la inversión, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía, entre otras. Las reformas transformaron la economía de México, que salió de una etapa de proteccionismo

con una fuerte intervención del Estado, para iniciar otra con amplia apertura al exterior bajo la iniciativa del sector privado.

Para 1994 México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo y en su nuevo papel incursionó de manera importante en el comercio internacional, ocupando el vigésimo lugar entre las economías exportadoras y el decimonoveno entre las importadoras, lo que lo convirtió en el principal exportador e importador de América Latina. En otras palabras, el comercio exterior se volvió un factor vital para la economía mexicana, como fuente de materias primas, insumos industriales y equipo, y como factor de crecimiento de la renta y el bienestar nacionales.

La estructura de nuestro comercio exterior también se modificó sustancialmente durante el último decenio. En 1985 el sector primario y el extractivo contribuían con 62.4% de la exportación total, predominando la exportación de petróleo crudo. A partir de 1986, este indicador empezó a disminuir, hasta llegar en 1993 a un porcentaje de 19.6%, en el que el petróleo participó tan sólo con 14.2 por ciento.

Por otra parte, todas las ramas productivas de la exportación de manufacturas lograron un crecimiento positivo entre 1986-1993 superior al crecimiento del PIB de la industria nacional, lo que indica que la exportación fue el principal motor de crecimiento de la producción nacional. Además, la evolución de la exportación de manufacturas mostró una clara diversificación hacia productos más complejos en su proceso de diseño, producción y comercialización. Hasta 1994, los logros resultaban impresionantes: la inflación descendió en ese año a menos de 10%, cuando en el periodo 1981-1988 la tasa media era de 86%. El déficit presupuestario del Estado, que a principios de los años ochenta representaba 15% del PIB, se había convertido en 1993 en un déficit de 1.3%. La restructuración de la deuda había fortalecido la confianza en la economía del país y hasta 1993 las entradas de capital registraban cifras sin precedentes.

Sin embargo, pese a todos estos avances, México continuó enfrentando importantes problemas económicos. Si bien en 1994 la inflación disminuyó a menos de 10%, ésta aún resultaba superior a la que registraban nuestros principales socios comerciales y hacía temer al gobierno que, a menos que se redujera, podría debilitar la competitividad internacional del país, por lo que se persistió en reducirla al nivel de las de nuestros principales socios.

Por otra parte, la balanza de cuenta corriente había empezado a registrar déficit importantes desde 1989, hasta alcanzar la cifra de 28 500 millones de dólares en 1994 y las estimaciones informadas indicaban que el desequilibrio seguiría acentuándose. A partir de 1992, un buen número de voces empezó a señalar los riesgos que significaba el creciente déficit de la cuenta corriente y a insistir en que una política segura para sortear las dificultades de la balanza de pagos era el manejo del tipo de cambio, pero el gobierno se opuso a ello principalmente con tres argumentos. Primero, que una devaluación conllevaba el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario; segundo, que el déficit estaba siendo compensado por un constante flujo de capitales, y tercero, que las importaciones recientes consistían en bienes de producción, los cuales, en un futuro no muy lejano, contribuirían a una expansión de las exportaciones y, a mediano plazo, a un equilibrio de la balanza de la cuenta corriente.

Sin embargo, la crisis financiera desatada por la devaluación brusca a que se vio forzado el gobierno del presidente Zedillo al asumir el poder, mostró lo erróneo de tales devaluaciones y nos impuso una vez más la necesidad de buscar fórmulas para sortear las dificultades económicas y políticas que tal crisis ha generado. Algunos de estos problemas han empezado a resolverse a raíz del apoyo financiero que nos dieron el gobierno estadunidense y los organismos internacionales, y gracias a la puesta en marcha del programa de estabilización económica que en forma tan estricta ha seguido el gobierno. Con todo, existen graves problemas que el país deberá enfrentar en el futuro cercano, el principal de los cuales es, sin duda, la recuperación de la senda del crecimiento económico sostenido.

México necesita recuperar a la mayor brevedad posible una tasa de crecimiento de 6% y generar suficientes empleos (cercanos a un millón al año) para una fuerza laboral creciente, y para ello deberá promover un crecimiento de la inversión productiva privada, nacional y extranjera, y de las exportaciones no petroleras a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora. Por ejemplo, para que el país pueda alcanzar tasas de crecimiento de 6% del PIB, la inversión privada deberá crecer a una tasa de 14.7 puntos porcentuales por arriba de la tasa de inversión que se observó en México en el periodo de 1976-1982, mientras que la tasa de crecimiento de las

exportaciones no petroleras deberá ser 32.2 puntos porcentuales superior a la tasa registrada durante el periodo 1989-1992.

Es indudable que un esfuerzo de esta magnitud supone definir las condiciones de competitividad en que se desenvuelven hoy las principales actividades de la economía del país, y poner en marcha políticas que hagan más competitiva la producción interna para alcanzar los requerimientos de exportación. Asimismo, será importante que nuestro país participe cada vez más en las negociaciones comerciales internacionales, con el fin de mejorar su acceso a los mercados y de explorar las posibilidades de complementación productiva con otros países. Las negociaciones comerciales internacionales se están concibiendo de manera más integral, pues se vinculan cuestiones de comercio exterior con otras relativas a la transferencia de tecnología, la inversión extranjera, la subcontratación y el transporte.

Este trabajo parte de la premisa de que la recuperación de la senda del crecimiento económico de México en los próximos años requerirá de una participación mayor de nuestro país en negociaciones comerciales internacionales, para promover el crecimiento de las exportaciones no petroleras y la inversión privada nacional y extranjera. Aquí se proponen posibles fórmulas para que nuestro país alcance estos objetivos, mediante una negociación más amplia y profunda con Estados Unidos y en la OMC, que en nuestra opinión constituyen los foros de negociación comercial más importantes para el país.

En la primera parte de este capítulo hacemos una revisión de la importancia que ha adquirido para México el comercio con Estados Unidos y los motivos que impulsaron al gobierno, los empresarios y los diversos sectores sociales a negociar un tratado de libre comercio con ese país. Esta sección irá seguida de una evaluación de las repercusiones económicas que ha tenido el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en los primeros dos años de operación y las que se esperan para el futuro. También se discuten algunas de las modificaciones que tendrá que sufrir el TLCAN a fin de que podamos incrementar nuestras exportaciones y atraer un flujo mayor de capital productivo de dicho país al nuestro.

En la segunda parte del capítulo se analizarán las prioridades que deberá tener nuestro país ante la OMC, organismo sucesor del GATT.

Esta organización constituye para México el segundo foro en importancia para avanzar en la captura de nuevos mercados internacionales. La OMC desempeñará en el futuro un papel muy importante en la fijación de las reglas del juego en el intercambio internacional de bienes, servicios y de flujos de inversión, y para la solución de disputas entre los países miembros.

En esta sección se destacarán los logros alcanzados en la Ronda Uruguay pero también los fracasos en rubros importantes de las negociaciones económicas multilaterales, como las regulaciones *antidumping* y las políticas de subsidios, así como los temas que se siguen negociando y se negociarán en breve, como las reglas de origen, las políticas de competencia y las negociaciones que atañen a la relación entre el comercio y el medio ambiente.

México ante Estados Unidos en el nuevo entorno regional

Una de las regiones en que nuestros objetivos de alcanzar mayores tasas de crecimiento de nuestras exportaciones y recibir mayores flujos de capital del exterior podrían hacerse realidad en el corto plazo es, sin duda, la de América del Norte.

Estados Unidos, en particular, se ha consolidado en los últimos años como nuestro principal socio comercial, al ser el mercado de destino de más de tres cuartas partes de nuestras exportaciones y el mercado de origen de dos terceras partes de nuestras importaciones. Asimismo, el flujo bilateral de inversiones, servicios, tecnología y personas supera con mucho cualquier otra relación que mantengamos.

En los últimos años, el enorme incremento del comercio bilateral entre los dos países ha provocado que la importancia de México para Estados Unidos como socio comercial también se acrecentara. Del quinto lugar que ocupaba a principios de los años setenta, se ha convertido en el segundo mercado para sus exportaciones —después de Canadá—, representando 7.5% de su comercio global. México, a su vez, suministra a Estados Unidos gran cantidad de mano de obra, la cual ha permitido la sobrevivencia de un creciente número de industrias (vestido, manufactura de zapatos, electrónica, etc.) que enfren-

tan una fuerte competencia extranjera. De hecho, no es exagerado afirmar que existe mayor integración entre los mercados laborales de México y Estados Unidos que la que prevalece formalmente entre los países europeos.

Sin duda el reconocimiento de la importancia vital que el mercado estadunidense ha adquirido para nuestras exportaciones de manufacturas, y el temor a las crecientes tendencias hacia el proteccionismo que se han mostrado en ese país en años recientes llevó a México a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

Objetivos del gobierno, empresarios y organizaciones sociales de México respecto del TLCAN

Con el TLCAN, el gobierno y los empresarios mexicanos se propusieron: asegurar e incrementar el acceso de nuestras exportaciones al mercado más dinámico del mundo; promover un clima de negocios más abierto y seguro, en el cual los exportadores e inversionistas mexicanos y estadunidenses puedan planear su inversión y producción con mayor confianza y certidumbre, y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano mediante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala en un grado que no era posible anteriormente.

Por su parte, ciertas organizaciones sociales buscaron, tanto en el TLCAN como en los acuerdos paralelos, que los tres gobiernos asumieran un compromiso efectivo de proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.

¿Cómo se espera alcanzar estos objetivos?

Se busca alcanzar estos objetivos mediante la eliminación de todos los aranceles y de la mayoría de las restricciones cuantitativas al comercio de bienes y productos, así como con el establecimiento de reglas que eliminen la discriminación y los impedimentos innecesarios para las actividades de los inversionistas de la región, al comercio de servicios y al acceso a las compras gubernamentales. También se negociaron acuerdos paralelos mediante los cuales cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales y laborales.

Repercusiones económicas del TLCAN

El TLCAN ha generado un gran número de estudios que pretenden evaluar sus efectos económicos en términos de crecimiento del PIB, del comercio y el empleo, ganancias en bienestar y su repercusión en sectores específicos de las tres economías. En términos generales, la mayoría de ellos ha concluido que el TLCAN propiciará mayor comercio e inversión y, a final de cuentas, generará ganancias agregadas netas para los tres países, en términos de empleo y bienestar, tanto a corto como a el largo plazo. Asimismo, diversos estudios han identificado los sectores con mayor potencial para aprovechar las oportunidades que ofrece el TLCAN y los que podrían verse perjudicados por él. En el primer caso se encuentran los de textiles y prendas de vestir, calzado, automotores, productos electrónicos, etcétera.

De acuerdo con estos estudios, el TLCAN traerá consigo tres beneficios principales para la economía mexicana:

a) Una mejoría en la rentabilidad de las exportaciones mexicanas como consecuencia de la desgravación arancelaria acordada, ya que ella permitirá a los productores mexicanos competir con ventaja en Estados Unidos y Canadá, pues al reducirse el arancel, el precio de venta de los productos podrá ser disminuido sin mermar el margen de beneficio.

b) Una ampliación de los mercados para los productos mexicanos que tendrá varios efectos positivos, como el incremento en la variedad de productos, la mejoría en el abastecimiento de los mercados, la expansión potencial en la innovación tecnológica propiciada por el incremento en el tamaño de los mercados, y la especialización en la producción a escala internacional de aquellos bienes en los que se disponga de mayores ventajas competitivas.

c) La generación de alicientes para una acumulación mayor de capital, que se derivará del marco normativo claro y predecible para el desarrollo del comercio y la inversión en América del Norte.

Aunque aún es prematuro evaluar las repercusiones del TLCAN en las tres economías, conviene mencionar que los primeros dos años de operación del Tratado empiezan a mostrar que algunas de las predicciones sobre la creación de comercio e inversión se están materializando. En efecto, como resultado de la desgravación arancelaria, la eliminación de barreras no arancelarias y la certidumbre del acceso a

los mercados de los países socios del TLCAN, el comercio de México con Estados Unidos y Canadá ha registrado un crecimiento importante durante los primeros dos años de operación del tratado.

Así, en este periodo, las exportaciones de México a Estados Unidos crecieron a una tasa promedio anual de 24.6%, más de 10% por arriba de la tasa promedio anual que se observó entre 1991 y 1993 (véase cuadros 1 y 2). Las exportaciones de productos manufacturados aumentaron a una tasa de 26% anual, por encima de la tasa de crecimiento de los productos minerales y primarios, incluido el petróleo.

Como resultado del aumento en el comercio bilateral, las exportaciones mexicanas a Estados Unidos alcanzaron los 66 600 millones de dólares, mientras que las importaciones de Estados Unidos alcanzaron un total de 53 800 millones. Esto propició que la balanza comercial tuviera un superávit de 12 800 millones de dólares, lo cual contrasta con el déficit de 2 400 millones de dólares que se observó en 1993.

Como resultado del gran dinamismo exportador, la participación de las exportaciones mexicanas en las importaciones de Estados Unidos ha aumentado y hoy representa 7.5% del total de las compras estadunidenses.

En lo que se refiere a productos específicos, el TLCAN ha propiciado la consolidación, dentro del mercado estadunidense, de las exportaciones de los productos en que México ha demostrado contar con ventajas productivas, como son, por ejemplo, computadoras y sus partes, motores para vehículos, hilos y cables eléctricos y automóviles. Por otra parte, se observa un impulso exportador en numerosos productos para los que el TLCAN está generando nuevas oportunidades: cebolla, frutas en conserva, goma de mascar y dulces, pan y galletas, cueros y pieles de bovinos, camisetas de punto, suéteres y jerseys, velocímetros, tacómetros y sus partes.

Otro resultado concreto del TLCAN, que se revela de la información estadística de los primeros dos años de operación del mismo, es su efecto claro en el crecimiento del comercio en prácticamente todos los sectores de la economía de ambos países.

Por ejemplo, como resultado de la reducción de 50% en los aranceles estadunidenses para los vehículos de pasajeros, sus importaciones de estos productos desde México se incrementaron más de tres veces. Igualmente, las exportaciones de bienes de consumo de Estados Unidos se incrementaron 16% y las de productos agrícolas en una

proporción todavía mayor. De la misma manera, la eliminación de los límites en las cuotas que Estados Unidos tenían impuestas para las prendas de vestir mexicanas estimuló tasas de crecimiento de las exportaciones mexicanas de más de 100% en producto, como los suéteres, las faldas y los vestidos para mujer.

Otro indicador del efecto positivo del TLCAN es que ha propiciado un crecimiento del comercio intrarregional por encima del comercio de la región con el resto del mundo. Por ejemplo, las exportaciones de Estados Unidos a México y Canadá fueron 11.6% más altas que las exportaciones de este país a otras regiones. A su vez, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México crecieron dos veces más rápido que las importaciones de otros países, lo cual llevó a que México se convirtiera, a finales de 1995, en el segundo proveedor más importante de Estados Unidos, después de Canadá.

La necesidad de mantener un superávit en la cuenta corriente

No cabe duda que el crecimiento rápido del comercio bilateral ha sido uno de los elementos fundamentales que ha permitido que la economía mexicana empezara a estabilizarse y aparecieran visos de que la economía puede recuperar una tasa importante de crecimiento. Pese a que la experiencia sombría de 1995 produjo escepticismo en cuanto a que pudiera estabilizarse la economía en 1996, en este último año el panorama empezó a revestirse y para el final del mismo se predecía que la economía alcanzaría una tasa de crecimiento anual superior a 4 por ciento.

Sin embargo, estas cifras positivas también estuvieron acompañadas por signos no del todo halagüeños, ya que también se predecía a final de año que el país incurriría, una vez más, en un déficit en la balanza comercial, lo cual muestra la alta propensión de nuestro país a importar en cuanto el crecimiento económico se acelera.

El desafío para México será mantener un superávit en la cuenta corriente durante el crecimiento económico. Más de 80% de las importaciones mexicanas son de bienes intermedios y de capital. El incremento en la inversión extranjera directa, que es de esperarse ocurra en el futuro, probablemente acelere la importación de dichos productos, mientras que la recuperación del ingreso hará más atractivos los bienes de consumo importados.

CUADRO 1
México: comercio bilateral con Estados Unidos
antes y después del TLCAN (millones de dólares)

	Exportaciones a Estados Unidos			*Importaciones de Estados Unidos*			*Balanza de comercio bilateral*		
	1991	*1993*	*1995*	*1991*	*1993*	*1995*	*1991*	*1993*	*1995*
	(A)	*(B)*	*(C)*	*(D)*	*(E)*	*(F)*	*(G)*	*(H)*	*(I)*
Valor total de los flujos comerciales	32 817.9	42 850.9	66 573.3	36 465.2	45 294.7	53 829.6	–3 647.3	–2 443.8	12 743.7
Agricultura y productos animales	2 115.9	2 457.4	3 386.4	1 448.0	1 673.4	1 784.9	667.8	784.0	1 601.5
Agricultura y silvicultura	1 404.1	1 660.9	2 286.2	1 165.0	1 469.8	1 684.5	239.1	191.0	601.7
Ganadería y productos apícolas	362.5	452.9	543.6	271.6	170.2	87.5	91.0	282.7	456.1
Pesca	349.3	343.6	556.6	11.5	33.4	12.9	337.7	310.2	543.7
Productos manufacturados	25 989.0	35 909.4	56 927.4	34 742.6	43 310.3	51 530.4	–8 753.6	–7 400.9	5 397.0
Alimentos, bebidas y tabaco	1 030.2	1 110.9	1 884.9	1 477.6	2 051.3	1 675.1	–447.4	–940.4	209.8
Textiles, vestido y calzado	1 339.0	2 296.8	4 016.2	1 608.7	2 697.4	3 674.8	–269.7	–400.6	341.4
Productos de madera	481.0	532.1	552.7	457.4	602.5	342.7	23.6	–70.4	210.0
Papel y productos impresos	391.1	579.5	721.8	1 425.2	1 968.3	2 576.3	–1 034.0	–1 388.8	–1 854.5
Químicos, caucho y plásticos	1 982.2	2 612.4	3 607.5	5 836.0	7 689.9	9 492.1	–3 853.7	–5 077.5	–5 884.6

Productos minerales no metálicos	560.9	715.4	899.3	295.8	438.2	451.7	265.1	277.2	447.6
Productos de metales básicos	873.5	977.3	2 353.5	1 565.0	1 518.2	1 784.2	-691.4	-540.9	569.3
Productos y maquinaria metálicos	17 125.8	24 888.0	39 821.0	19 943.5	24 173.7	29 330.0	-2 817.7	714.4	10 491.0
Otras manufacturas	2 122.3	2 110.0	2 989.1	2 096.8	2 106.0	2 118.3	25.5	4.0	870.7
Productos no clasificados	82.9	86.9	81.5	36.7	64.9	85.2	46.2	22.1	-3.7
Productos de la industria minera	4 713.0	4 484.1	6 259.5	274.6	311.0	514.4	4 438.4	4 173.1	5 745.2
Petróleo crudo y gas natural	4 338.2	4 301.9	5 959.3	31.0	90.4	105.8	4 307.2	4 211.5	5 853.5
Otros minerales	374.8	182.2	300.2	243.6	220.6	408.6	131.2	-38.4	-108.4

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), México.

CUADRO 2

México: evolución del comercio bilateral con Estados Unidos antes y después del TLCAN

	Porcentaje promedio de exportaciones		*Porcentaje promedio de importaciones*		*Estructura de las exportaciones (porcentaje)*		*Estructura de las importaciones (porcentaje)*		*Relación X/M*	
	1991-1993	*1993-1995*	*1991-1993*	*1993-1995*	*1991*	*1995*	*1991*	*1995*	*1991*	*1995*
	(A)	*(B)*	*(C)*	*(D)*	*(E)*	*(F)*	*(G)*	*(H)*	*(I)*	*(J)*
Valor total de los flujos comerciales	14.3	24.6	11.5	9.0	100.0	100.0	100.0	100.0	0.90	1.24
Agricultura y productos animales	7.8	17.4					4.0	3.3	1.46	1.90
Agricultura y silvicultura	8.8	17.3	12.3	7.1	4.3	3.4	3.2	3.1	1.21	1.36
Ganadería y productos apícolas	11.8	9.6	–20.8	–28.3	1.1	0.8	0.7	0.2	1.34	6.21
Pesca	–0.8	27.3	70.0	–37.9	1.1	0.8	0.0	0.0	30.27	43.20
Productos manufacturados	17.5	25.9	11.7	9.1	79.2	85.5	95.3	95.7	0.75	1.10
Alimentos, bebidas y tabaco	3.8	30.3	17.8	–9.6	3.1	2.8	4.1	3.1	0.70	1.13
Textiles, vestido y calzado	31.0	32.2	29.5	16.7	4.1	6.0	4.4	6.8	0.83	1.09
Productos de madera	5.2	1.9	14.8	–24.6	1.5	0.8	1.3	0.6	1.05	1.61
Papel y productos impresos	21.7	11.6	17.5	14.4	1.2	1.1	3.9	4.8	0.27	0.28
Químicos, caucho y plásticos	14.8	17.5	14.8	11.1	6.0	5.4	16.0	17.6	0.34	0.38
Productos minerales no metálicos	12.9	12.1	21.7	1.5	1.7	1.4	0.8	0.8	1.90	1.99

Productos de metales básicos	5.8	55.2	−1.5	8.4	2.7	3.5	4.3	3.3	0.56	1.32
Productos y maquinara metálicos	20.6	26.5	10.1	10.2	52.2	59.8	54.7	54.5	0.86	1.36
Otras manufacturas	−0.3	19.0	0.2	0.3	6.5	4.5	5.8	3.9	1.01	1.41
Productos no clasificados	2.4	−3.2	33.0	14.6	0.3	0.1	0.1	0.2	2.26	0.96
Productos de la industria minera	−2.5	18.1	6.4	28.6	14.4	9.4	0.8	1.0	17.17	12.17
Petróleo crudo y gas natural	−0.4	17.7	70.8	8.2	13.2	9.0	0.1	0.2	140.10	56.34
Otros minerales	−30.3	28.4	−4.8	36.1	1.1	0.5	0.7	0.8	1.54	0.73

México, como ya se dijo, deberá recuperar una tasa de crecimiento económico superior a 6% a fin de prevenir mayor desempleo, y este crecimiento rápido deberá financiarse con mayores exportaciones y una tasa mayor de ahorro interno, si se quiere evitar una dependencia *excesiva* del capital foráneo como ocurrió en el gobierno pasado. Lo anterior, sin duda, constituye un gran desafío. Asumiendo que México pudiera alcanzar esa tasa de crecimiento y que las importaciones alcanzaran su crecimiento histórico, las exportaciones tendrán que crecer a un promedio de 30% anual. Obviamente, a fin de lograr lo anterior, será necesario mantener un acceso seguro y estable a nuestros principales mercados, por lo que el TLCAN adquiere una relevancia adicional como instrumento que facilite el crecimiento dinámico y creciente de las exportaciones a nuestro principal mercado.

Si esto es así, la pregunta que surge es: ¿Es el TLCAN en su forma actual el instrumento adecuado para mantener el dinamismo de nuestras exportaciones e idealmente incrementarlas al ritmo que el país requiere en la presente coyuntura? En la siguiente sección me propongo mostrar que el TLCAN en su forma actual requiere ciertas modificaciones para consolidar y mejorar nuestra participación en el mercado estadunidense en los próximos años.

La futura evolución del libre comercio en América del Norte

El TLCAN debe considerarse como el primer estadio de una nueva relación que se está forjando en América del Norte. Los tres países han acordado continuar las consultas y negociaciones en una amplia variedad de temas de gran importancia. El TLCAN y los acuerdos paralelos establecen comités y grupos de trabajo para estudiar: fórmulas que permitan alcanzar una mayor liberación de las compras gubernamentales federales y de las compras gubernamentales de los estados y provincias de cada uno de los países; los subsidios; los estándares industriales; las regulaciones ambientales; los trámites aduaneros; el transporte y las inspecciones fronterizas; las reglas de origen en el sector textil y del vestido; las medidas sanitarias y fitosanitarias agrícolas; los servicios, incluyendo el otorgamiento de licencias para profesionales, asesores legales, asesores en ingeniería, telecomunicaciones, servicios financieros y otros muchos más.

Mecanismos institucionales y de resolución de disputas

A su vez, el TLCAN establece una Comisión del Libre Comercio compuesta por secretarios de Estado de los tres países, o sus representantes, quienes se reunirán al menos una vez por año. Las funciones de la Comisión consisten en supervisar la puesta en marcha del TLCAN y su elaboración futura; proveer buenos oficios y mecanismos de consulta para la solución de disputas, y coordinar y supervisar los comités y grupos de trabajo establecidos para continuar las discusiones y negociaciones de los temas pendientes, a la vez que conocer de cualquier otra cuestión que afecte la operación del Tratado. La Comisión será apoyada por un secretariado, compuesto por tres oficinas establecidas dentro de cada una de las burocracias de los tres países. En relación con los asuntos relativos a las medidas *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, se establecieron paneles binacionales integrados por dos representantes de cada país y un quinto seleccionado por consenso o al azar, quienes revisarán las sentencias que se hubieren dictado en estas materias para asegurar que las autoridades de los países importadores hayan aplicado justamente sus leyes nacionales.

Los acuerdos paralelos

En los acuerdos paralelos cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales, de seguridad en el trabajo y laborales. Los Acuerdos Norteamericanos sobre Cooperación Ambiental y Laboral establecen procesos de paneles, similares a los que el TLCAN estableció en materia de *dumping* y subsidios e impuestos compensatorios, con el objeto de determinar si cualquiera de los países falla sistemáticamente en el cumplimiento de sus leyes ambientales, sobre seguridad en el trabajo o laborales, en cuyo caso los paneles podrán, en última instancia, imponer multas o aranceles.

Fortalezas y debilidades del TLCAN

El TLCAN es un documento con una estructura sólida, debido principalmente a su amplia cobertura y a su consistencia con el GATT. En términos generales, las disposiciones y reglas del TLCAN son extensio-

nes y elaboraciones de las disciplinas del GATT y no imponen ningún obstáculo a nuestra política de participación continua y activa en negociaciones multilaterales. Las únicas excepciones a lo anterior son las reglas de origen tan estrictas que se negociaron en el TLCAN respecto de textiles y vestido, automóviles y algunos otros productos. El TLCAN representa un avance sustancial en el proceso de conformación de un mercado unificado de bienes, servicios y capitales de América del Norte. La eliminación de los aranceles, la prohibición de nuevas restricciones a las importaciones y de subsidios a la exportación, y el congelamiento de la mayoría de las barreras no arancelarias deberán producir muchos de los beneficios del libre comercio. Las garantías del trato nacional y el derecho de establecimiento, junto con el compromiso de no discriminar en la concesión de licencias y en los procesos de certificación o regulación de los servicios deberán brindar a las empresas de servicios la confianza necesaria para realizar inversiones considerables en los tres países. Las disposiciones relativas a la inversión y los servicios financieros ofrecerán a los tres países muchos de los beneficios de los mercados integrados.

Sin embargo, el TLCAN presenta cuatro importantes debilidades, que podrían propiciar múltiples conflictos en las relaciones entre los tres países y hacerlo naufragar: la primera es la ausencia de un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios; la segunda es la omisión de una política industrial regional; la tercera, la falta de un sistema de reconocimiento mutuo de las normas técnicas, y la cuarta, que el TLCAN se sustenta en un mecanismo institucional sumamente endeble que debe fortalecerse.

Ausencia de un régimen común en materia de dumping y de subsidios e impuestos compensatorios

Uno de los objetivos centrales de México (y Canadá) durante la negociación del TLCAN fue obtener un acceso seguro y estable al mercado estadunidense. Como parte de este objetivo, México y Canadá propusieron su exclusión de la legislación estadunidense sobre *dumping* y subsidios e impuestos compensatorios. Esta demanda formó parte de una propuesta más amplia, en la cual cada uno de los tres países otorgaría trato nacional a los productos de los otros dos, en su mercado interno. Estados Unidos rechazó esta posición con el argu-

mento de que esas leyes constituyen un mecanismo importantísimo para prevenir las prácticas desleales de comercio. Así, todo lo que se pudo lograr en la negociación fue el establecimiento del sistema de paneles, por medio de los cuales expertos de los tres países revisarán la aplicación correcta de dichas leyes. Además, a petición del nuevo gobierno liberal canadiense, se creó un grupo de trabajo que se encargara de proponer, en 1995, un régimen sustituto de las leyes del *dumping* en la región y un nuevo código de subsidios. Sin embargo, ninguno de los tres países estará obligado a aceptar las recomendaciones de este grupo.[1]

Los procesos de *antidumping* e impuestos compensatorios dentro de un área de libre comercio son proteccionismo puro, son contrarios al sentido común y constituyen barreras obvias al libre comercio. El *antidumping* es una barrera comercial; es lo opuesto al trato nacional y es discriminatorio. Los procesos de *antidumping* actuales y previsibles, así como las amenazas de *antidumping*, son equivalentes a barreras. Las empresas amenazadas por tales procesos enfrentan la posibilidad, no sólo de que se les apliquen aranceles, sino también de tener que cubrir los elevados costos fijos y relacionados que conlleva su defensa en los juicios prolongados en cada una de las tres capitales. Aun cuando el caso resulte no tener méritos, el exportador acusado no puede recuperar los gastos de su defensa. Así, las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios entran en las típicas acciones económicas que buscan "elevar los costos de la competencia" y son estrategias que obligan a los rivales a aumentar sus precios, ya sea mediante amenazas, costos de defensa o sanciones. Un trabajo reciente de Robert Staiger y Frank Wolak demuestra que el simple hecho de iniciar un proceso de *antidumping* genera la mitad de las ganancias (restricción de las importaciones) que resultan de un fallo positivo de *dumping*.[2]

El caso de *dumping* iniciado en Estados Unidos contra las exportaciones de cemento por parte de Cemex, a principios del presente decenio, es un claro ejemplo del carácter proteccionista y desviador

[1] Al final de 1995 el grupo de trabajo no logró ponerse de acuerdo en una propuesta, mostrando lo ampliado de las negociaciones en este tema.

[2] Robert Staiger y Frank Wolak, "Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States", mimeo., Brookings Micro Panel, diciembre de 1993.

de comercio de las medidas *antidumping,* en un área de libre comercio. Cemex había logrado ampliar su porcentaje del mercado interno de 20 a 66%, lo que significaba también 35% del mercado de Houston y 25% de los mercados del sur de California y de Florida. Tras la acción, Cemex se vio obligada a reducir sus exportaciones a Estados Unidos y a enviarlas a otros países, lo que le produjo la pérdida de una porción del mercado equivalente a 111 millones de dólares, en 1989.

¿Cuál es la posibilidad de que los actuales gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá lleguen a un acuerdo para reducir o sustituir las medidas de *antidumping* y de impuestos compensatorios por otros esquemas (por ejemplo, las leyes de competencia)?

Es claro que el gobierno de Canadá ha hecho del logro de este régimen común una de sus prioridades más importantes en la relación con Estados Unidos. Al nuevo gobierno liberal de Canadá le fue imposible ratificar el TLCAN hasta que llegó a un acuerdo con Estados Unidos para formar el grupo que deberá hacer propuestas sobre un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios. Esta demanda no representa un recurso para tranquilizar al electorado canadiense, sino la continuidad de la demanda canadiense de un "acceso seguro".

En mi opinión, México deberá promover fuertemente la constitución de dicho régimen común. Éste resulta de crucial importancia para asegurar que el acceso de nuestras exportaciones se encuentre exento de un futuro desafío legal o político, creando el clima de certidumbre necesario para que nuestros empresarios hagan las inversiones de largo plazo que permitirán maximizar las ventajas de la liberación.

Por otra parte, es muy probable que la obtención de este régimen común no reciba apoyo de Estados Unidos. La actual política comercial del gobierno del presidente Clinton considera a las leyes de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios como instrumentos fundamentales para forzar a otros países a dar un trato justo a las exportaciones estadunidenses y establecer "un campo de juego más parejo" en las relaciones comerciales internacionales. El Congreso estadunidense, igualmente, considera estas leyes de central importancia para proteger a los productores nacionales.

Por lo tanto, sería conveniente proponer una serie de medidas dirigida a prevenir los aspectos más negativos de las actuales leyes

antidumping y de subsidios e impuestos compensatorios. Entre las más importantes, están las siguientes:

1) La enmienda de las leyes nacionales sobre medidas *antidumping* e impuestos compensatorios para que se exija el reembolso de todos los costos legales en que incurrió el exportador, si la demanda es rechazada. Esto elevaría los costos de las empresas nacionales que iniciaran procesos infundados y reduciría el número de casos. Elevar el precio de iniciar un proceso tendría que reducir su número.

2) Un proceso educativo que hiciera comprender a las industrias y trabajadores que el *antidumping* y los impuestos compensatorios no benefician para los productores y trabajadores nacionales al limitar las importaciones "desleales", sino que son armas de doble filo, que también emplean los gobiernos para reducir las exportaciones, con lo que se afecta a los productores y trabajadores nacionales.

3) La inclusión del principio de *stare decisis* para los fallos de los paneles tradicionales. Bajo el ALC y el TLCAN, los paneles no pueden recurrir a los fallos de otros como precedentes. De esta manera, pueden surgir inconsistencias, sin que necesariamente se obtenga una ley "codificada". El principio legal del *stare decisis* exigiría que los paneles hicieran uso de los precedentes y que se explicaran los motivos por los que, dado el caso, no se siguió el precedente. Este principio evitaría que se emitieran fallos afirmativos de *dumping* en aquellos casos en los que la autoridad supiera que un fallo similar fue revocado.

4) La realización de reuniones frecuentes entre las agencias administrativas más importantes de cada país para analizar y, de ser posible, hacer compatibles los procedimientos, los reglamentos técnicos y las solicitudes de información respecto a estas medidas.

5) La creación de un comité parlamentario, compuesto por los poderes legislativos de los tres países, para examinar el efecto total de las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios en las tres economías, y analizar la conveniencia de eliminar o sustituir las leyes en cuestión.

Ausencia de una política industrial regional

Los gobiernos federales de Estados Unidos y Canadá han utilizado una amplia variedad de instrumentos de política industrial —tales

como los subsidios, las compras gubernamentales y las normas técnicas— para estimular la investigación y el desarrollo, y mejorar la competitividad de las industrias de alta tecnología, tales como la de *chips* de computadoras y la de televisores de alta resolución. De manera análoga, los tres países han utilizado los subsidios y las compras gubernamentales para apoyar a los productores de acero, automóviles, vidrio, cemento, llantas y otras ramas manufactureras sujetas a gran competencia del exterior.

Es altamente probable que el libre comercio incremente las presiones sobre los actores gubernamentales para tomar nuevas medidas de este tipo. Por ejemplo, las empresas de autopartes, acero, vidrio y productos electrónicos incluyen firmas muy poco competitivas cuyas insuficiencias se revelarán más claramente con la eliminación de aranceles y otras restricciones. Futuras políticas industriales dirigidas a proteger a estas empresas, incluso cuando se tomen dentro de las reglas aceptadas del TLCAN, limitarán el comercio que se prevé va a generarse como resultado de la eliminación de los aranceles, lo cual propiciará el surgimiento de disputas comerciales difíciles de resolver. En otras palabras, con el libre comercio, las políticas industriales sin coordinación regional podrían crear mayores fricciones comerciales, en lugar de reducirlas.

El TLCAN en su forma actual no podrá resolver estas tensiones por las siguientes razones: muchas reglas en el TLCAN están incompletas y necesitan ser ampliadas en negociaciones ulteriores. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales no cubre la investigación y desarrollo, y la participación en las compras gubernamentales de los gobiernos estatales y provinciales se dejó para negociaciones futuras. Asimismo, las reglas sobre subsidios se dejaron para discutirlas en la Ronda Uruguay. Sin embargo, el código resultante del Acta Final no resolverá los verdaderos problemas que se generarán en las relaciones bilaterales, tales como los subsidios a la investigación y desarrollo, y los subsidios regionales, ampliamente utilizados en Estados Unidos y Canadá. Estos subsidios (exención de impuestos, créditos blandos, etc.), han facilitado la atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, a diversas localidades en dichos países.

Por otra parte, es muy probable que los funcionarios encargados de poner en marcha y administrar el TLCAN descubran muy pronto que asuntos tales como los subsidios, los requisitos para participar en

las compras gubernamentales, los estándares técnicos y las regulaciones ambientales se encuentran más relacionados entre sí de lo que se calculó al negociar el TLCAN. A lo que me refiero es a que las reglas y el énfasis global del TLCAN dan por supuesto que los tres países están reviviendo el liberalismo del *laissez-faire* que prevaleció en el siglo XIX, y que el TLCAN es el medio para desmantelar todos los instrumentos de política industrial vigentes en los tres países. En efecto, el TLCAN supone que la única acción necesaria para integrar eficientemente a los tres mercados es la adopción del compromiso de eliminar todos los impedimentos artificiales al comercio. En otras palabras, los negociadores del TLCAN se guiaron por el criterio de que no existirán en el futuro nuevas prácticas intervencionistas, una vez que las viejas se hayan eliminado.

Lo realista hubiera sido reconocer que los gobiernos nacionales, provinciales, estatales y locales han llevado a cabo en el pasado —y continuarán haciéndolo en el futuro— políticas industriales y de fomento, y que dichos gobiernos pueden ser muy creativos en las fórmulas que utilizan para alcanzar sus objetivos. En la medida en que no exista una visión trilateral de los ajustes industriales y sociales que generará la liberación comercial y en ausencia de una visión de conjunto de los efectos en el ámbito nacional, estatal e interestatal que producirán las políticas industriales en vigor y que se pongan en marcha en el futuro, muy probablemente se generará un gran número de fricciones y conflictos comerciales entre los tres países.

En otras palabras, en nuestra opinión, la liberación regional se hubiera logrado en forma más eficaz por medio del establecimiento de una serie de políticas industriales, en forma coordinada y complementaria, más que con un enfoque de negociaciones de caso por caso y área por área. Por ejemplo, la creación de una política de subsidios y de requisitos para las compras gubernamentales, en forma coordinada de alcance continental, sería muy eficaz para impedir la competencia intensa que se está generando entre las diversas localidades y estados en la región para atraer nuevas inversiones. El mismo efecto tendría la formulación de políticas trilaterales de inversión para la generación de nuevas tecnologías o para aliviar los problemas del ajuste que están experimentando industrias maduras en la región.

No parece del todo claro que la generación de este tipo de políticas vaya a ser parte de las funciones de la Comisión de Comercio

establecida en el TLCAN, sobre todo si tomamos en cuenta que las reuniones ministeriales serán muy esporádicas y que dicha Comisión estará apoyada por un secretariado compuesto por tres oficinas independientes y geográficamente separadas. No es posible que un instrumento que funcionará por el método casuístico pueda generar la visión y cohesión que se requerirán. Añádase a estas limitantes la variedad de temas de tipo general y particular que la Comisión y los diferentes grupos de trabajo tendrán que atender (políticas antimonopólicas, derechos laborales, casos de *antidumping* y subsidios, generación de normas técnicas, etc.) para darnos cuenta del grado de dificultad que tendría la formulación de una visión global en las instituciones del TLCAN.

Si a lo anterior añadimos la posible extensión del TLCAN al resto del hemisferio, es posible imaginar el número potencial de conflictos que se puede generar y el grado de complejidad que tendrá la administración de todo el proceso.

Normas técnicas

Aunque el TLCAN es un acuerdo de libre comercio, la experiencia de organizaciones como la Unión Europea ha demostrado que lograr, con plenitud el libre tránsito de las exportaciones e importaciones supone muchas más cosas que la mera eliminación de aranceles. Si bien es cierto que el TLCAN y la Unión Europea no son directamente comparables, resulta importante examinar algunos de los asuntos que la Unión Europea ha tenido que enfrentar a fin de garantizar el libre comercio. El Artículo 3 del Tratado de la Unión Europea del 7 de febrero de 1992, se propone: "a) la eliminación, entre los Estados-miembro, de los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas sobre la importación y exportación de bienes, *y de cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente* y b) el logro de un *mercado interno* caracterizado por *la abolición*, entre los Estados-miembro, *de los obstáculos al tránsito libre de bienes, personas, servicios y capital*".

Las encuestas que en 1987 se hicieron a diversas empresas europeas, previamente al Informe Cechinni, para definir qué factores estaban impidiendo el logro de un mercado unificado europeo mostraron que, en opinión de las empresas, las normas técnicas constituían el principal obstáculo para la conformación del mercado interno.

Es claro que a fin de que las importaciones resulten equivalentes a los bienes producidos internamente en un mundo en el que predomina el método de la entrega "justo a tiempo", el abastecimiento pronto, expedito y a bajo costo resulta crucial. La Unión Europea ha intentado minimizar las tardanzas y el papeleo que se generan en el cruce de las fronteras, pero aún ahora, 36 años después del Tratado de Roma, persisten los problemas.

La Comisión Europea intentó disminuir las repercusiones de los controles fronterizos (la inspección física y las formalidades administrativas que ocurren cuando un producto cruza la frontera) por medio de la adopción de directivas que imponían principios muy amplios, que los Estados-miembros habrían de cumplir. Sin embargo, las directivas no dieron los resultados esperados, pues, "al parecer, algunos de los miembros decidieron intencionalmente interpretarlas en forma muy limitada".[3] Por tanto, desde 1990 y de acuerdo con el Acta del Mercado Único, la Comisión ha tendido hacia la eliminación de los controles fronterizos en los tránsitos intercomunitarios por avión, barco o tren, pero los efectos reales de esto han sido mínimos debido a la preocupación de que ciertos productos ilegales (como por ejemplo, las drogas) pudieran atravesar las fronteras desprotegidas. Así, el movimiento hacia una comunidad sin fronteras ha sido más difícil de lograr de lo que se cree.

A fin de avanzar hacia una comunidad sin fronteras, la Comisión Europea propuso la elaboración de un Código Aduanero Común de la Comunidad. Si bien la Unión Europea es aduanera (a diferencia del TLCAN), y aplica aranceles comunes a los países no miembros, hasta ahora no existe una base común para manejar las importaciones de terceros países. "El propósito de esta propuesta [el Código Aduanero Común] es elaborar un texto coherente que sustituya a los múltiples y diversos instrumentos nacionales y, de esta manera, garantizar que se tenga una mayor transparencia legal."[4]

[3] Dirk Vantyghem y Jacques Pelkmans, "Border Controls for Goods", en *The Annual Review of European Community Affairs 1991*, Centre for European Policy Studies, Londres, Brassy 1992, cap. 3, p. 87.

[4] *Ibid.* Los autores destacan la inexistencia de estadísticas sobre importaciones y exportaciones a nivel comunitario. La UE reconoce esto y trabaja actualmente para tener un "sistema común de cuentas económicas integradas" y datos sobre los envíos de las empresas, más que cifras oficiales de las aduanas.

Si uno compara al TLCAN con los avances de la Unión Europea, tendremos que aceptar que el TLCAN está todavía muy rezagado en esta materia. Aún cuando el TLCAN creó un Grupo de Trabajo sobre el Comercio de Bienes, que reunirá anualmente a los funcionarios responsables de los asuntos fronterizos, este mecanismo resultará insuficiente para manejar dichos asuntos. A fin de facilitar el tránsito de los bienes y productos, los funcionarios encargados de poner en marcha el TLCAN anunciaron un certificado de origen común, trilingüe y de una sola página. Sin embargo, en la frontera se verifican muchas otras cosas más, además del origen del producto. Por ejemplo, las normas fitosanitarias, la detección de artículos pirata, la inmigración y la detección de falsificaciones son algunos de los muchos obstáculos que pueden surgir. "La aduana de Estados Unidos también tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento en la frontera de las leyes y regulaciones de alrededor de 40 agencias."[5]

En otras palabras, existe la posibilidad de que las fronteras se conviertan en costosos obstáculos al incremento del comercio. Y esto por dos razones básicas. Primera, por la dificultad en alcanzar un consenso en cuanto a la interpretación de las miles de páginas de detalles que contiene el TLCAN; segunda, por la enorme dificultad que representará la capacitación de miles de empleados aduanales respecto a dicha interpretación común.

De hecho, se han reportado ya innumerables quejas respecto de los obstáculos que se empiezan a presentar en la frontera de México-Estados Unidos para el comercio bilateral. Estas quejas se refieren a un incremento en las inspecciones aduanales y en el papeleo, así como a retrasos producidos por a la aplicación de las reglas de origen. Además, el gobierno mexicano recientemente impuso un limite de 50 dólares para los bienes que los mexicanos pueden traer consigo cuando cruzan por tierra.[6]

[5] LBJ School, *Texas-Mexico Multimodal Transportation*, 1993, p. 9.

[6] Véase Allen R. Meyerson, "New Limits Are Seen to Freer Trade", *New York Times*, 6 de septiembre de 1994, p. C1. También Juanita Darling, "Despite NAFTA, Barriers Remain for Small Business", *Los Angeles Times*, 1 de septiembre de 1994; Lawrence Grant, "Ahoga la burocracia a las comisiones del TLCAN", *Excélsior*, 27 de septiembre de 1994. Finalmente, William Kail, "Mexican Importers Squeezed by Customs Rules", *México City News*, 24 de septiembre de 1994.

Podría argüirse que el TLCAN prevee un método para la resolución de todo tipo de disputas, incluidas las que surjan por asuntos fronterizos. Sin embargo, dicho proceso que, como ya vimos, puede llevar a la conformación de paneles binacionales, es un proceso costoso y prolongado, que puede a tomar hasta un año. "En otras palabras, no es posible atenerse al establecimiento de nuevos acuerdos o costosos paneles binascionales para resolver las disputas fronterizas, especialmente aquéllas relativas a asuntos de menor importancia, ni tampoco se puede confiar en la "buena fe" para llegar a un acuerdo en los asuntos aduanales.

Una manera posible de reducir el número de disputas es que el grupo de trabajo sobre comercio de bienes se reúna mensualmente, proporcionándole un equipo de apoyo que lleve a cabo análisis informales sobre divergencias en las interpretaciones y sobre conflictos potenciales, antes de que éstos se conviertan en disputas oficiales. Aquí, el Secretariado de la Comisión de Libre Comercio puede desempeñar una función esencial, utilizando sus equipos de asesores y el poder que le confiere el Tratado para establecer la agenda de los Grupos de Trabajo.

De igual forma, los temas relativos a las normas técnicas son fundamentales y constituyen posibles y potenciales barreras no arancelarias. Dentro de la Unión Europea, por ejemplo, las normas o estándares técnicos fueron hasta los años setenta los mecanismos clásicos para seguir manteniendo barreras comerciales nacionales al comercio comunitario. La Corte Europea de Justicia en dos casos decisivos —en particular, el caso del "casis de Dijon"— impuso límites muy claros a la capacidad de los países miembros de la Comunidad Europea de proteger a los productores nacionales con base en la utilización de normas o estándares técnicos.

Además, la UE ha utilizado diversos métodos con el objeto de reducir estas barreras. Por ejemplo, las normas o estándares técnicos no pueden utilizarse como excusas para detener importaciones si las normas o estándares técnicos del país importador son "equivalentes". Igualmente "el reconocimiento mutuo" y la "armonización de normas nacionales" son otros dos métodos que la UE ha introducido para reducir la posibilidad de utilizar las normas técnicas como barreras al comercio.

Pero aún más, en los últimos dos decenios, la Unión Europea estableció normas técnicas válidas en toda la comunidad respecto de

185 productos y servicios, las cuales remplazaron a las normas técnicas nacionales. Estas normas comunitarias se refieren típicamente a productos que pueden poner en riesgo la salud, la seguridad o el medio ambiente (comestibles, cosméticos, productos industriales, etc.). A partir de 1985, sin embargo, la comisión se percató de que el uso de normas comunitarias no propiciaba que se diversificaran los productos y el consumidor contara con mayor variedad de opciones. Por consiguiente, en la actualidad, con excepción de las normas o estándares técnicos que involucran riesgos a la salud, a la seguridad o al medio ambiente, se ha decidido utilizar la regla del reconocimiento mutuo en la Unión Europea. Ahora bien, veamos cómo se trata este tema en el TLCAN.

El capítulo 9 del TLCAN se refiere a las "Medidas relativas a la normalización". El artículo 904 estipula el derecho de cada una de las partes de adoptar "cualquier medida relativa a normalización", aunque los productos de otro país miembro del TLCAN gocen de trato nacional y de nación más favorecida. Además, las partes convienen en que la norma de una "parte exportadora" es equivalente si ésta demuestra "a satisfacción de la *parte importadora* que su reglamento técnico cumple de manera satisfactoria con los objetivos legítimos de la *parte importadora*" (art. 906.4). Pero además que las partes aceptarán, "en la medida de lo posible", "los resultados de los procedimientos de evaluación de la conformidad que se lleven a cabo en territorio de otra parte" (art. 906.6). Es muy claro que el sistema de equivalencia y "reconocimiento mutuo" que se establece en el TLCAN es diametralmente opuesto al que se establece en la UE. El TLCAN es un régimen de reconocimiento de normas que será validado por el país anfitrión o receptor, a diferencia del régimen de reconocimiento de normas que no requiere más que la validación por parte del país exportador.

Así, por ejemplo, de acuerdo con el TLCAN, Estados Unidos podrá pedir a México que demuestre que las normas técnicas mexicanas, en un área X, cumplen con los objetivos legítimos de Estados Unidos. En la UE, Francia puede exigir que Portugal demuestre que las normas portuguesas, en un área X, cumplen con los objetivos de Portugal y no de Francia. Por tanto, el TLCAN no representa el reconocimiento mutuo que sólo requiere validación por parte del país exportador.

En otras palabras, en el TLCAN queda al criterio de cada nación determinar cuál es el "objetivo legítimo" de una norma de cualquiera

de los otros dos países y cuáles son los medios "practicables" de comparación entre ellos. No resulta exagerado afirmar que pronto empezaremos a presenciar conflictos y la convocatoria de paneles para que se aclare cómo debe interpretarse lo que son los "objetivos legítimos" de las normas técnicas de cada país.

Resolución de disputas

Los procedimientos de resolución de disputas del TLCAN también plantean ciertos problemas. Por ejemplo, es posible que los paneles bilaterales que revisen disputas similares entre México y Estados Unidos y entre Canadá y Estados Unidos en materia de subsidios o de medidas *antidumping* lleguen a resoluciones contradictorias. ¿Cuál sería la utilidad de tales resoluciones como criterios para guiar políticas o prácticas futuras en estas materias? Todo esto se vuelve aún más complicado si añadimos cinco o seis nuevos miembros a este proceso.

El establecimiento de reglas comunes en materia de subsidios y medidas *antidumping* ayudaría enormemente, pero no resolvería el problema de la ausencia de un organismo en el TLCAN que revise las resoluciones inconsistentes de los paneles y los conflictos de interpretación sobre el mismo.

Los procedimientos de resolución de disputas incluidos en el TLCAN aplicarán un cuerpo común de derecho, que consiste en el propio TLCAN. Sin embargo, los paneles que se convoquen, sea en paralelo o en secuencia, podrían llegar a resoluciones contradictorias, las cuales se harían cumplir respecto de industrias desconectadas y separadas entre sí. La pregunta que surge entonces es cómo podrán planear el futuro las empresas. ¿Qué órgano constituirá el tribunal supremo de apelación?

La respuesta es que la Comisión de Comercio es el órgano encargado de resolver estas cuestiones. Pero mi punto es que una comisión que se reúne ocasionalmente y se encuentra apoyada por tres oficinas independientes y separadas no estará a la altura de estos requerimientos, sobre todo si se tiene en cuenta las presiones políticas a las que están sujetos los secretarios de Estado, quienes además tienen que encargarse de otras innumerables responsabilidades. Se requiere cierto tipo de órgano que revise resoluciones aparentemente

contradictorias con el propósito de articular interpretaciones definitivas o sugerir cambios en el texto del TLCAN.

Cómo fortalecer el TLCAN

Hasta ahora, los tres países se han mostrado renuentes a la posibilidad de crear autoridades supranacionales. Ninguno de los tres ha expresado la suficiente disposición para ceder soberanía a una comisión de comercio del TLCAN o a sus respectivos secretariados. Sin embargo, es posible proponer nuevas funciones para dichas instituciones, que permitan enfrentar las cuestiones que planteamos antes. Éstas nuevas funciones no significarían una reducción mayor de la soberanía ni requerirían de más recursos que los existentes en la actualidad.

México debería proponer la creación de una comisión de comercio cuyas actividades no se limitaran a reuniones periódicas, sino que fueran permanentes. Para esta comisión cada uno de los países nombraría un embajador permanente, cuyo título sería de comisionado, tendría rango de gabinete y contaría con autoridad suficiente para coordinar todas las actividades y acciones relacionadas con la marcha del TLCAN. Para desempeñar estas funciones de manera más efectiva, la nueva comisión crearía un comité asesor trilateral, compuesto por representantes de los sectores empresarial, obrero, académico y de organizaciones no gubernamentales. Existe un precedente de este tipo en los mecanismos de consulta y coordinación que se establecieron en México, Canadá y Estados Unidos para facilitar las negociaciones del TLCAN (ACTPN, ITAC, COECE) y en el establecido en la Comisión Norteamericana de Medio Ambiente.

La comisión tendría, entre otras, las siguientes funciones:

a) Vigilar y coordinar los diferentes comités, grupos de trabajo, consultas y negociaciones que se realicen de acuerdo con el itinerario del TLCAN. La comisión se aseguraría de que el programa de trabajo avanzara expeditamente y de que se contara con los suficientes recursos materiales y de personal para realizar las acciones que fueran proponiendo los diferentes comités. La Comisión se convertiría en un verdadero motor del libre comercio e impediría que los intereses proteccionistas utilizaran las leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, los sistemas de aduanas y las normas técnicas como barreras comerciales.

b) Articular áreas de política nacional, las esenciales para la creación de un mercado unificado en América del Norte. Áreas potenciales de articulación son las políticas de subsidios, la de compras gubernamentales, la de normas y estándares técnicos, de medio ambiente, *dumping*, antimonopolios y regulaciones laborales. El propósito no sería conformar regímenes comunes o leyes nacionales idénticas, sino articular una visión de un mercado único mediante la identificación de áreas en las que los enfoques nacionales tendrían que armonizarse para permitir el funcionamiento eficaz de un mercado regional unificado.

c) Estudiar la competitividad de las industrias regionales, tales como la automotriz y la electrónica, señalando las áreas de conflicto potencial entre los tres países y sugerir áreas en las que acciones coordinadas pudieran servir para incrementar y fortalecer la competitividad global de industrias particulares. Estas acciones de coordinación se harían sin demérito de los intereses de otras industrias.

d) Reglamentar los requisitos de ingreso de nuevos miembros al TLCAN.

Las recomendaciones enumeradas antes son todas consistentes con el TLCAN en su forma actual. El artículo 2001 establece que la Comisión de Libre Comercio estará integrada por representantes de cada parte con el nivel de secretaría o por las personas que éstos designen. También concede a la comisión poderes para establecer y delegar responsabilidades en comités *ad hoc* o permanentes, grupos de trabajo y de expertos y solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental. Por consiguiente, los titulares del Poder Ejecutivo podrían designar un comisionado permanente con rango de gabinete, si lo desean, a fin de otorgar a la comisión la atención de tiempo completo que requerirá la creación de los vínculos necesarios entre el TLCAN y los procesos de toma de decisiones nacionales.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) y el nuevo régimen multilateral de comercio

El tamaño del mercado estadunidense, su vecindad con México, el papel de Estados Unidos como país líder en la generación de tecno-

logía y la creciente familiaridad que las empresas mexicanas tendrán del mercado estadunidense como resultado del TLCAN sugieren que, en el futuro cercano, Estados Unidos continuará siendo el princial mercado para nuestras exportaciones y la principal fuente de inversión extranjera. Es natural, por consiguiente, que el fomento de las relaciones comerciales de México con Estados Unidos sea la prioridad número uno de la política económica internacional de nuestro país.

Nuestra misma vecindad con Estados Unidos, sin embargo, impone a México la necesidad de buscar y fomentar relaciones comerciales y financieras con otros países y regiones. Un tema constante en política económica internacional de México en el periodo de la segunda posguerra y, en particular, desde la década de los años sesenta, ha sido la captura de nuevos mercados y la diversificación de nuestro comercio exterior. Estos objetivos fueron las razones que motivaron nuestro ingreso a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en los años sesenta o que guiaron la decisión del gobierno mexicano de no vender más de 51% de las exportaciones petroleras a un solo país durante los años setenta, y que motivaron también el ingreso de México en el decenio pasado al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y a su sucesora la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y a los distintos tratados de libre comercio con países latinoamericanos, en especial el del G3.

En esta segunda parte nos proponemos analizar las oportunidades y retos que plantea para nuestro país la pertenencia a la OMC. En particular, nos interesa destacar las ventajas que nos brinda esta nueva vía de actuación internacional para alcanzar nuestros objetivos centrales de capturar nuevos mercados y atraer más inversión extranjera.

México ante el GATT y la OMC

Hasta antes de la Ronda Uruguay, México nunca consideró seriamente su ingreso al GATT. Todo esto cambió a mediados del decenio pasado cuando, como parte de su programa de reforma estructural y apertura comercial para conformar un sistema productivo eficiente

y competitivo, México concluyó que era indispensable pertenecer a la principal institución que rige el comercio internacional a fin de asegurar un acceso estable de los productos mexicanos a los mercados mundiales. Se reconoció entonces que mediante la aplicación de los principios que rigen dicho organismo —como son la cláusula de nación más favorecida, el trato nacional, la no discriminación, el trato especial y diferenciado a los países en desarrollo, etc.—, México obtendría innumerables ventajas que no lograría negociando en forma bilateral.

Por otra parte, México comprendió también que el ingreso al GATT resultaba en ese momento de crucial importancia para el interés nacional, pues ello nos facultaba para participar de pleno derecho en la Ronda Uruguay que estaba por iniciarse ese año, permitiéndonos diseñar, con arreglo a nuestros intereses, las nuevas normas internacionales que regirán el comercio internacional en lo que queda del presente siglo y hasta bien entrado el siguiente. La importancia de esta decisión por parte de México se entenderá mejor si hacemos un breve recuento del origen, el propósito y los resultados finales de la Ronda Uruguay.

La Ronda Uruguay

Pese a los indudables logros que en el periodo de posguerra tuvo el GATT en liberar e incentivar el comercio internacional, en la década de los años ochenta, una serie de deficiencias de origen del Acuerdo General, y la proliferación internacional de medidas y políticas veladamente proteccionistas (particularmente un creciente uso de barreras no arancelarias) llevaron a la comunidad internacional (países desarrollados y en desarrollo) a la conclusión de que era necesario fortalecer el GATT, atacando los principales problemas que habían propiciado el debilitamiento del sistema multilateral. Con este objetivo se convocó e inició la Ronda Uruguay en septiembre de 1986.

La solución de los problemas y la reforma se buscó imponer en cinco frentes principales: acceso a mercados; fortalecimiento de la disciplina y las reglas del GATT; incorporación de nuevos temas; reincorporación de sectores críticos a las disciplinas del GATT, y fortalecimiento del marco institucional del GATT.

Logros de la Ronda Uruguay

Como es ampliamente conocido, en virtud de lo complicado de la agenda de negociaciones y las diferencias que se generaron entre la Unión Europea y Estados Unidos en materia de subsidios agrícolas, la Ronda concluyó hasta finales de 1993, tras más de siete años de negociaciones, y con la finalidad de que entrara en vigor a principios de 1995.

Los principales elementos de los acuerdos de la Ronda Uruguay se pueden dividir de la siguiente forma:

Un paquete sustancial de compromisos de eliminacion de barreras comerciales entre todos los países, que facilita el acceso de nuestros productos a nuevos mercados.

El establecimiento de un itinerario preciso y perentorio para la integración de los sectores agrícola y de textiles y prendas de vestir a las reglas del GATT.

La inclusión de nuevas áreas en el marco institucional del GATT. como el comercio de servicios y los TRIMS* y TRIPS.** La celebración del acuerdo de continuar con un programa de trabajo que atacará problemas de interés común, como son la relación entre el comercio y el medio ambiente, el comercio y los estándares laborales, la políticas de competencia, etcétera.

El establecimiento de una sólida base legal para el sistema multilateral de comercio mediante la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Sistema de Solución de Controversias (SSC).

Efectos sobre la economía mundial

La conclusión de la Ronda Uruguay inyecta a la economía mundial una fuerte dosis de certidumbre al alejar del horizonte las amenazas de guerra comercial entre las principales potencias económicas mundiales y, además, robustece la credibilidad en el funcionamiento del sistema multilateral.

* Acuerdo sobre las medidas en materia de inversión relacionadas con el comercio (por sus siglas en inglés).

** Acuerdos sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (por sus siglas en inglés).

Repercusiones de las negociaciones de acceso a mercados de bienes para los países en desarrollo, América Latina y México

El GATT estima que gracias al paquete de acuerdos de la Ronda Uruguay, el comercio internacional crecerá más de 12.5% en diez años, lo que representa un incremento en el crecimiento anual promedio del comercio de 4.1 a 5.0 por ciento. La mayoría de estas ganancias se generará en productos de interés particular para los países en desarrollo, América Latina y México, como son los textiles y las prendas de vestir, los productos agrícolas y los alimentos procesados. Además, algunos países desarrollados decidieron la liberación total de ciertos sectores industriales, como son el farmacéutico, el de equipo de construcción, la producción de cerveza, madera, papel y juguetes, así como productos electrónicos y muebles, entre otros. La reducción de aranceles y la eliminación de barreras no arancelarias favorecerán a los productores más eficientes y castigarán a los que tienden a depender de preferencias comerciales o de limitaciones a terceros para acceder a los mercados.

El significado de todo lo anterior para nuestro país es que obtendremos sustanciales reducciones arancelarias por parte de otros países, en especial de los desarrollados. De acuerdo con cálculos de la UNCTAD, por ejemplo, la Unión Europea disminuirá 43% los aranceles ponderados de las exportaciones mexicanas; Japón, 44%; Nueva Zelanda, 66%, y Suiza, 37 por ciento.

Estas reducciones se harán en cinco plazos anuales. Los principales productos industriales que podrán beneficiarse de las reducciones convenidas en la Ronda Uruguay son: los motores y las partes, los chasises para vehículos, los muebles, el tequila, la cerveza y las computadoras, entre otros. Sin duda, con estos resultados, México mejora significativamente sus oportunidades de acceso a mercados importantes, como el europeo, el japonés y el del sureste asiático.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) y el Sistema de Solución de Controversias (SSC)

Sin lugar a dudas, el principal logro de la Ronda Uruguay es la creación de la OMC. El Acta Final de la Ronda Uruguay transforma al GATT en una organización internacional permanente, la OMC, la cual

será responsable de la administración de las relaciones comerciales internacionales los próximos años. No resulta exagerado afirmar que con la creación de la OMC ha surgido un nuevo sistema multilateral de comercio. En efecto, junto con la OMC se establece un marco jurídico internacional que liga todos los acuerdos que se negociaron durante la Ronda Uruguay, bajo los auspicios del GATT. Las dos características principales de este nuevo orden son, por un lado, el establecimiento del Sistema de Solución de Controversias (SSC) y, por el otro, el requerimiento de que todos los miembros de la OMC acepten la totalidad de los acuerdos negociados durante la Ronda Uruguay.

La OMC se encargará de que se lleven a cabo todos estos acuerdos y de servir como foro para celebrar futuras negociaciones comerciales. También administrará el SSC y el Mecanismo de Revisión de Políticas Comerciales (MRPC), el cual fue establecido en forma temporal, en la Reunión de Medio Camino, que se celebró en la ciudad de Montreal, en 1988. La OMC continuará con la práctica del GATT de adoptar decisiones con base en el consenso. Sin embargo, en virtud de que el consenso será difícil de alcanzar por el elevado número de miembros y la amplia gama de temas que tratará esta organización, se ha establecido un sistema de votación en caso de que no se logre. En tal caso, las decisiones se tomarán por mayoría de los países miembros.

Para hacerse miembro de la OMC los países deberán adherirse al antiguo Acuerdo General (GATT) y aceptar los tres acuerdos principales negociados en la Ronda Uruguay, a saber, el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés), el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (TRIPS) y el denominado GATT 1994 que incluye el paquete de reducciones arancelarias mencionadas antes. Como sabemos, México ya se adhirió a estos acuerdos y es uno de los primeros países en ingresar de pleno derecho a la OMC.

La entrada en vigor de la OMC tendrá dos consecuencias importantes para el sistema multilateral de comercio, en general, y los países en desarrollo, en particular. La primera es que la OMC tendrá una base jurídica más firme que el antiguo GATT. La OMC contará con personalidad jurídica y gozará de privilegios y responsabilidades en el manejo del comercio internacional, al colocársela en un plano de igualdad con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco

Mundial. Una parte integral de su personalidad jurídica es el nuevo SSC, el cual contará con la posibilidad de imponer legalmente sus decisiones, cosa que no podía hacer el Sistema de Resolución de Disputas del antiguo GATT.

La segunda consecuencia es que la OMC mejorará ampliamente su capacidad de supervisión mediante las revisiones periódicas de las políticas comerciales de cada país, que hará el MRPC. Igualmente, se preveen reuniones ministeriales periódicas para asegurar la efectividad de la OMC, a la vez que se establece más cooperación entre la OMC, el Banco Mundial y el FMI, a fin de mejorar la coordinación entre las políticas comerciales, financieras y monetarias internacionales. Un factor adicional que asegura la efectividad de la Organización es que los países firmantes del Acta Final de la Ronda Uruguay se comprometieron a no adoptar medidas unilaterales en contra de presuntas violaciones de las reglas comerciales internacionales. En su lugar, los países se obligan a utilizar el nuevo SSC y a aceptar sus reglas, procedimientos y decisiones. Veamos en qué consiste el nuevo SSC.

Sistema de Solución de Controversias (SSC)

Dentro de la OMC se establece el SSC, que contará con amplios poderes para conocer de todas las controversias que surjan en relación con los acuerdos contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay. Su creación es la contribución más importante de la Ronda Uruguay para asegurar la predectibilidad, seguridad y transparencia del nuevo régimen de comercio internacional. El SSC preparará reportes, establecerá sistemas de paneles, supervisará la de las recomendaciones y decisiones de los mismos y, en última instancia, autorizará las represalias comerciales.

Una característica importante que distingue al SSC de la práctica anterior es que ahora los paneles podrán establecerse y dictar resoluciones independientemente de la voluntad de las partes afectadas. Es decir, su operación y actuación no podrán ser bloqueadas por veto del país cuya acción haya motivado el establecimiento del panel. Las resoluciones de los paneles sí podrán frenarse, pero solamente con el consenso de todas las partes interesadas en la disputa.

Para asegurar el adecuado cumplimiento de las obligaciones, y un grado apropiado de resguardo para todas las partes, se establece

un nivel de represalias regulado, ya que deberán estar sometidas al escrutinio multilateral. Se permitirán las represalias cruzadas, es decir, las represalias que afecten áreas distintas a aquellas en las que se cometió la violación. La represalia cruzada permitirá que una acción de represalia se imponga sobre el comercio de bienes por una violación cometida a los derechos de propiedad intelectual y viceversa. Las represalias cruzadas podrán ser aplicadas una vez que se haya determinado que no existe otra medida más apropiada. En caso de diferencias, se podrá recurrir a un árbitro, quien sólo podrá pronunciarse respecto a la medida adoptada en el sentido de si es o no proporcional (o equivalente) al daño que causa la violación de la disposición que originó la controversia.

Una pregunta fundamental que surge con la creación de la OMC y el SSC es la relativa a la posibilidad de que en el futuro disminuyan y, de hecho, se eliminen las acciones unilaterales a que han recurrido constantemente las grandes potencias comerciales, como Estados Unidos, con base, por ejemplo, en su famosa Sección 301 de la Ley Comercial de 1984. Como dijimos antes, existe un compromiso por parte de los países de no recurrir a este tipo de acciones. Sin embargo, no está claro que así vaya a ser interpretado por las grandes potencias. Por ejemplo, el gobierno del presidente Clinton ha manifestado que propondrá la promulgación de una nueva Sección 301, todavía más estricta que la que prevaleció hasta 1990. Igualmente, el gobierno francés propuso a la Unión Europea adoptar una disposición equivalente a la 301 de Estados Unidos, lo cual nos hace suponer que esos países consideran que disposiciones de ese tipo son compatibles con la OMC y el SSC.

Pese a lo anterior, no cabe duda de que la OMC y el SSC contribuirán a disciplinar y moderar el uso de las acciones unilaterales, ya que los países que sean objeto de dichas acciones podrán denunciarlas ante la OMC y el SSC, y en su caso, aplicar medidas autorizadas de represalia. En otras palabras, la OMC y el SSC sin duda significan una extensión del estado de derecho a las relaciones económicas internacionales.

La importancia para México de este sistema de resolución de disputas puede apreciarse si recordamos que nuestro país acordó en el TLCAN que, en caso de controversias comerciales, podrá acudir a la instancia que considere más adecuada: la prevista en el TLCAN o la correspondiente a la OMC. Nuestro país, por ejemplo, recurrió al meca-

nismo de resolución de disputas del GATT y logró obtener resoluciones favorables en tres importantes casos. El primero fue el caso de los impuestos sobre el petróleo y determinadas sustancias importadas (Superfondo); el segundo, el del embargo atunero que Estados Unidos impuso a México, y el tercero, el de las medidas *antidumping* que el gobierno estadunidense aplicó a las importaciones de cemento provenientes de México.

Además existe un caso pendiente que se refiere a las medidas *antidumping* que el gobierno estadunidense impuso a las exportaciones mexicanas de placas de acero, que se sumaron a las aplicadas previamente al cable de acero mexicano.

Fracasos de la Ronda Uruguay

Hasta ahora hemos destacado los logros de la Ronda Uruguay. Sin embargo, conviene mencionar algunos fracasos importantes de la negociación. En especial, destacaré dos de ellos, que resultan de la mayor relevancia para los intereses de los países en desarrollo en general, y de México, en particular. Estos fracasos ocurrieron precisamente en una de las principales áreas de la negociación, a saber, la del fortalecimiento de las reglas del GATT en dos sectores críticos: el de los subsidios (y aplicación de impuestos compensatorios) y el del *dumping* (y aplicación de medidas *antidumping).*

En cuanto a los subsidios y los impuestos compensatorios, el acuerdo negociado en la Ronda Uruguay adoptó un enfoque distinto al que prevalecía en el código de subsidios negociado en la Ronda Tokio. En primer lugar, se define el término "subsidios" como desembolsos monetarios por parte del fisco, cuando se condonen o no se recauden ingresos fiscales; sostenimiento de ingresos o de precios y cuando sean específicos a una empresa o rama de actividad. En segundo término, se establecen tres categorías de subsidios: los prohibidos, los recurribles y los no recurribles.

En la categoría de subsidios prohibidos se incluyen todas aquellas medidas que los países apliquen y estén supeditadas *de jure o de facto* al desempeño exportador y las que estimulen el uso de producción nacional sobre la importada. En tales casos ningún país miembro puede mantener este tipo de subsidios.

En la categoría de subsidios recurribles se incluyen aquellas medidas que constituyan una subvención a la producción nacional y que tengan "efectos desfavorables" para los intereses de otros miembros.

En la categoría de subsidios no recurribles se encuentran todas las subvenciones de carácter general que no tienen un efecto directo sobre el comercio y que, por lo tanto, no pueden estar sujetas a impuestos compensatorios, como es, por ejemplo, la ayuda financiera para programas de desarrollo tecnológico, la asistencia para regiones desfavorecidas y para financiar inversiones en el área de medio ambiente.

La crítica principal que puede hacerse a este acuerdo es que privilegia los intereses de los países desarrollados sobre los de países en desarrollo. Por ejemplo, el acuerdo autoriza los subsidios para programas de desarrollo tecnológico, capacitación laboral y financiamiento de inversiones en el área de medio ambiente, subsidios que son ampliamente utilizados por los países desarrollados. Sin embargo, prohíbe subvenciones para el desarrollo de productos, las cuales se justifican en el caso de países con un nivel de desarrollo económico menor. Pero aún más importante es que el acuerdo elimina la posibilidad de usar los subsidios como instrumento clave de programas de desarrollo económico. Solamente se autorizarán en el caso de países cuyo PIB per cápita no supere los mil dólares. El resto de los países tendrán que sujetarse a las mismas disciplinas.

En cuanto al *dumping,* las modificaciones al código *antidumping* durante las negociaciones de la Ronda Uruguay no sólo no constituyeron un avance en cuanto a la limitación de este instrumento como barrera al comercio, sino que incluso hubo retrocesos, los cuales simplemente constituyen una "legalización" de prácticas domésticas que tienen un sustento técnico dudoso. En particular, el Acta Final debilita la definición de "utilidad", lo que permite encontrar márgenes de *dumping* mayores, al considerar para el cálculo determinadas ventas.

Igualmente, el acuerdo alcanzado retiene el uso del "valor construido" para establecer los precios de comparación en el cálculo del *dumping* cuando no haya posibilidad de determinar el precio del producto importado en el país exportador. Se ha demostrado que el uso de valores construidos en la determinación del *dumping* facilita la utilización proteccionista de las legislaciones *antidumping.*

Un problema aún más importante es que el nuevo acuerdo no reconoce que la discriminación de precios entre diferentes mercados nacionales puede existir por diferentes razones que no tienen relación con las prácticas desleales de comercio. Por ejemplo, en distintos sistemas económicos los elementos que se utilizan para calcular los costos variables difieren (como es el caso de las grandes empresas japonesas, en donde los costos laborales son fijos). En tal situación, el cálculo de precios por abajo de los costos variables no es necesariamente una evidencia del *dumping*.

Más grave aún es que cuando una investigación por *dumping* arroja un resultado positivo, la única forma en que el exportador puede evitar la aplicación de la medida *antidumping* correspondiente es aumentar su precio de exportación en un porcentaje dos veces superior al margen de *dumping* (por ejemplo, si el margen de *dumping* es 10%, el aumento del precio deberá de ser de 20%). Ello tiene como objetivo protegerse de las importaciones. Pero como el infractor no debe discriminar precios en los distintos mercados, en la práctica deberá incrementar sus precios para todos los destinos.

La solución ideal en la Ronda hubiera sido la eliminación de las legislaciones *antidumping* y el establecimiento de precios "injustos" con base en las legislaciones de competencia del país importador. Esto no se logró. Otra solución podría haber sido la supervisión estricta de las acciones *antidumping* por el SSC de la OMC. Sin embargo, una propuesta de último minuto por parte de Estados Unidos impidió que esto se lograra, pues los paneles multilaterales no tendrán autoridad para poner en entredicho las investigaciones nacionales, con lo cual es casi seguro que esta legislación seguirá siendo utilizada con propósitos proteccionistas, como en el pasado. Esto evidentemente socava muchos de los logros que se obtuvieron en la Ronda, sobre todo en lo relativo al SSC.

La futura agenda de negociación en la OMC

Ya mencionamos antes que, además de poner en práctica los acuerdos alcanzados en la Ronda Uruguay, la OMC tendrá como uno de sus principales propósitos servir de foro para celebrar negociaciones comerciales que a diferencia del pasado, tendrán un carácter continuo y casi permanente. Por ejemplo, algunos temas de la Ronda

Uruguay quedaron pendientes de resolución y deberán concluirse a la mayor brevedad. Tal es el caso de las negociaciones de acceso a los sectores de servicios financieros y de telecomunicaciones.

Igualmente, en el acuerdo suscrito en Marrakech se creó un grupo de trabajo que, en los próximos tres años, tratará de establecer directrices para evitar que las normas de origen se transformen en una barrera encubierta al comercio. También está el compromiso de iniciar pronto negociaciones para establecer la relación que debe existir entre el comercio y el medio ambiente, el comercio y los derechos y estándares laborales, una nueva política de competencia y nuevas regulaciones sobre inversión extranjera.

A continuación se sugieren los objetivos que deberían guiar a nuestro país en algunas de las principales negociaciones futuras.

Reglas de origen

Sin duda, México deberá tener una participación muy activa en este grupo de trabajo a fin de alcanzar su principal objetivo que, como ya se dijo, es evitar que las reglas de origen se conviertan en una barrera encubierta al comercio. En los últimos años, las reglas de origen de numerosos acuerdos de libre comercio y uniones aduaneras se han transformado en una barrera potencial al comercio al establecer disposiciones —como las exigencias de contenido local— que operan como cuotas de importación. Por ejemplo, se ha estimado que cerca de 25% de las exportaciones de los países de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) que son elegibles para ingresar a la Unión Europea, al amparo del acuerdo de libre comercio, entran con arancel INFM por el alto costo de verificar las reglas de origen que regulan el comercio.

En la literatura más reciente sobre esta materia existe consenso en que las normas aplicadas internacionalmente deben ser simples, lo menos costosas posible y deben basarse en principios generales. Igualmente, se considera que las normas de origen vinculadas con exigencias sobre contenido local requieren auditorías costosas y estimulan la desviación del comercio, afectando negativamente el comercio de países no miembros. Así, por ejemplo, algunos países de la Unión Europea y del Pacífico asiático han manifestado su oposición a las reglas de origen que se establecieron en el TLCAN, en sectores como

el automotriz y el textil, las cuales son vistas como muy restrictivas precisamente por estos motivos.

Es muy importante para nuestro país vigilar y seguir las labores del grupo de trabajo creado en el Acuerdo de Marrakech, ya que se pretende establecer armonizaciones multilaterales que representarán nuevas exigencias aduaneras, administrativas y judiciales que podrían resultar incompatibles con los procedimientos que han sido impuestos por las reglas de origen que hemos negociado en diversos acuerdos comerciales, como el TLCAN.

De hecho, en la medida en que los criterios de armonización de las reglas de origen fueran efectivamente menos restrictivos, podrían servir de base para renegociar con Estados Unidos y Canadá las reglas de origen en sectores como el automotriz y el textil. De este modo, al contar con nuevas reglas más flexibles en estos sectores eliminaríamos las fuentes de conflicto que generó la negociación de dichas reglas de origen dentro del TLCAN con países como Japón y otros del sudeste asiático.

Políticas de competencia

Una de las materias que ocupará un lugar privilegiado en la nueva ronda de negociaciones es la de las denominadas "políticas de competencia" *(competition policies)* y su relación con el comercio.

Algunos gobiernos argumentan que la falta de políticas antimonopólicas en ciertos países afecta el comercio de bienes y servicios. Por ejemplo, Estados Unidos considera que en Japón los sistemas de distribución y las estrategias de integración productivas constituyen barreras al comercio de bienes y servicios. Asimismo, las prácticas comerciales de carácter monopólico por parte de empresas privadas (por ejemplo, en el sector de telecomunicaciones) pueden restringir el comercio.

Por ello, se ha insistido en que es necesario establecer multilateralmente un estándar mínimo de regulaciones comunes que favorezcan la competencia, lo que permitiría asegurar que, una vez removidas las barreras comerciales, las legislaciones internas sean consistentes con las políticas en esa área.

Para algunos autores, resultará muy difícil crear dicho estándar, ya que la armonización de políticas de competencia sólo puede

lograrse en un estado muy avanzado de integración (como el de la Unión Europea). También se ha sugerido que tal vez sea posible alcanzarla en acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales (como en el TLCAN), pero que resultará prácticamente imposible en el ámbito multilateral.

Existen, sin embargo, diversas áreas de "armonización" que podrían perfeccionarse para avanzar en esta materia; por ejemplo, la eliminación de los procedimientos *antidumping* para corregir las prácticas restrictivas (casos de Australia y Nueva Zelanda y la Asociación Europea de Libre Comercio).

Dos temas que resultan de central importancia para países como México son, sin duda, el de las políticas de inversión y el de la protección a la propiedad intelectual. En la Ronda Uruguay, ciertas políticas restrictivas a la inversión, como son los requisitos de desempeño y de contenido local, fueron calificadas como restrictivas del comercio. Sin embargo, estas políticas también sirven para impedir las prácticas restrictivas de negocios que en ocasiones utilizan las empresas trasnacionales. Sin duda alguna, estas prácticas también deberán ponderarse en los esfuerzos que se hagan por armonizar las políticas de competencia en el ámbito internacional.

De igual forma, algunos temas relacionados con la defensa de la propiedad intelectual tienen repercusiones directamente en las políticas de competencia. Por ejemplo, las restricciones a las importaciones paralelas de bienes patentados también se relacionan, sin duda, con las políticas de competencia.

Comercio internacional y medio ambiente

Otra de las materias que ocuparán un lugar privilegiado en la agenda de negociaciones futuras en la OMC es la de la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sostenido.

En años recientes se han negociado diversos tratados multilaterales sobre medio ambiente, que buscan estudiar y corregir los problemas ecológicos vinculados con el crecimiento económico mundial. Sin embargo, estos tratados no contienen disposiciones en materias comerciales ni mecanismos compulsorios que aseguren su cumpli-

miento, de suerte que la vinculación entre comercio y medio ambiente es aún muy débil. (Evidentemente esto no es aplicable al TLCAN, donde sí se hicieron avances muy importantes.)

En mi opinión, México, en su participación en esta negociación, deberá tener en cuenta los problemas principales que surgirán al tratar de incorporar la dimensión del medio ambiente en un organismo de la naturaleza de la OMC. Entre los principales problemas podemos mencionar los siguientes:

a) Los problemas ambientales son distintos entre los países y dentro de éstos. Por lo tanto, resultará muy difícil la armonización de estándares y el logro de un acuerdo que recoja realidades tan diversas.

b) La armonización puede no llegar a ser un mecanismo eficiente, toda vez que se pueden tratar de imponer estándares excesivamente costosos que contribuyan marginalmente al mejoramiento global del medio ambiente, distrayendo recursos de actividades prioritarias para el desarrollo. Una excepción obvia sería el caso de que la armonización fuera acompañada por una reducción de costos.

c) Existe la probabilidad de que los miembros de la OMC lleguen a coincidir en los objetivos que deben tener las regulaciones ambientales. Sin embargo, muy probablemente diferirán en cuanto a los recursos que deberán aplicarse para alcanzarlos.

d) Es posible esperar que muchos países, al establecer un vínculo formal entre comercio y medio ambiente, hagan la propuesta de prever sanciones frente a eventuales incumplimientos. No habrá que olvidar que la evidencia empírica indica que la mejor manera de promover políticas ambientales aceptables para todos es por medio de la cooperación y la asistencia.

Conclusiones

El GATT, y en particular la nueva OMC, constituyen para México un importante foro desde donde nuestro país puede hacer realidad sus objetivos de capturar nuevos mercados y diversificar sus exportaciones. El ingreso de México al GATT y su participación en la Ronda Uruguay no sólo significaron un acceso más seguro y amplio de sus exportaciones a los mercados de otros países sino que, además, le

permitieron participar en el diseño de las nuevas normas que regirán el comercio internacional de acuerdo con sus intereses particulares.

Como miembro de la OMC, México participará en todas sus actividades y se beneficiará de todas las cláusulas generales que la regirán (cláusula de nación más favorecida, trato nacional, no discriminación, etc.). También tendrá beneficios importantes, como son la posibilidad de recurrir al procedimiento de solución de controversias y de utilizar las medidas de salvaguardia previstas en el Acuerdo General para proteger su producción nacional.

MÉXICO Y LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO: LA NECESIDAD DE UNA POLÍTICA EXTERIOR

OMAR MARTÍNEZ LEGORRETA *
El Colegio de México

Muchos analistas internacionales y especialistas en estudios estratégicos están de acuerdo en señalar que el siglo XXI será el que marque el ascenso definitivo del área del Pacífico al lugar que ocupó, durante los siglos pasados, el área del Atlántico.

Sin duda, el próximo siglo estará plenamente ocupado con las acciones y reacciones de los tres centros de poder que se han configurado en estos años, y que marcan la diferencia radical respecto a nuestro siglo. En vez de los dos centros de poder, Europa y Norteamérica, que prácticamente decidieron el curso de la historia mundial en los dos siglos pasados, en el siglo entrante serán tres, al añadirse a los dos anteriores el este de Asia.

Los pasados 30 años han visto resurgir el este de Asia de una manera asombrosa, que muchos han calificado de milagro; ese crecimiento sin paralelo ha dotado a la región de una voz audible y de un peso considerable, como no había tenido antes. En 1960 Japón y todo el este de Asia apenas representaban 4% del PNB mundial, en tanto que Estados Unidos, Canadá y México acumulaban 37%. Hoy, las dos áreas tienen una proporción similar del PNB mundial, pero como más de la mitad del crecimiento económico mundial tiene lugar en Asia en el decenio de los noventa, las economías del TLC norteamericano y

* Agradezco los muy útiles comentarios del profesor Alfredo Román Zavala del Centro de Estudios de Asia y África.

las europeas irán reduciéndose proporcionalmente, con lo cual el peso económico del este de Asia será el mas significativo.[1] La OCDE estimaba, en 1992, que la participación del este de Asia en la producción y el comercio global hacían pronósticos creíbles, como los del Instituto de Investigaciones Mitsubishi, de que, para el año 2000, la economía japonesa representará 86% de la de Estados Unidos y que otras economías de la región Asia-Pacífico llegarán a 29%. Su cálculo es que las economías de Japón y el este de Asia juntas, sobrepasarán en 15% a la economía de Estados Unidos.[2]

Este pronóstico tan optimista tiene que ver con una actitud basada en una nueva postura asumida, primero, por los países del este del Asia, extendida después a los del sureste de Asia, que hace que sus propias proyecciones y puntos de vista sean considerados ahora en primer lugar, y que sólo en segundo lugar analicen las proyecciones y pronósticos que se hacen fuera de la región sobre la misma. Según algunos observadores, se ha levantado en Asia, y avanza por el Pacífico, un verdadero maremoto, una *tsunami* de sentido común y confianza ocasionada por el dinamismo económico de la región. Las lecturas que hacen los países de la región, sobre su crecimiento económico y la actividad comercial de los pasados diez o veinte años, los llevan a concluir que pueden avanzar por el camino del desarrollo y lograr lo mismo que los países avanzados, varios de ellos antiguas metrópolis coloniales del área.

Por razones complejas que tienen que ver con la difusión acelerada de la tecnología, de las ideas y de las prácticas comerciales, y con la gran movilidad y disponibilidad de capital en la región, aunado todo ello a aspectos culturales propios de los países del área que han funcionado como "ventajas comparativas", no es extraño que todo haya resultado en una especie de euforia cautelosa, que les hace ver el futuro con optimismo.

Esas "ventajas comparativas" son las que han convencido a muchos asiáticos del área Asia-Pacífico de que han hecho bien las cosas, en forma diferente de como las hicieron otros países avanzados,

[1] Kishore Mahbubani, "The Pacific Way", *Foreign Affairs*, enero-febrero de 1995.

[2] OCDE, *Long-term Prospects for the World Economy*, Head of Publications Service, París, 1992, p.179.

principalmente los europeos, a cuyo modelo para lograr el desarrollo pueden oponer ahora los resultados de la vía asiática, por así llamarla.

ASIA-PACÍFICO O LAS VARIACIONES SOBRE EL TEMA DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Los estudios comparativos del crecimiento económico mundial señalan que la región Asia-Pacífico, incluso desde Afganistán, pasando por el subcontinente indio, hasta llegar a Japón, Corea del Sur y las islas del Pacífico en su lado occidental, está creciendo a tasas mayores que cualquier otra área económica del mundo. La tasa de 7% de crecimiento promedio en 1992, sumada al cerca de 8% de 1994, está muy lejos de 1.5% alcanzado por los países industrializados, 2.5% del conjunto de Latinoamérica y de 2% de África. Únicamente los países en desarrollo europeos y de Oriente Medio han llegado a acercarse a las marcas impuestas por los países asiáticos, al lograr tasas de crecimiento de 6% en el ya lejano 1992. Por ello, la mayor parte de las proyecciones económicas mundiales atribuyen a la región Asia-Pacífico una continuidad en el crecimiento de sus "milagros" económicos mayor a la del resto del mundo.

Increíblemente, sin contar el caso de Japón que se ha convertido en el paradigma de desarrollo, después de la gran devastación causada por la segunda guerra mundial, Corea del Sur y Taiwan han llegado a alcanzar el estatus de país industrializado y se han transformado en verdaderas potencias económicas. Hong Kong, a su vez, supera ya, en términos de ingreso per cápita, a Inglaterra.

Por otro lado, en los años recientes, en parte debido al colapso de la Unión Soviética y en parte debido a los ejemplos exitosos de las economías de los llamados "tigres" o "dragones", muchos otros países de la región se han abocado a cambiar sus políticas económicas orientándose a la apertura y han logrado obtener resultados espectaculares. La República Popular China es uno más de los ejemplos que han visto un crecimiento económico cercano a dos dígitos, como resultado de la apertura de su economía. En la misma línea, la India de Manmohan Singh ha promovido reformas que parecen llevarlo por el camino correcto en la búsqueda de mejoras económicas y de mayores márgenes de acción en sus disputas raciales y religiosas.

Asimismo, Tailandia y Vietnam podrían ser de los futuros jugadores estrella de una región que posee mayor variedad que cualquier otra en el mundo, incluyendo los países densamente poblados como Pakistán y Bangladesh y a los microestados del Pacífico Sur.

Afortunadamente para las economías de la región Asia-Pacífico, el entorno internacional de los treinta años pasados les fue, en lo general, muy favorable. Estados Unidos desempeñó un papel especialmente importante, desde un principio y en todo el periodo de referencia, en el desarrollo de Japón; tanto los Estados Unidos como Japón han sido los socios indispensables de los otros países. Estados Unidos, por ejemplo, absorbió de 11 a 34% de las exportaciones de esos países en 1975, y de 14 a 38% en 1984, sin incluir a China. La participación de Japón fue de 9 a 44% en 1975 y de 9 a 47% en 1984. En cuanto a sus importaciones, Estados Unidos suministró de 11 a 28% en 1975 y de 6 a 27% en 1984; mientras que Japón suministró de 17 a 38% en 1975 y de 14 a 31% en 1984. Estados Unidos fue el mercado principal para Japón y los países de nueva industrialización (NIC, por sus siglas en inglés), Japón fue el mercado principal para los países en desarrollo y, eventualmente, también para China. Para la región en su conjunto, Estados Unidos fue en primer lugar, el mercado principal y, en segundo lugar, el proveedor de bienes de capital, en tanto que Japón proporcionó, en primer lugar, bienes de capital y, en segundo, su mercado. En esta forma Estados Unidos y Japón han sido las locomotoras que han arrastrado los trenes del desarrollo de los países asiáticos. Además, esos dos países han sido los principales inversionistas directos en la región y los que han concedido la mayor cantidad de préstamos. Hoy el panorama ha cambiado, y es Japón la fuente principal de capitales de inversión, además de que se ha registrado un fortalecimiento creciente de la actividad económica intrarregional, con lo cual son los mercados regionales los que están desplazando del primer lugar al mercado de Estados Unidos como destino de las exportaciones de estos países.

Para muchos observadores, la mayor amenaza del futuro económico de la región Asia-Pacífico proviene de Estados Unidos. No obstante, en la medida en que la economía de este país ha encontrado obstáculos, su visión de una economía global se ha vuelto miope y cortoplacista. El problema para el presidente Clinton parece ser la búsqueda desesperada de resultados instantáneos para una economía que ha tardado años en alcanzar los problemas de déficit comercial y

presupuestario. La solución instantánea a problemas de decenios lleva a Estados Unidos a querer encontrar en medidas simplistas, como la imposición de barreras arancelarias a productos japoneses y la aplicación de la cláusula "super 301", la solución a sus problemas.

La organización para la cooperación económica en el Pacífico

La idea de organizar la cooperación económica en el Pacífico tiene una historia cercana a 35 años, y existen buenas referencias y múltiples ejemplos acerca del concepto y de los intentos de dar una estructura organizativa a toda la gama de relaciones que existen entre los países que forman la cuenca del Pacífico. Cabe señalar que los esquemas de organización para la cooperación en el Pacífico fueron propuestos, de distintas maneras, inmediatamente después de la segunda guerra mundial.

Para 1967 algunos hombres de negocios, industriales y banqueros japoneses empezaron a desempeñar un papel de liderazgo en el establecimiento del Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico (Pacific Basin Economic Council, PBEC) que promovía la cooperación del sector privado de la región, por medio de reuniones anuales.

En mayo del mismo año, economistas e internacionalistas de Australia, Nueva Zelanda y Japón formalizaron la creación de la Conferencia sobre Libre Comercio y Desarrollo del Pacífico (PAFTAD por sus siglas en inglés) que concretó, por primera vez, el concepto sobre la cooperación económica multinacional en el área y que fungiera como un mecanismo de consulta para esa cooperación. El surgimiento de las cuestiones norte-sur y las repercusiones de la primera crisis del petróleo en 1973 habían aumentado las inquietudes en torno a la cooperación económica y se dio mayor importancia a los intentos por organizar la cooperación económica en la región del Pacífico. De ahí que algunos líderes gubernamentales de los países del Pacífico quisieran crear un grupo distintivo para enfrentar los problemas comunes a la región.

A partir de la reunión celebrada en Canberra, Australia, en 1980, se le dieron las características principales a lo que resultó la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico (PECC, por sus siglas

en inglés; hoy día Consejo) donde se reunieron, a manera de delegaciones tripartitas, funcionarios gubernamentales, hombres de negocios y académicos.

El PECC pudo verse como un foro lógico y natural para la resolución de fricciones comerciales que se produjeran debido a políticas, muchas veces conflictivas, en las economías nacionales que favorecieran el comercio desleal. Eso significaba que ese organismo podría contribuir, si lograra difundir los estudios y el conocimiento en torno a los costos del proteccionismo y los beneficios de la cooperación en áreas específicas, a la resolución de las fricciones comerciales crónicas. En esa forma, mejoraría la calidad de los análisis de las políticas y aumentarían las posibilidades de coordinación entre los miembros de la región.

En ese sentido, el PECC contribuiría a la preservación de una economía internacional de tipo liberal, coordinando una posición regional en las reuniones del GATT.

En esta perspectiva, la función del PECC, si bien no se enfoca a la integración política en el Pacífico, consistirá en formar y reconciliar las percepciones individualistas de los actores para alcanzar acuerdos de beneficio mutuo, con repercusiones mas allá de la región. Con ello se dará paso a que la PECC se convierta en "la OCDE del Pacífico", como la catalogó el entonces primer ministro de Japón, Yasuhiro Nakasone, en la reunión de Osaka.

El mecanismo para la Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC)

El vehículo propuesto con el establecimiento de APEC, permite que la región coordine un acercamiento mayor con el GATT y su sucesor, la naciente Organización Mundial de Comercio (OMC), en que se discuta, con mayor apertura, una liberalización del comercio más profunda en Asia y el Pacífico, y que se exploren nuevas áreas de cooperación, tomando en cuenta el grado de complementariedad y de integración ya existentes en las economías de la región.

La iniciativa australiana de crear la APEC en 1989-1990 fue más bien una respuesta a dos acontecimientos inminentes: el primero se refería al Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos (México aún no había anunciado abiertamente su participación en ese acuerdo) y, el segundo, a la aparición de un mercado europeo único para 1992.

La construcción de la Cooperación Económica Asia-Pacífico tiene que estar lo suficientemente estructurada para cumplir a satisfacción sus propósitos, y la reducción de las barreras al comercio en bienes y servicios debe ser consistente con los principios del GATT, sin ir en detrimento de los miembros de la APEC.

En un balance general, es posible señalar que el Pacífico tiene en la APEC un nuevo foro de utilidad en el que los gobiernos están plenamente involucrados. Ya en la reunión número VII del PECC, en Auckland, Nueva Zelanda, del 12 al 15 de noviembre de 1990, este organismo se dio a la tarea de tomar acción conjunta con la APEC, y tiene la intención de continuar la agenda especificada por esa nueva agencia. De igual forma, la 23a. Reunión General Internacional del PBEC recibió con agrado la aparición de la APEC y se abocó a estrechar los lazos con esa asociación.

El nuevo escenario internacional del Asia-Pacífico

Así pues, será en esta región donde se dirimirá el nuevo orden mundial, pues la competencia por la hegemonía depende ahora de la participación en mercados más que en territorios, en los bloques comerciales más que en las alianzas, y en las habilidades comerciales mas que en las acciones militares. Esto salta a la vista cuando recordamos que los intentos de Estados Unidos y de la extinta Unión Soviética por convertir el poderío militar, nuclear y convencional en una ventaja política fracasaron, y que la costosa confrontación entre las dos superpotencias terminó en un empate que se decidió con la implosión y el desmoronamiento de la Unión Soviética. Ese fracaso en el plano militar y político ha trasladado la lucha por el poder en el sistema internacional al campo económico, donde se ha incrementado el número de los jugadores importantes.[3]

Con la transición de la bipolaridad a la multipolaridad en las relaciones internacionales, es posible que ya sea inevitable que el nuevo orden mundial se asiente sobre el trípode de los bloques en

[3] Robert Gilpin, "International Politics en the Pacific Rim Era", en Peter A. Gourevitch (comp.), *The Pacific Region: Challenges to Policy and Theory*, The Annals of the American Academy of Political and Social Science, vol. 505 (sep., 1989), p. 47.

gestación: América del Norte, Europa y este de Asia (con la inclusión del sureste de Asia, Australia y Nueva Zelanda). En esta última región es Japón quien ha asumido el liderazgo. La disputa económica actual entre Estados Unidos y Japón se puede ver como una lucha por la hegemonía en la región Asia-Pacífico, aspecto sobre cuya posible solución se han presentado varios escenarios. Por cierto, esos escenarios, más que presentar una serie de posibilidades para llegar a una, han resultado ser una sucesión apresurada de etapas que parecen concluir con la última posibilidad prevista: la *Pax Nipponica*, que podría incluso cubrir los aspectos de seguridad de la región sin la presencia de Estados Unidos.

Ésta será una batalla larga, que concluirá con la definición del país, o grupo de países, que dominará la región y determinará el rostro de la comunidad del Pacífico.

Si Estados Unidos y Japón decidieran cooperar mutuamente y trabajar de común acuerdo, entonces sería posible que la APEC se convirtiera en la institución dominante y alcanzara una integración verdadera en el comercio y las inversiones. Sin embargo, como parecería que las relaciones entre los dos países tienden a agravarse, a juzgar por los conflictos comerciales y las tensiones económicas, los problemas parecen haber entrado ya en el terreno político. En este campo el proteccionismo comercial de Estados Unidos ha cambiado el enfoque y alterado la sensibilidad de los países asiáticos, que sienten que hay que defender su causa económica —y eventualmente política— común, y empujar la creación del bloque asiático, a pesar de haber apoyado y firmado la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Ejemplo de esta actitud es la iniciativa de Malasia para crear la Agrupación Económica del Este de Asia.

Japón, que ya depende claramente del resto de Asia como mercado para sus exportaciones y fuente de importaciones, se ha inclinado a seguir la corriente de los países asiáticos que desean formalizar más la cooperación económica para fortalecer su poder de negociación frente a otras regiones, pese a lo cual este tercer bloque podría no estar encabezado por Japón, en cuyo caso sería posible que, con la APEC, la actividad económica intrarregional evolucionara hasta lograr una integración mayor, para lo cual habría mucho que hacer aún.

Pues bien, ese conflicto entre las dos principales potencias económicas de la región no podía estar ausente del principal foro del

Pacífico, la APEC, según se puede apreciar en la agenda de la reunión de Ministros, que se efectuó en Osaka, en noviembre de 1995, que parece reflejar los asuntos principales del enfrentamiento entre Japón y Estados Unidos. Es posible que, en forma inevitable, México sea involucrado en el conflicto, en la medida en que la opción principal de nuestro desarrollo económico quedó definida con América del Norte. Es por completo necesario aprovechar todas las vías de apertura y conciliación previstas en el mismo tratado para trabajar por un acercamiento de América del Norte con la región Asia-Pacífico, en el marco de las acciones y objetivos de la APEC. Esta organización que, en palabras del ministro de Asuntos Extranjeros de Corea del Sur, es la única organización económica regional para el este de Asia, se considera como el motor de la economía mundial hacia la globalización.[4]

Por el momento queda, como única alternativa para tratar de evitar el congelamiento en bloques, hacer de la APEC la organización que logre armonizar intereses y negociar diferencias. En la previsión correspondiente a la definición de su política exterior en la región Asia-Pacífico, México debe tener presente que las únicas disponibilidades reales de capital de inversión están allí y que, incluido México en el "bloque deudor" que encabezaría el mayor deudor de todos, la opción más viable es la de fortalecer la APEC y aprovechar ese foro tanto en beneficio común de la región, como para alcanzar nuestros propios objetivos.

La presencia de México en el área Asia-Pacífico

El desarrollo del proceso para organizar la cooperación económica en el Pacífico, y sus más amplias repercusiones en términos de comercio mundial y patrones de inversión, despertó desde hace tiempo un profundo interés por parte de algunos países latinoamericanos. En el caso de México, los vínculos con el Pacífico asiático han existido incluso históricamente, por lo que la expresión de su interés y participación no debe ser tomada como un fenómeno enteramente novedoso, aunque haya oscilado entre intentos exploratorios por corregir

[4] Discurso del doctor Han Sung-Joo, ministro de Asuntos Extranjeros de la República de Corea, Open Forum on APEC: Where do we go from here?, Jakarta, 14 de noviembre de 1994.

caminos y la contundente racionalidad económica que lo liga a Estados Unidos.

Para México la voluntad de incrementar y asegurar su presencia en esta extensa, y por demás significativa región, ha quedado de manifiesto en toda una serie de pronunciamientos en los niveles públicos y privados plasmada en los últimos tres planes nacionales de gobierno.

Por otro lado, con la estrategia de modernización económica y apertura al exterior —transformaciones cualitativas indispensables en la nueva dinámica internacional—, propiciadas por el presidente Salinas, se buscó inicialmente asegurar una mayor inserción del país en la economía mundial mediante la "diversificación" y expansión de los mercados de intercambio.

Como parte de esa estrategia, se puso un énfasis especial en la cuenca del Pacífico y en la forma de participar en las organizaciones que empezaban a concertar la cooperación en la misma y en las que, salvo las organizaciones de carácter subregional, como es el caso de la ANSEA y de alcances aún limitados como la APEC, se tenía un interés directo.

Tras un corto periodo de participación como observador, se aceptó a México en 1989 como miembro formal del PBEC, cuando ese Consejo empresarial lo admitió por medio del Comité Mexicano del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico.

Por lo que hace a la Conferencia para la Cooperación Económica del Pacífico (hoy día Consejo), el interés de México por observar de cerca su desarrollo y por, llegado el momento, participar, dio lugar a la creación de la Comisión nacional del PECC. Con la admisión de México al PECC en 1991, se formalizaron y consolidaron varios años de participación activa en los grupos especializados de este organismo.

Para México, el hecho de que en la cuenca del Pacífico se esté buscando un proceso integrador que aglutine la historia y el futuro de una gran cantidad de países, es indispensable que la riqueza y el intercambio económico de la región se perciban no como una fuente de beneficio exclusivo de unos cuantos países de economías más grandes, sino como un proceso económico de correspondencia y compartición.

Por lo demás, en la medida en que se propicie y se incremente la participación organizada, y sobre todo consistente, en los foros inter-

nacionales que correspondan, y que permita establecer condiciones más convenientes para la expansión del intercambio comercial en el Pacífico, se estarán dando los pasos necesarios para encauzar el proceso de globalización en aras del desarrollo económico y social.

En el plano de las estructuras internas nacionales que tienen que ver con la formulación de la política económica y de estrategia general de nuestro país con el exterior subyace, hay que reconocerlo, una inconsistencia de pensamiento y una falta de profesionalismo administrativo en relación con la intersección de los factores políticos y económicos en la política exterior.

La necesidad de una política exterior de México en la región Asia-Pacífico

En su momento, se trató insistentemente de racionalizar la inserción de México en los foros del Pacífico, con lo que resultó evidente que, hasta que México no internalizara el concepto de cooperación económica en una región en cuyo crecimiento económico no ha participado, le resultaría ajeno y oportunista buscar participar y beneficiarse del mismo, y no tendría una política coherente hacia esa región.

Ciertamente México ha carecido de una estrategia internacional que definiera con precisión y coherencia los objetivos concretos de una política económica determinada. En el mejor de los casos, la participación internacional representada con el término de "diversificación económica" se ha reducido únicamente a "lanzar el anzuelo", indiscriminadamente, en ese gran océano Pacífico con la esperanza de lograr una buena pieza. Puede decirse que no ha sido la política externa el reflejo de la prioridades de una política interna, sino al contrario.

En estas circunstancias, no resulta, pues, extraño encontrar una política hasta cierto punto titubeante en lo que se refiere a la participación de México en las organizaciones de cooperación económica de la región Asia-Pacífico, en aras de las expectativas que en un momento dado ofreció la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

Valen los atenuantes; el fin de la guerra fría ha agudizado la tensión en las fuentes de conflicto, en asuntos no militares, entre los

actores más importantes en las relaciones económicas internacionales. En lo que toca al área de Asia-Pacífico, la preocupación más importante es, sin lugar a dudas, la relación entre Japón y Estados Unidos, y el peso del ajuste en el liderazgo regional que esa relación representa para la actuación en el exterior de la mayoría de los Estados de la región del Pacífico.

Por el momento, existe una incapacidad difundida internacionalmente para entender los cambios que han emanado del fin de la guerra fría, y no se ha estructurado una teoría de liderazgo que permita la formulación de un nuevo *modus vivendi* mundial. Éste no es un problema exclusivo de los países que disputan ese liderazgo, sino que los estados más pequeños del sistema internacional –México entre ellos–, se ven en la necesidad de reformular, de repensar, los fundamentos intelectuales y políticos de sus relaciones con el exterior.

En ese esquema, una política exterior en la era de la posguerra fría no debe ni puede basarse en la premisa de un liderazgo hegemónico por parte de Estados Unidos, en un momento en que parece necesario que los consensos multilaterales de tipo institucional prevalezcan sobre las exigencias del modelo económico neoliberal.

Sin embargo, a pesar de la incertidumbre que propicia la indefinición de un nuevo esquema de relación entre los mayores actores del ámbito internacional, la actividad que desarrollen los países medianos y pequeños resulta significativa en extremo, y es lo que hace a las organizaciones de cooperación económica (PECC y APEC) en el Pacífico especialmente interesantes, aunque no menos complicadas.

La APEC, por ejemplo, puede resultar una opción viable para contener los ímpetus de liderazgo, tanto de Japón como de Estados Unidos, y constituirse en foro que mitigue conflictos potencialmente entre ambos países. Ese organismo ha transitado hacia una gran variedad de sectores, que resaltan el desarrollo de diálogos económicos y de apoyo al establecimiento de confianza en los regionalismos abiertos.

La mayor complicación para el régimen de comercio mundial se presenta con el TLC, y las consecuencias adversas en el largo plazo aún no pueden preverse. Es evidente, además, que para Estados Unidos el TLC es un asunto de alta prioridad en su política económica con el exterior y, lógicamente distrae a ese país de otras opciones de comercio abierto. Por ello, una mala interpretación del TLC entre los países

de la región del Pacífico puede aumentar las presiones para la conformación de grupos de comercio excluyentes que exacerbarían las tensiones.

En ese sentido, y si bien el TLC promulga la no discriminación y es consistente con las reglamentaciones del GATT, su acercamiento hacia el predominio de un poder centralizado en las relaciones internacionales inhibiría las propuestas de regionalismo abierto contenidas en la APEC.

La cuestión más importante es, tal vez, que las diferentes concepciones acerca de la cooperación económica traen a la superficie la concepción misma del sistema capitalista que se está disputando.

Para el caso de México, si bien existen atenuantes ajenos para la definición de una política hacia el exterior, no se justifica la falta de creatividad y de iniciativas que interpreten la magnitud y el sentido del cambio que se presenta en el ámbito internacional. Lo mejor que se puede decir de esa "política exterior" es que ha venido dando tumbos oportunistas y ha oscilado entre los intentos ocasionales por corregir rumbos y la propia inutilidad de esos esfuerzos debido a la falta de profesionalismo burocrático. Por otro lado, es poco dable pedir a los encargados de formular las "políticas" con el exterior que establezcan una estrategia de largo plazo cuando no se ha llegado aún a etapas definitorias del nuevo entorno internacional que permitan esclarecer el tipo de relación que se puede instituir entre los países.

El desafío para México se presenta por partida doble. Definir el país en lo interno para poder formular su relación con el exterior en general, y con la región Asia-Pacífico en lo particular, y no al revés.

Como quiera que sea, el desafío en cuanto a la formulación de una política exterior hacia el área Asia-Pacífico plantea, por principio, la insalvable realidad de la vecindad con Estados Unidos, y la dificultad de establecer acuerdos que puedan superar el conflicto comercial entre Japón y Estados Unidos. Ajustarse a los cambios externos no significa someterse a ellos.

México tiene necesidad urgente de definir una política exterior para el área que registrará el crecimiento económico más dinámico el próximo siglo. Para entonces, deberán estarse cumpliendo las previsiones y compromisos que se consignaron en la Declaración sobre la Resolución Económica Común de los Líderes de los países miembros de la APEC, hecha al concluir su reunión en Bogor, Indonesia, en

noviembre de 1994. Esa política deberá ser parte del todo que armonice y coordine los intereses de México en el ámbito global, y no coyuntural o circunstancial.

Para Asia-Pacífico propongo que el ejercicio de imaginación de la política exterior mexicana allí esté sustentado, primero, en las posibilidades reales de crecimiento económico de México, en sus compromisos económicos y de otro tipo, bilaterales y multilaterales, con países e instituciones internacionales de esa área, vistos con la frialdad de las cifras e indicadores que no permitan soñar en imposibles, y en segundo lugar, en la necesidad de restaurar la credibilidad y la imagen de México en esta región, para aprovechar las posibilidades y ventajas reales que ofrece.

En ese ejercicio de imaginar y trazar la política exterior de México para el área Asia-Pacífico deberá tenerse muy en cuenta la experiencia de los países de la región quienes han pasado ya, o están pasando ahora, por circunstancias muy difíciles que, posiblemente por las exigencias de la guerra fría en el área, no fueron suficientemente previstas. Problemas relacionados con el cambio social y el costo que, en ese aspecto, ha tenido su opción por el crecimiento económico que, en muchas ocasiones, no ha corrido parejo con el desarrollo social. Entre las distintas medidas que el gobierno mexicano tomó en años recientes, para apoyar su acercamiento a los países de la región, está la de abrir embajadas y consulados en países con los cuales no se había pensado necesaria una relación mayor. Una tarea específica que debieran tener esas representaciones diplomáticas y consulares, al avanzar los intereses de México, es la de observar con la mayor atención los efectos políticos y sociales que se presentan ahora, y que habrán de presentarse en los próximos años, conforme se cumplan plazos de mayor integración económica o de facilitación y apertura al "libre comercio" en el área, en la medida que propone la visión de Bogor. En esa visión, por cierto, los líderes señalan específicamente que los esfuerzos por "alcanzar el nivel de prosperidad de que ahora disfrutan las economías de nueva industrialización", deben abarcar "los tres pilares de crecimiento sustentable, desarrollo equitativo y estabilidad nacional".[5]

[5] *APEC Economic Leaders' Declaration of Common Resolve*, Bogor, Indonesia, 15 de noviembre de 1994.

Las políticas bilaterales de México con cada uno de los países del área Asia-Pacífico, deberían ser parte de nuestra política exterior. Es decir, las relaciones de México con Japón o con China deberían decidirse en el marco más elevado de los intereses nacionales a escala global, no obstante lo cual, es necesario insistir en que debe haber una política exterior bien definida para nuestra relación con Japón, con China, con Corea del Sur, con Australia —que muy bien pudiera llegar a disputar el liderazgo de Asia-Pacífico, por su desarrollo y perspectivas, en el siglo XXI—, y con los países de la ANSEA, como los actores más importantes en el área, porque están empeñados en la opción por el crecimiento en circunstancias muy similares a las de México. Varios de ellos tienen el rango de "potencias intermedias" en el área del Pacífico, con las que se podrían examinar iniciativas y acciones conjuntas en temas de la nueva agenda internacional de interés común, no necesariamente económicos, en el marco del recientemente creado Foro Regional de la ANSEA. Por ejemplo, los problemas que ocasionará en el área el reciente anuncio del gobierno francés de que reanudará sus ensayos nucleares en el atolón de Mururoa.

La Declaración de Bogor habla de la visión de los líderes de una "comunidad de las economías de Asia-Pacífico basada en el reconocimiento de la interdependencia creciente de nuestra región económicamente diversa", y anuncia que, para incrementar el comercio y la inversión en el área Asia-Pacífico, acordaron adoptar la meta de largo plazo de comercio e inversión abiertos en la región para el año 2020. Para llegar allí, el paso lo marcarán los diferentes niveles de desarrollo económico que existen entre las economías-miembro de la APEC, pero quedó estipulado, como un desiderátum, que las economías industrializadas alcanzarán esa meta para el año 2010, en tanto que las economías en desarrollo llegarán en el 2020.[6]

Al definir esos plazos, los líderes señalan que otros objetivos son intensificar la cooperación entre las economías de la región para desarrollar mas efectivamente los recursos humanos y naturales, de tal manera que se alcance el desarrollo sustentable al tiempo que se reduzcan las disparidades económicas entre esas economías y se mejore el bienestar de sus poblaciones. Los dirigentes hablan de programas

[6] *Idem.*

múltiples de cooperación en todos los órdenes, y reconocen que cumplirlos exige un mínimo de coordinación y un máximo de esfuerzos de parte de los distintos países, si se desea genuinamente alcanzar las metas propuestas. Está de más decir que esto habla de un nivel de relación y colaboración entre las distintas economías-miembro que sólo con la ayuda de un plan maestro, que cada país trace y convenga en conjunto con los otros, se podrá cumplir en los plazos anunciados.

En este último aspecto, reconocer que nuestras dificultades actuales son muy parecidas, si no las mismas, por las que pasaron las economías de Corea del Sur y de los países de la ANSEA, nos debiera llevar a buscar un acercamiento mayor con esos países y trabajar con ellos para lograrlo. Los colegas en instituciones académicas de aquellos países reflexionan de manera similar, así como una disposición muy positiva para llevar a cabo acciones concretas en busca de ese acercamiento. Como prueba de ello, hemos acordado organizar una primera reunión exploratoria en la que, para ese efecto, tendremos varios representantes de instituciones académicas de México y otros países latinoamericanos, con colegas de instituciones de países de la ANSEA. La reunión se celebraría inmediatamente después de la siguiente reunión del Consejo de la Cooperación Económica del Pacífico (PECC), en los primeros días de octubre de 1996. La ignorancia de las experiencias del desarrollo de aquellos países nos condenaría a tener que pasar por las mismas sin la posibilidad de inspirarnos en su éxito.

Sobre este mismo tema, es oportuno recordar y rescatar uno de los aspectos más importantes que, desde un principio, ha sido el distintivo de la primera organización multilateral no oficial que surgió en el área del Pacífico. Me refiero al carácter tripartita del PECC, que le da su composición en delegaciones nacionales, no oficiales, integradas con representantes de los sectores académico, privado y oficial de cada uno de los países miembros, quienes, a título privado, han dado a la discusión de los problemas principales que representa lograr la cooperación económica en un área de las características y variedad como el Pacífico, la atmósfera necesaria para aerear muchas de las dificultades reales que traban las relaciones económicas internacionales de la misma, y que por múltiples razones no es fácil plantear en otros foros. El PECC es así, en verdad, un foro de negociación, de exploración y de asesoramiento del foro constituido por los gobiernos de la región, la APEC.

Las Comisiones Nacionales que se fueron creando en los países que se interesaron en participar en el PECC debían reflejar esa misma constitución tripartita, para facilitar el estudio y discusión de los problemas nacionales de acceso a la dinámica económica de la región. México estableció la suya en 1989, la Comisión Mexicana para la Cuenca del Pacífico, la cual necesita un replanteamiento de sus objetivos y una reorganización de su configuración para facilitar la participación efectiva de los tres sectores. Será de primordial importancia vincular el círculo de los académicos y el de los empresarios. Los primeros, para fungir como consultores de calidad de "liderazgo intelectual", para promover ideas acerca del regionalismo en el Pacífico y para comunicar con oportunidad las dimensiones y alcances del nuevo entorno internacional; los segundos, para participar, realizar y estimular la creación y el mantenimiento de un ambiente de negocios más ventajoso. Los tres sectores combinados pueden facilitar el acceso al dinamismo económico y tecnológico que ofrece la región Asia-Pacífico.

Éste es un aspecto que no es fácil lograr en varios países, como el nuestro, donde se deben vencer muchas resistencias personales e institucionales para que el examen de los problemas que se plantean a México se haga en un ambiente de franca discusión y respeto, en el que participen representantes de los tres sectores, no sólo por lo que afecte negativamente o beneficie a nuestro país su participación en los foros del Pacífico, sino en cualquier otro foro o en relación con cualquiera otra región.

Sin embargo, para que ese esquema funcione, se presupone la existencia de dos condiciones indispensables: una, la existencia de una política exterior clara, que especifique y señale las prioridades del interés nacional, como marco de referencia insustituible, y, dos, la coordinación necesaria y efectiva de las acciones de los tres sectores, que presupone la coordinación en el sector oficial mismo, en primer lugar entre la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la de Relaciones Exteriores, para evitar desconcierto, desinformación y no "dar bandazos" en la participación en los distintos foros internacionales.

El fin último tendrá como característica primordial la formulación de una política exterior hacia el área Asia-Pacífico con mejores fundamentos, con conocimiento de causa y con la responsabilidad que entraña encontrar nuevos destinos para el futuro del país.

Una vez que ya se conoce el Plan Nacional de Desarrollo, corresponde ahora formular la política exterior que articule la estrategia a seguir en las relaciones exteriores de México, de la cual será parte, todos esperamos, la que defina el quehacer para avanzar el interés nacional en el área Asia-Pacífico.

LA DEVALUACIÓN Y LA NUEVA CRISIS DE LA DEUDA EXTERNA MEXICANA DE 1995-1996: LA DEBILIDAD FINANCIERA DEL TLCAN

CARLOS MARICHAL
El Colegio de México

La crisis financiera que sobrevino intempestivamente con la devaluación del 21 de diciembre de 1994 –y que aún sigue afectando muy severamente a la economía nacional– fue verdaderamente mayúscula por la magnitud de la depresión económica desatada, la peor en la historia mexicana desde la década de 1930 o incluso desde la Revolución de 1910-1920. El número extraordinario de bancarrotas de empresas industriales y comerciales, la quiebra "técnica" de gran parte del sistema bancario a raíz de su excesivo endeudamiento externo y su enorme "cartera vencida", la pérdida de más un millón de empleos en el año de 1995 y la caída de los ingresos reales, son indicadores generales de la gravedad de la debacle contemporánea.

Aunque es cierto que relativamente pocos economistas predijeron la crisis[1] es igualmente claro –como lo señala Macario Schettino en su reciente texto, *El costo del miedo* (1995)– que un buen número de actores clave –esencialmente los políticos y banqueros de más alto nivel durante la administración de Carlos Salinas– tenían conciencia

[1] Una excepción es el economista José Luis Calva, quien en su libro *El modelo neoliberal mexicano*, México, Juan Pablos Editores, 1993, predijo en el prólogo, p. 9: "Así, la economía mexicana se encuentra en riesgo de una crisis financiera más profunda que la de 1982, no sólo por la magnitud de nuestros pasivos externos, sino por la volatilidad de las inversiones extranjeras de cartera, que no teníamos al principiar la década pasada".

de la creciente gravedad de los problemas subyacentes al modelo económico neoliberal adoptado.[2] Ellos prefieren optar por el silencio porque temían perjudicar las ambiciosas reformas económicas emprendidas, en especial el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN o NAFTA). A su vez, el PRI (Partido Revolucionario Institucional) temía perder las elecciones de agosto de 1994 si se llevaba a cabo una devaluación.

Dadas estas circunstancias específicas, no resulta extraño que a lo largo de 1993 y 1994, los encargados de la política financiera difundieran un discurso excesivamente optimista a través de los medios de comunicación en México y en el ámbito internacional, en especial en la prensa y la televisión. Pues, en efecto, una de las principales condiciones para acelerar la marcha del proyecto económico neoliberal y del TLCAN fue "vender" una imagen y a gran velocidad: una imagen de prosperidad inminente a partir del paso del "tercer" al "primer" mundo, con un gran salto que supuestamente se lograría mediante la integración con la economía de Estados Unidos.

Sin embargo, la campaña publicitaria no fue causal de la crisis financiera. Ésta radicó más bien en las políticas adoptadas por los responsables máximos de la Secretaría de Hacienda y el Banco de México en los años 1993-1994, los cuales alentaron un proceso de fuerte endeudamiento a corto plazo, que resultó lucrativo para unos pocos actores económicos, pero a la postre extremadamente peligroso para el gobierno, economía y sociedad de México. La entrada de capitales a México en los años 1990-1993 fue, en efecto, muy cuantioso, alcanzando unos 90 mil millones de dólares, una cantidad superior a la que recibió cualquier otro país de la región en ese periodo.[3] Pero, como demuestra la historia económica y financiera latinoamericana, las fases de auge económico siempre son seguidas por fases de crisis. El problema es saber cuándo se ha terminado la fase de auge y cuán grave puede ser la crisis subsiguiente. En este sentido vale la pena plantear rápidamente algunos problemas de perspectiva histórica para acercarnos luego a la actualidad.

[2] Macario Schettino, *El costo del miedo: La devaluación de 1994-95,* México, Grupo Editorial Iberoamérica, 1995.

[3] El estudio más detallado sobre esta cuestión es el del Fondo Monetario Internacional, "Evolution of the Mexican Peso Crisis", *International Capital Markets* (agosto de 1995), pp. 53-68.

Las crisis financieras latinoamericanas en perspectiva histórica

Desde varios puntos de vista, la crisis financiera y monetaria mexicana puede verse como una nueva crisis de la deuda externa. No obstante, tiene una serie de características singulares que conviene distinguir de aquellas facetas que son similares a las anteriores crisis de deuda externa. Para identificar y distinguir ambos fenómenos —lo tradicional y lo nuevo de la presente crisis— es conveniente revisar brevemente la lógica de las crisis financieras históricas en México y Latinoamérica, lo que puede sugerir algunos elementos que permitan algunas comparaciones con las más recientes —la crisis de la deuda latinoamericana de 1982-1988 y la crisis mexicana de 1995-1996— para sugerir en qué medida se ha entrado en los últimos años en una nueva etapa y quizá también una nueva dinámica aún más inestable y peligrosa de las relaciones financieras internacionales.

Como es sabido, tanto México como los demás países latinoamericanos han sufrido repetidas crisis de deuda externa a lo largo de los siglos XIX y XX. Las principales crisis históricas de deuda se produjeron como consecuencia de crisis económicas internacionales en 1873, 1890, 1929.[4] Por ello puede observarse que la suspensión de pagos de los diversos países latinoamericanos se produjo —en la mayoría de los casos— uno o dos años después de la manifestación de la recesión económica en los países industrializados. Por consiguiente, fueron los efectos de las grandes crisis en los países "centrales" los que solían provocar desquilibrios comerciales y financieros muy serios en los países "periféricos", llevando en muchos casos a la suspensión de pagos de las deudas externas. En cambio, en las crisis latinoamericanas de deuda más recientes —de los años de 1980 y la mexicana de 1995-1996— es factible sugerir que la correlación se ha invertido, ya que han sido las crisis financieras de países periféricos las que han amenazado a las naciones industrializadas, situación agravada por el proceso de globalización de los mercados financieros y el incre-

[4] Para información detallada sobre las moratorias latinoamericanas que siguieron a las crisis de 1873, 1890 y 1929 puede consultarse Carlos Marichal, *Historia de la deuda externa de América Latina*, Madrid-México, Alianza, 1988. Hay versión en inglés titulada *A Century of Debt Crises in Latin America: From Independence to the Great Depression*, Princeton, Princeton University Press, 1989.

mento en volumen, velocidad y volatilidad de los movimientos de capitales en el ámbito mundial.

Un segundo aspecto que vale la pena plantearse consiste en preguntar: ¿cómo afectaron las crisis a los países deudores y cómo afectaron a los acreedores? Los efectos de cada crisis de deuda incluyen una serie de elementos específicos de las diferentes naciones latinoamericanas, pero es posible ofrecer un esquema simple de la mecánica básica que explica cómo evolucionaron dichas crisis en este terreno y sus repercusiones.

Repasaré, en primer lugar, cómo afectaban las crisis internacionales a los países y gobiernos deudores en Latinoamérica. En las crisis mundiales de 1873 y 1929, puede observarse que la baja simultánea en el comercio y la inversión internacional afectó severamente a los gobiernos deudores, reduciendo sus ingresos fiscales (en moneda fuerte) y provocando numerosas suspensiones de pagos. Al mismo tiempo, en la mayoría de los países latinoamericanos solía producirse una fuga de capitales que se combinaba con la aparición de fuertes déficits comerciales (en los inicios de la crisis) para suspender los cambios, abandonar la libre convertibilidad y adoptar políticas de control de compraventa de divisas. En otras palabras, en las crisis históricas se observa la vinculación tradicional entre problemas para enfrentar el pago del servicio de la deuda externa y crisis monetaria, siendo acompañadas frecuentemente por crisis bancarias de menor o mayor alcance.[5] Esta conjunción de efectos se observaría, nuevamente y de manera extremadamente pronunciada, en la mayoría de los países latinoamericanos a partir de la crisis de la deuda externa que estalló en 1982, prolongándose a lo largo del resto del decenio de 1980-1990.[6]

[5] Las crisis bancarias en los mayores países de Latinoamérica fueron numerosas en los años de 1873-1876, en 1891-1892, en menor grado en 1931-1933 y en mayor grado en 1982-1985. Sobre las crisis bancarias históricas véanse referencias en Marichal (1988); para aquellas de los años de 1980 véase Robert Rollinat, "Teoría, problemática y experiencias de la privatización bancaria en América Latina: un primer balance", en P. Salama *et al.*, *Las nuevas Políticas de ajuste en América Latina*, Guadalajara, Universidad Autónoma de Guadalajara, 1995, pp. 57-82.

[6] Dentro de la vasta literatura sobre el tema veáse, por ejemplo, Stephany Griffith-Jones (comp.), *Deuda externa, renegociación y ajuste en la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

El endeudamiento, sin embargo, nunca ha tenido una sola cara. Falta, por lo tanto, hacer el interrogante: ¿cómo afectaban las crisis de las deudas externas a los tenedores de bonos y banqueros, es decir, a los acreedores? En primer lugar, la suspensión del pago del servicio significaba que los tenedores no podían cobrar sus intereses anuales durante un tiempo variable, dependiendo del desempeño de cada país en las diferentes crisis. En las crisis viejas, por ejemplo, las de 1873 y 1929, la suspensión de pagos llegó a durar entre 15 y 25 años. En cambio, en la crisis más reciente de 1982, pocos países latinoamericanos lograron una moratoria duradera —la mexicana duró apenas seis meses, de agosto de 1982 a enero de 1983— ya que la comunidad bancaria internacional logró imponer su nuevo esquema de *multilateral rescheduling* que incluía el mantenimiento del pago de la mayor parte de los intereses y esquemas de aplazamiento de la amortización. No obstante, a lo largo del decenio de 1980, diversos países —entre ellos Brasil, Argentina, Perú, Costa Rica y Bolivia— usaron en repetidas ocasiones moratorias parciales de corto plazo.[7]

Otro efecto similar de las crisis de deuda tradicionales y de la más reciente de los años ochenta es que los tenedores de bonos y banqueros acreedores perdieron (inicialmente) por la baja en la cotización de los bonos latinoamericanos. Por ello fue frecuente que se desarrollaran mercados secundarios de deuda donde podían colocarse estos papeles devalorizados a partir de programas de *swaps:* cambio de deuda por bienes públicos. Esto fue muy común en América Latina a fines del siglo pasado, presentándose casos muy importantes de *debt-swaps* en Argentina, Perú y los países centroamericanos en el decenio de 1890. Un siglo más tarde —entre 1986 y fechas recientes— la misma política de *debt-swaps* y de "privatizaciones" volvió a ponerse en marcha en toda América Latina, lo que sugiere que en la historia financiera no hay nada nuevo bajo el sol.[8]

[7] Véase el exhaustivo análisis de estas moratorias de los años ochenta en Óscar Altimir y Robert Devlin, *Moratoria de la deuda en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1993.

[8] A fines del siglo XIX eran comunes los *swaps*. Por ejemplo, en el caso de Perú, en 1890 el gobierno canjeó el grueso de sus bienes públicos (ferrocarriles estatales, bosques, minas, etc.) por bonos de deuda externa (liquidándola). A su vez, entre 1891 y 1895 el gobierno argentino vendió la mayor parte de sus ferrocarriles estatales por bonos de la deuda externa, al mismo tiempo que canjeó una gran cantidad de bonos

Sin embargo, debe señalarse que en la mayoría de las crisis *anteriores* a la del decenio de 1980, ni las moratorias latinoamericanas ni las renegociaciones representaron una amenaza demasiado seria para las finanzas de los países centrales.[9] En cambio, la crisis de la deuda que comenzó en 1982 –la mayor de este tipo en la historia mundial– inicialmente representó un gravísimo peligro para el sistema financiero internacional por el volumen de recursos en juego (cerca de 400 mil millones de dólares de deuda externa latinoamericana) y por que gran parte de esta deuda estaba concentrada en manos de una serie de grandes bancos, en vez de estar dispersas entre miles de tenedores de bonos, como había sido el caso en las crisis anteriores.[10] No obstante, es conveniente subrayar que la mayor parte de la deuda externa en 1982 era de mediano y largo plazos y, finalmente, pudo restructurarse.

La crisis financiera mexicana de 1994-1995 también ha provocado muy serios problemas para el sistema financiero internacional, pero lo más singular del caso es, sin duda, que en este caso el descalabro de las finanzas de un solo país latinoamericano –México– pudiera llegar a amenazar al sistema financiero internacional.

Las singularidad de la crisis mexicana de 1995: la nueva deuda externa y los "mercados de capitales emergentes"

En contraste con el anterior gran ciclo de endeudamiento en América Latina (1974-1982), cuando una parte importante de los fondos provinieron del reciclamiento de petrodólares, en los años 1990-1994 hubo un nuevo proceso de endeudamiento, a partir de la transferencia

---

viejos por bonos nuevos. Para detalles de la multitud de instrumentos financieros de restructuración de las deudas tradicionales veáse referencias en Marichal, *op. cit.*

[9] Una excepción es el caso de la crisis financiera de Argentina en 1890 que provocó el famoso "pánico Baring" en Londres en ese año. Sobre la misma existe una abundante bibliografía: véase Roberto Cortés Conde, *Dinero deuda y crisis en Argentina, 1862-1890*, Buenos Aires, Sudamericana, 1989, y Marichal *op. cit.*, cap. 6.

[10] La bibliografía sobre la crisis de la deuda de 1982 y sus consecuencias es abundante e incluye una multitud de estudios técnicos, periodísticos y político-económicos. Una historia amena es la de Darrell Delamaide, *Debt Shock: The Full Story of the World Credit Crisis*, Nueva York, Doubleday, 1984. Un análisis polémico pero muy bien documentado es el de Michel Henri Bouchet, *La riqueza de las naciones y la pregunta de los 1 300 000 millones de dólares*, Bogotá, Federación Latinoamericana de Bancos, 1989.

de nuevos tipos de recursos financieros (en su mayoría a corto plazo), provenientes, en gran parte, de los fondos de pensiones y los fondos de inversiones de los países más desarrollados y, en particular, de Estados Unidos.

Que estos capitales fluyesen a México no fue una casualidad, ya que las tasas de interés en Estados Unidos eran extremadamente bajas desde 1990. En efecto, esta emigración de dinero era parte de un fenómeno mundial, ya que todos los países "en desarrollo" estaban compitiendo por obtener los capitales golondrina mediante la apertura de sus bolsas o "mercados de capitales emergentes".[11]

El tema merece un comentario más detallado, pero me limito a señalar aquí que el extraordinario crecimiento de estos mercados de capitales (en el Tercer Mundo) durante los años de 1990-1993 —lográndose flujos superiores a 500 mil millones de dólares mundialmente a dichos mercados— hasta que comenzaron a subir las tasas de interés en Estados Unidos.[12] Desde principios de 1994, en cambio, estos recursos comenzaron a agotarse, lo que sugiere la complejidad de los vínculos que existen actualmente entre mercados de dinero y mercados de capitales, lo que representa una volatilidad creciente en la mayoría de las transacciones financieras internacionales.

En efecto, una de las principales diferencias entre la actual crisis mexicana y las crisis "históricas" de deuda externa en América Latina es que, en contraste con el pasado —cuando el grueso de la deuda externa era a mediano y largo plazos—, la mayor parte de la deuda contratada entre 1990 y 1994 lo fue a corto plazo. Esto ha dificultado la posibilidad de proponer mecanismos de restructuración de deuda a plazos; los tesobonos y la mayor parte de la deuda comercial de la banca comercial mexicana, por ejemplo, se tenía que liquidar en 1995 y 1996, lo cual generó un gigantesco problema de liquidez y desembocó en el enorme rescate financiero que encabezó el Tesoro del gobierno de Estados Unidos, con la cooperación del Fondo Monetario Internacional, tema que comentaré más adelante.

[11] Veáse la nota de la directora del Moody's Emerging Markets Service, Barbara Samuels, "Emerging Markets Are Here to Stay", *Foreign Affairs*, 74, 6 (diciembre de 1995), pp. 143-146.

[12] *Newsweek*, 16 de enero de 1995, p. 11, estimaba en más de 500 mil millones de dólares los flujos a mercados emergentes entre 1990 y 1994; véase estimaciones más precisas en Alicia Girón, *Fin de siglo y deuda externa*, México, UNAM, 1995, p. 178.

Pero ¿hasta qué punto estaban conscientes las autoridades hacendarias mexicanas de esta creciente volatilidad? Si uno revisa el libro del principal arquitecto de la estrategia fiscal y financiera del régimen salinista, Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*,[13] se observa que durante los primeros cuatro años que ocupó el cargo de secretario de Hacienda, su principal preocupación consistió en lograr una reforma fiscal, restructurar la vieja deuda externa, promover la privatización de empresas estatales e impulsar la apertura comercial. Suponía que una vez llevadas a cabo dichas medidas, comenzaría a llegar un flujo de capitales importante —como efectivamente fue el caso— alentado tanto por los directivos de la Secretaría de Hacienda como por los gerentes de la banca paraestatal y la banca privada mexicana, y también por un buen número de grandes empresas mexicanas.

Sin embargo, en su análisis, Aspe no consideraba la complejidad y volatilidad de esos flujos de capitales, ni las condiciones cambiantes de los mismos a escala mundial. He aquí uno de los gravísimos errores de su administración, similar en tamaño al cometido en los últimos años de la de José López Portillo por la élite tecnocrática y empresarial mexicana, que falló en su apreciación de la naturaleza del ciclo petrolero internacional y de los peligros del sobreendeudamiento.[14]

De lo que "aparentemente" no se daban cuenta las autoridades financieras era de las debilidades y características volátiles de ese nuevo fenómeno que son los llamados "mercados de capitales emergentes". En el caso de México, este mercado lo constituía, en primer lugar, el conjunto de operaciones vinculado a las privatizaciones, en la mayoría de los casos operaciones que no se llevaron a cabo en mercado abierto, sino de manera privilegiada y circunscrita a algunos inversionistas fuertes. En segundo lugar, hay que destacar el

[13] México, FCE, 1993.

[14] Observemos que a lo largo de casi dos decenios un buen número de tecnócratas financieros más expertos del gobierno mexicano —entre los cuales José Ángel Gurría se lleva la palma— han fracasado en anticipar la baja inevitable de cada ciclo de los mercados internacionales. El resultado ha probado ser costosísimo para el país a lo largo de más de un decenio. Sin embargo, tanto Gurría como Aspe no parecen percatarse de que algo haya andado mal en su apreciación de los hechos. Véase el texto de Aspe (1993) citado y José Ángel Gurría, *Deuda externa pública mexicana*, México, FCE-SHCP, 1993.

estímulo a la Bolsa mexicana, que creció con rapidez con la inversión de un gran volumen de fondos internos y externos. En tercer lugar hay que señalar el fenómeno nuevo de la emisión de acciones y bonos por las corporaciones mexicanas en mercados financieros internacionales (en general a largo plazo) y, en cuarto lugar, la enorme colocación de deuda por parte de la banca comercial y de desarrollo (de corto plazo, y extremadamente riesgoso).

El aumento del endeudamiento externo de México se observa en el hecho de que fue responsable de cerca de 20% del total de las emisiones externas en 1991-1994 de Asia y Latinoamérica. En efecto, ningún otro país latinoamericano tuvo tanto "éxito" como México en 1990-1993 en obtener préstamos o en colocar bonos y acciones en mercados internacionales.[15] Pero distingamos entre el endeudamiento de mediano y largo plazos y la acumulación de pasivos externos a corto plazo.

Las cifras divulgadas a principios de 1994 indicaban que la deuda externa de largo plazo alcanzaba más de 122 mil millones de dólares, la cifra más alta en su historia, y casi 25 mil millones de dólares más que en el peor momento de la crisis de la deuda de 1982-1984. Este incremento se debió fundamentalmente a la emisión de una considerable cantidad de bonos de empresas privadas mexicanas y de algunas paraestatales. La mayor emisión de una empresa privada mexicana fue la de Cemex, que colocó mil millones de dólares en bonos en 1993, en Nueva York, pero no debe olvidarse la colocación de bonos y acciones por consorcios como Telmex, ICA, Vitro, etc.[16] Estas colocaciones, sin embargo, representaban inversiones a mediano y largo plazos y, por lo tanto, no constituían una amenaza tan grave como las inversiones especulativas en la Bolsa mexicana (especialmente en títulos de crédito público) ni tan riesgoso como la deuda externa de corto plazo contratada por la banca mexicana.

[15] "In the period 1990-1993, Mexico received US $91 billion in net capital inflows, or roughly one fifth of all net inflows to developing countries." International Monetary Fund, "Evolution of the Mexican Peso Crisis", p. 53.

[16] Desde hace varios años, son abundantes las notas sobre esta temática en la prensa económica, como *El Financiero, El Economista* y en las páginas de los principales periódicos mexicanos. Por ejemplo, véase Mayela Vázquez, "Colocarán mexicanos Dls. 16 mil millones", *Reforma*, México, 3 de marzo de 1994.

El aumento de los pasivos externos a corto plazo por el considerable flujo de capitales extranjeros que llegó a la Bolsa mexicana (al igual que a las demás bolsas latinoamericanas en los años 1990-1994) fue mayor que las emisiones a largo plazo. Dichos capitales –que en el caso de la Bolsa mexicana se calcula superaron los 60 mil millones de dólares– recibían (y reciben) sus dividendos en la divisa local, por lo que suelen ser muy sensibles a las disposiciones cambiarias. Con la política cambiaria adoptada por la administración de Carlos Salinas (un *crawling peg* que se deslizaba muy lentamente), los agentes financieros de los inversores extranjeros confiaban en que podían transformar sus capitales y ganancias en dólares, sin sufrir pérdidas significativas por deslizamiento del tipo de cambio. En otras palabras, de un total de 90 mil millones de dólares que entraron a México entre 1990 y 1993, una parte importante era capital volátil que entró precisamente con la expectativa de poder salir a corto plazo, apoyándose en la continuidad de la política cambiaria.[17]

Otra causa del aumento de los "pasivos foráneos" a corto plazo fue el incremento del endeudamiento de la banca mexicana. Una parte importante fue contratada por la banca de fomento (Nacional Financiera, Banco Nacional de Comercio Exterior, etc.), que obtenía deuda a tasas de interés bajas en Estados Unidos para luego otorgar créditos a empresarios mexicanos a tasas sustancialmente más altas.[18] En este terreno fueron grandes promotores del endeudamiento funcionarios como Ángel Gurría, entonces director del Banco Nacional de Comercio Exterior y posteriormente secretario de Relaciones Exteriores, quien había desarrollado su *expertise* en la época dorada del endeudamiento de los años 1975-1982, cuando fue responsable de la contratación de gran parte de la deuda pública mexicana. De

[17] El informe más detallado sobre el problema es el ensayo ya citado del Fondo Monetario Internacional, "Evolution of the Mexican Peso Crisis", *International Capital Markets*, 1995, pp. 53-63. Para comentarios incisivos véase también Paul Krugman, "Dutch Tulips and Emerging Markets", *Foreign Affairs*, 74 (1995), p. 40.

[18] De acuerdo con una investigación realizada con datos del Banco de México por *El Financiero*, 23 de febrero de 1994, la deuda externa (de corto y largo plazos) de todos los bancos mexicanos alcanzaba unos 57 mil millones de dólares. De esta suma, cerca de 30 mil millones de dólares eran responsabilidad de la banca de fomento. La evolución de las cifras puede seguirse en la publicación mensual de la Comisión Nacional Bancaria, *Boletín Estadístico de Banca Múltiple*.

manera similar, otra parte sustancial de deuda fue contratada por la banca comercial en mercados externos a tasas bajas. La expectativa de los nuevos banqueros era que podían obtener dinero barato en el exterior para prestarlo caro al interior del país, obteniendo ganancias súbitas de gran cuantía. Sin embargo, aparentemente no incluyeron en sus cálculos el posible riesgo de una devaluación, lo que sugiere un grado de irresponsabilidad solamente comparable al ejercido por el secretario de Hacienda, Pedro Aspe, y el director del Banco de México, Miguel Mancera, en su manejo de la deuda pública de corto plazo, a raíz de la emisión de los ahora famosos tesobonos.

En resumidas cuentas, lo que observamos en la crisis financiera mexicana actual es que, en contraste con crisis anteriores, existía una mayor variedad de instrumentos financieros de largo y corto plazos en circulación tanto en la Bolsa mexicana como en los mercados financieros internacionales. Pero, a la vez, a lo largo del año de 1994 se produjeron fuertes tendencias a la especulación en contra del peso mexicano en distintos momentos, causadas por el desequilibrio en la balanza comercial, las fugas de capitales de México, la baja en la Bolsa mexicana, el incremento extraordinario de la deuda pública (indexada en dólares) pagadera a corto plazo y la inestabilidad política. Todo ello provocó una creciente volatilidad en los flujos de capitales hacia o desde México y una baja progresiva de las reservas manejadas por el Banco de México. En otras palabras, se trataba del entrecruzamiento de una crisis monetaria, una crisis de deuda a corto plazo y una crisis política, las que estallarían juntas en diciembre de 1994.

Las causas político-financieras locales de la devaluación: ciclos políticos y económicos en México

Para algunos actores, como Miguel Mancera, gobernador del Banco de México, los *factores políticos inesperados* fueron responsables de la creciente incertidumbre. Sin embargo, es evidente que el factor riesgo hubiera aumentado en 1994 en México aún si no se hubieran producido la insurrección de Chiapas ni los asesinatos de Colosio y Ruiz Massieu. Y esto lo sabían tanto Miguel Mancera, como Pedro Aspe y el ex presidente Carlos Salinas. Pero ninguno de ellos deseaba modi-

ficar la estrategia financiera por una serie de consideraciones políticas, todas ligadas con el fin de sexenio.[19]

En efecto, lo específico de todas las crisis mexicanas recientes es que el ciclo económico tiende a coincidir con un ciclo político lo cual propicia que se desaten crisis financieras con el fin del sexenio.[20] Ello nos habla de la extrema e histórica dependencia del sistema financiero mexicano, y de los manejos arbitrarios de las finanzas y la moneda por el poder ejecutivo y por la Secretaría de Hacienda. Y en el caso de la administración de Carlos Salinas, ello se veía acentuado porque en el último año del sexenio se adoptaron políticas financieras arriesgadas e irresponsables, tanto para asegurar la campaña como para consolidar los negocios particulares de políticos y empresarios amigos del régimen.[21]

El verdadero *quid* de la cuestión, por lo tanto, no era la inestabilidad política —inevitable e indefectible al final de un sexenio—, sino cómo se manejaría la política monetaria y financiera para contrarrestar los posibles riesgos implícitos en un año de por sí políticamente incierto. El secretario de Hacienda, Pedro Aspe, eligió la opción de apostar a que los capitales externos seguirían llegando al país, logrando un equilibrio en la balanza de pagos y evitando la necesidad de devaluar. Sin embargo, desde fines de 1993 ya existían numerosos indicadores económicos que sugerían que ello no sería así, al menos en el corto plazo, por lo que la política del principal responsable de las finanzas nacionales pronto se convirtió en una especie de ruleta rusa.

La entrada de capitales siguió siendo intensa hasta poco después de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLCAN o NAFTA), en

[19] Macario Schettino resalta que fue el orgullo desmesurado (hubris) de las máximas figuras de la administración del régimen salinista la causa fundamental en provocar el desenlace de la tragedia financiera que vivimos. Schettino, *op. cit.*, p. 61.

[20] Una visión histórica de las devaluaciones anteriores del peso que también subraya los elementos políticos, es la obra clásica de Ricardo Torres Gaytán, *Un siglo de devaluaciones del peso mexicano*, México, Siglo XXI, 1980.

[21] Walter Todd, abogado del Federal Reserve Bank de Cleveland y experto en historia financiera mexicana, puso el dedo en la llaga al señalar que tanto en la administración de Salinas como en la de De la Madrid, el gobierno se encargo de subsidiar a los grandes inversores mexicanos con el mantenimiento de las políticas cambiarias. Para detalles véase reseña en *Reforma*, por Carmen Álvarez, 9 de enero de 1995, p. 30.

noviembre de 1993, lo que se reflejó en el movimiento de la Bolsa mexicana, la cual siguió en franco ascenso aun en los meses de enero y febrero de 1994. No obstante, ya en 1993 había comenzado a producirse una salida de capitales disfrazada, provocada por el estancamiento de la economía mexicana (especialmente notable en el sector industrial, desde mediados de 1993) y por la creciente incertidumbre generada por el comienzo de un año electoral.

Comenzar a producir una salida de divisas complicaba aún más una situación ya muy complicada de por sí por el desequilibrio entre las importaciones y las exportaciones, ya que la balanza comercial era cada vez más deficitaria. En 1993, debido al aumento de las importaciones, el déficit de la cuenta corriente ya había alcanzado los 24 mil millones de dólares, pero en 1994 superó los 33 mil millones de dólares (véase el cuadro 1). Sin una entrada fuerte de capitales para compensar los altos pagos por cuenta de los bienes importados, era previsible que el Banco de México tendría que sufrir presiones crecientes sobre sus reservas. Sin embargo, en los meses de enero y febrero de 1994 ello no ocurrió debido precisamente a una renovada entrada de capitales, la cual se dio a pesar del levantamiento en Chiapas, que no afectó en absoluto a los mercados financieros.

CUADRO 1
Saldo de la balanza comercial de México
(*millones de dólares*)

Concepto	*1993*	*1994*	*Variación absoluta*
Total	-13 481	-18 464	-4 983
I. Zona del TLC	-3 021	-3 205	-184
Estados Unidos	-3 399	-3 081	318
Canadá	378	-124	-502
II. Resto del mundo	-10 460	-15 259	-4 799
Resto de américa	512	23	-489
Europa	-5 539	-6 753	-1 214
Asia	-5 112	-8 097	-2 985
Otros	-321	-431	-111

Fuente: *Informe anual 1994*, Banco de México.

La fuga de capitales se desbocó tras el asesinato del candidato Luis Donaldo Colosio en marzo de 1994, aunque el Banco de México no publicó informes sobre el nivel de sus reservas, lo cual contribuyó decisivamente a generar un clima mayor de incertidumbre en los mercados financieros nacionales e internacionales.[22] La salida de capitales entre fines de marzo y mediados de abril de 1994 fue superior a los 10 mil millones de dólares, pero sorprendentemente no produjo una devaluación(véase la gráfica 1). Ello fue así porque el director del Banco de México, Miguel Mancera, no quiso hacer públicos los datos sobre la severidad de la fuga de fondos. Para un director de banca central realmente autónomo era obligatorio informar a los mercados financieros de las tenencias de divisas fuertes por la institución central. Sin embargo, puede presumirse que dos factores contribuyeron a que no se proporcionara esta información. El primero era que, por razones políticas, el poder ejecutivo del gobierno no deseaba provocar un pequeño pánico financiero que pudiese perjudicar la imagen del presidente del país y alterar su control sobre la campaña electoral. En segundo lugar, al contar el gobierno con una línea de crédito abierto de 5 mil millones de dólares por el Tesoro de Estados Unidos, ni el secretario de Hacienda ni el director del Banco de México consideraron que valía la pena correr el supuesto riesgo de una minidevaluación. De allí que se siguiera con la política de mantener una paridad cambiaria bastante estable.

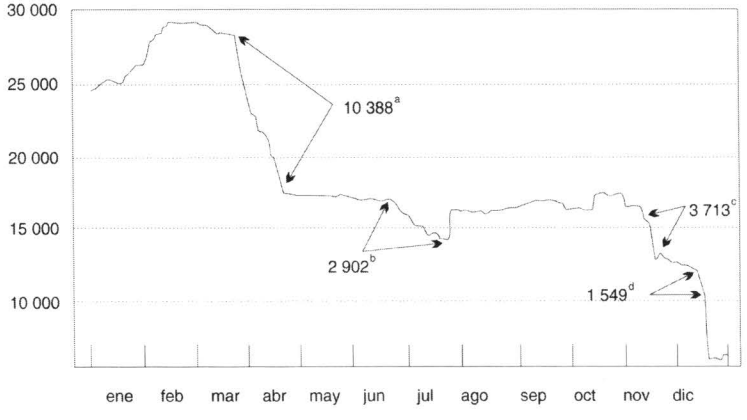
Al tiempo que la paridad cambiaria siguió deslizándose muy lentamente, o sea hasta el 21 diciembre de 1994 (veáse la gráfica 2), la fuga de capitales procedió, con altibajos, provocando una caída de la Bolsa mexicana a lo largo del año.[23] Para compensar esta salida de fondos, el Banco de México propuso a la Secretaría de Hacienda que se aumentara la emisión de un instrumento financiero nuevo y

[22] Durante el año de 1994 el Banco de México sólo publicó tres informes incompletos sobre las reservas internacionales que manejaba. Ello representó que los mercados tuvieron que manejarse con un extraordinario grado de incertidumbre, contribuyendo, de manera pronunciada, a aumentar el riesgo en operaciones de deuda mexicana. Increíblemente, no fue sino hasta mediados de 1995, cuando el Banco de México publicó su *Informe Anual, 1994* que se pudo saber con algún detalle cuál había sido la evolución de las reservas semana por semana a lo largo de 1994.

[23] Oficialmente, las principales intervenciones del Banco de México en el mercado de cambios mexicano fueron las siguientes: entre enero y mediados de marzo de 1994, el Banco central compró 4 mil millones de dólares en ese mercado; en cambio,

sumamente riesgoso, los "tesobonos", que se liquidaban en pesos indexados a la cotización del dólar: éstos, por lo tanto, eran formalmente deuda interna pero *en la práctica constituían una deuda externa de muy corto plazo.*

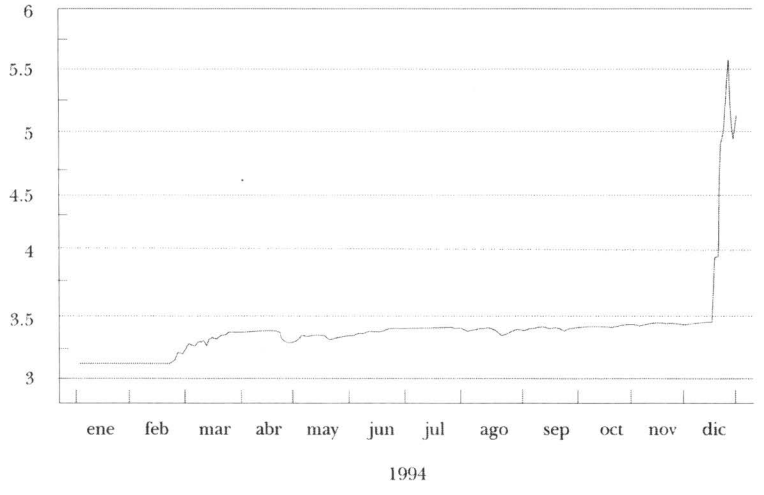
GRÁFICA 1
Saldos de la reserva internacional neta 1994
(millones de dólares)



[a] Asesinato del candidato del PRI a la P residencia. [c] Denuncias del subpr ocurador.
[b] Renuncia del secretario de Gobernación. [d] Hostilidad intensificada del EZLN.

entre el 25 de marzo y el 5 de abril vendió 5 mil millones, 2 mil millones entre el 19 y 21 de abril, otros 2 mil millones entre el 23 de junio y el 12 de julio, 3 mil millones entre el 14 y 18 de noviembre, 1.5 mil millones entre el 16 y 19 de diciembre y, finalmente, una venta de 4.5 mil millones de dólares el 21 de diciembre, el día anterior a la flotación libre del peso. Estos datos son del Banco de México, *Informe Anual, 1994,* pp. 192-199. Sin embargo, las cifras para el mes de septiembre no son creíbles y hay evidencias de que las ventas de dólares por el Banco de México el fatídico día del 21 de diciembre alcanzaron los 8 mil millones, es decir, una cifra superior a la publicada.

GRÁFICA 2
Tipo de cambio
(*nuevos pesos por dólar*)

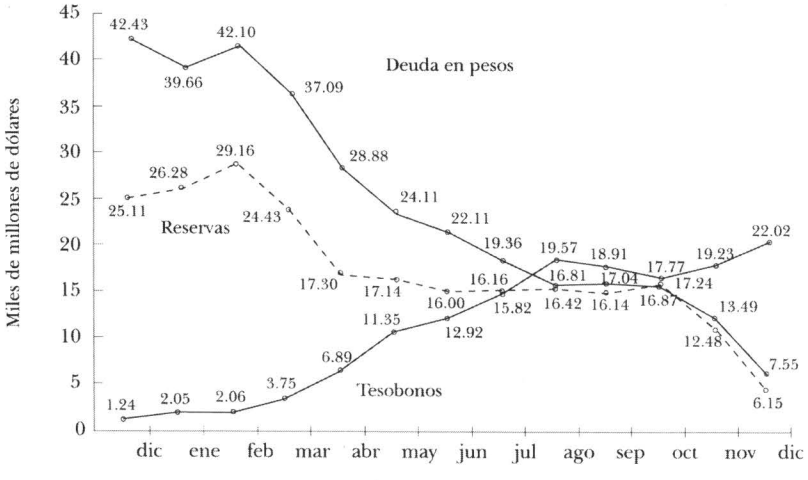


Fuente: *Informe anual 1994*, Banco de México.

En la práctica, al alentar la venta de los tesobonos, lo que el Banco de México hizo fue alentar a los inversionistas a vender sus valores en los instrumentos de deuda interna conocidos como cetes, pagaderos en pesos, por nuevos valores indexados al dólar. La venta de tesobonos prosiguió de manera absolutamente sostenida y sistemática a lo largo del año, llegándose al punto crítico de inflexión en agosto-septiembre, cuando la cantidad de estos valores superó a las reservas internacionales del Banco de México (compárense la gráfica 3 y el cuadro 2). En ese momento, el banco central ya estaba en números rojos, por lo que debía devaluar en vez de esperar más tiempo, como efectivamente se hizo.

La nueva especie de deuda externa (en tesobonos) que emitió el gobierno en 1994 y que compraron inversionistas nacionales y extranjeros ascendió en valor al final del año a un gran total de 30 mil millones de dólares. Pero no era simplemente el alto volumen de los

GRÁFICA 3
Reservas internacionales del Banco de México
y deuda de gobierno a corto plazo



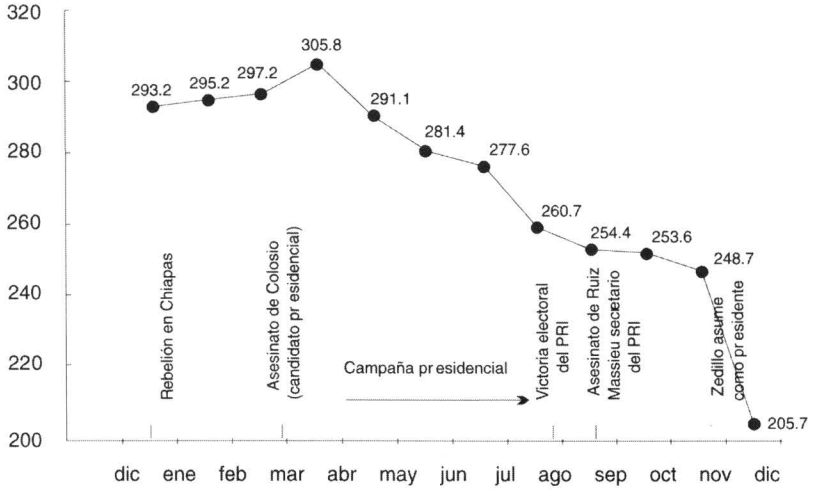
Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con Harold L. Coole y Timothy Kehoe, *A Self-fulfilling Model of Mexico' s 1994-95. Debt Crisis*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report (marzo, 1996).

tesobonos lo que resulta sorprendente, sino el hecho de que su vencimiento estaba previsto para los primeros nueve meses de 1995 (veáse la gráfica 4). Es decir, constituían una bomba de tiempo, en tanto que representaban una gigantesca deuda externa que tenía que liquidarse a muy corto plazo.[24]

La conveniencia de devaluar en algun momento del año de 1994, por lo tanto, era clara por varias razones, entre las cuales pueden citarse las siguientes: a) la creciente fuga de los capitales golondrinos desde marzo de 1994; b) una brecha creciente entre el fuerte aumento

[24] Un detallado análisis de la forma en que el promedio de amortización de la deuda se tornó cada vez de plazos más cortos se detalla en Harold L. Cole y Timothy Kehoe, "A Self-Fulfilling Model of Mexico's 1994-95 Debt Crisis", Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report, marzo de 1996.

GRÁFICA 4
Vencimiento promedio de deuda de gobierno a corto plazo
(*en días, 1993-1994*)



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con Harold L. Coole y Timothy Kehoe, *A Self-fulfilling Model of Mexico' s 1994-95. Debt Crisis*, Federal Reserve Bank of Minneapolis, Research Department Staff Report (marzo, 1996).

de los precios domésticos en México, en 1994, y el lento deslizamiento del peso frente al dólar; c) un déficit comercial cada vez más fuerte debido a un fuerte incremento de las importaciones (estimulado por la paridad cambiaria y por la firma del TLCAN) y el desempeño poco vigoroso de las exportaciones; d) los manejos laxos (o corruptos) de las finanzas públicas en el año electoral que signicaban un aumento en los déficits gubernamentales, aunque no se hicieran públicos, y e) la muy riesgosa contratación de una enorme cantidad de deuda bancaria de corto plazo en dólares y la emisión de un fantástico volumen de los peligrosísimos tesobonos.

Sin embargo, las autoridades políticas y económicas máximas no tomaron la decisión valiente de modificar las políticas financieras, y dejaron que se acumularan, de manera conjunta, todas las presiones políticas y económicas hasta llegar al punto de máxima tensión que se alcanzaba con la transferencia del poder presidencial en diciembre de 1994.

CUADRO 2
Reserva internacional e intervención en el mercado cambiario por parte del Banco de México en 1994
(*en millones de dólares*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
Enero			
3	24 978	0.0	0.0
4	24 991	0.0	0.0
5	24 580	115.0	115.0
6	24 766	20.0	135.0
7	24 989	170.0	305.0
10	25 033	0.0	305.0
11	25 226	0.0	305.0
12	25 324	0.0	305.0
13	25 260	0.0	305.0
14	25 254	0.0	305.0
17	25 218	0.0	305.0
18	25 111	0.0	305.0
19	25 124	230.0	535.0
20	25 152	0.0	535.0
21	25 584	250.0	785.0
24	25 606	25.0	810.0
25	25 890	280.0	1 090.0
26	25 950	0.0	1 090.0
27	26 318	0.0	1 090.0
28	26 300	0.0	1 090.0
31	26 275	325.0	1 415.0
Febrero			
1	26 314	970.0	2 385.0
2	26 657	273.0	2 658.0
3	27 584	100.0	2 758.0
4	27 910	350.0	3 108.0
7	27 984	0.0	3 108.8
8	28 334	0.0	3 108.0
9	28 387	497.0	3 605.0
10	28 375	240.0	3 845.0
11	28 892	335.0	4 180.0
14	28 877	0.0	4 180.0

CUADRO 2 (*continuación*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
15	29 228	0.0	4 180.0
16	29 227	0.0	4 180.0
17	29 156	0.0	4 180.0
18	29 184	0.0	4 180.0
21	29 153	0.0	4 180.0
22	29 158	0.0	4 180.0
23	29 147	0.0	4 180.0
24	29 100	0.0	4 180.0
25	29 162	0.0	4 180.0
28	29 155	0.0	4 180.0
Marzo			
1	29 137	0.0	4 180.0
2	29 222	0.0	4 180.0
3	29 016	0.0	4 180.0
4	28 989	0.0	4 180.0
7	28 994	0.0	4 180.0
8	29 001	0.0	4 180.0
9	28 776	-300.0	3 880.0
10	28 731	-80.0	3 800.0
11	28 523	-320.0	3 480.0
14	28 366	0.0	3 480.0
15	28 507	-2.3	3 477.7
16	28 486	-50.0	3 427.7
17	28 417	0.0	3 427.7
18	28 383	0.0	3 427.7
22	28 374	0.0	3 427.7
23	28 321	0.0	3 427.7
25	27 387	-1 010.0	2 417.7
28	25 685	-1 154.0	1 263.7
29	25 297	-360.0	903.7
30	24 425	-871.0	32.7
Abril			
4	23 632	-708.0	-675.3
5	22 713	-942.0	-1 617.3
6	22 677	-65.0	-1 682.3
7	22 408	-297.0	-1 979.3
8	21 482	-965.0	-2 944.3

CUADRO 2 (*continuación*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
11	21 426	-45.0	-2 989.3
12	21 401	-15.0	-3 004.3
13	21 177	-200.0	-3 204.3
14	20 476	-597.0	-3 801.3
15	19 614	-861.0	-4 662.3
18	19 651	0.0	-4 662.3
19	19 015	-655.0	-5 317.3
20	18 106	-1 161.0	-6 478.3
21	17 536	-482.0	-6 960.3
22	17 541	0.0	-6 960.3
25	17 406	0.0	-6 960.3
26	17 443	0.0	-6 960.3
27	17 397	0.0	-6 960.3
28	17 345	0.0	-6 960.3
29	17 297	0.0	-6 960.3
Mayo			
2	17 310	0.0	-6 960.3
3	17 294	0.0	-6 960.3
4	17 327	0.0	-6 960.3
6	17 293	0.0	-6 960.3
9	17 300	0.0	-6 960.3
10	17 287	0.0	-6 960.3
11	17 311	0.0	-6 960.3
12	17 324	0.0	-6 960.3
13	17 230	0.0	-6 960.3
16	17 321	0.0	-6 960.3
17	17 338	0.0	-6 960.3
18	17 339	0.0	-6 960.3
19	17 298	0.0	-6 960.3
20	17 312	0.0	-6 960.3
23	17 182	0.0	-6 960.3
24	17 196	0.0	-6 960.3
25	17 377	0.0	-6 960.3
26	17 291	0.0	-6 960.3
27	17 290	0.0	-6 960.3
30	17 207	0.0	-6 960.3
31	17 142	0.0	-6 960.3

CUADRO 2 (*continuación*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
Junio			
1	17 150	0.0	-6 960.3
2	17 108	0.0	-6 960.3
3	17 102	0.0	-6 960.3
6	16 830	0.0	-6 960.3
7	16 998	-70.0	-7 030.3
8	17 022	0.0	-7 030.3
9	17 051	0.0	-7 030.3
10	17 056	0.0	-7 030.3
13	17 041	0.0	-7 030.3
14	16 974	0.0	-7 030.3
15	16 926	0.0	-7 030.3
16	16 892	0.0	-7 030.3
17	16 909	0.0	-7 030.3
20	16 876	0.0	-7 030.3
21	17 013	0.0	-7 030.3
22	16 975	0.0	-7 030.3
23	16 804	-150.0	-7 080.3
24	16 760	-80.0	-7 260.3
27	16 297	-475.0	-7 735.3
28	16 245	-85.0	-7 820.3
29	16 005	0.0	-7 820.3
30	15 998	-117.0	-7 937.3
Julio			
1	15 888	-335.0	-8 272.3
4	15 452	-100.0	-8 372.3
5	15 157	-275.0	-8 647.3
6	15 216	0.0	-8 617.3
7	15 182	-270.0	-8 917.3
8	15 187	-35.0	-8 952.3
11	14 959	-265.0	-9 207.3
12	14 530	-465.0	-9 682.3
13	14 545	0.0	-9 682.3
14	14 455	0.0	-9 682.3
15	14 561	0.0	-9 682.3
18	14 556	0.0	-9 682.3
19	14 284	-150.0	-9 832.3

CUADRO 2 (*continuación*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
20	14 301	0.0	-9 832.3
21	14 185	-100.0	-9 932.3
22	14 168	0.0	-9 932.3
25	14 352	0.0	-9 932.3
26	14 382	0.0	-9 932.3
27	16 277	0.0	-9 932.3
28	16 270	0.0	-9 932.3
29	16 161	0.0	-9 932.3
Agosto			
1	16 176	0.0	-9 932.3
2	16 181	0.0	-9 932.3
3	16 215	0.0	-9 932.3
4	16 067	0.0	-9 932.3
5	16 063	0.0	-9 932.3
8	16 067	0.0	-9 932.3
9	16 083	0.0	-9 932.3
10	16 102	0.0	-9 932.3
11	16 146	0.0	-9 932.3
12	15 968	0.0	-9 932.3
15	15 926	0.0	-9 932.3
16	16 129	-25.0	-9 957.3
17	16 156	0.0	-9 957.3
18	16 202	0.0	-9 957.3
19	16 110	0.0	-9 957.3
22	16 191	0.0	-9 957.3
23	16 167	0.0	-9 957.3
24	16 235	0.0	-9 957.3
25	16 346	0.0	-9 957.3
26	16 336	0.0	-9 957.3
29	16 340	0.0	-9 957.3
30	16 301	0.0	-9 957.3
31	16 421	0.0	-9 957.3
Septiembre			
1	16 455	0.0	-9 957.3
2	16 571	0.0	-9 957.3
5	16 572	0.0	-9 957.3
6	16 603	0.0	-9 957.3

CUADRO 2 (*continuación*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
7	16 651	0.0	-9 957.3
8	16 684	0.0	-9 957.3
9	16 814	0.0	-9 957.3
12	16 829	0.0	-9 957.3
13	16 798	0.0	-9 957.3
14	16 732	0.0	-9 957.3
15	16 831	0.0	-9 957.3
19	16 821	0.0	-9 957.3
20	16 857	0.0	-9 957.3
21	16 892	0.0	-9 957.3
22	16 667	0.0	-9 957.3
23	16 645	0.0	-9 957.3
26	16 654	0.0	-9 957.3
27	16 693	0.0	-9 957.3
28	16 169	0.0	-9 957.3
29	16 165	0.0	-9 957.3
30	16 140	0.0	-9 957.3
Octubre			
3	16 175	0.0	-9 957.3
4	16 210	0.0	-9 957.3
5	16 229	0.0	-9 957.3
6	16 252	0.0	-9 957.3
7	16 101	0.0	-9 957.3
10	16 087	0.0	-9 957.3
11	16 166	0.0	-9 957.3
12	16 190	0.0	-9 957.3
13	16 096	0.0	-9 957.3
14	17 196	0.0	-9 957.3
17	17 224	0.0	-9 957.3
18	17 247	0.0	-9 957.3
19	17 279	0.0	-9 957.3
20	17 217	0.0	-9 957.3
21	17 090	0.0	-9 957.3
24	17 101	0.0	-9 957.3
25	17 095	0.0	-9 957.3
26	17 091	0.0	-9 957.3
27	17 188	0.0	-9 957.3

CUADRO 2 (*continuación*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
28	17 225	0.0	-9 957.3
31	17 242	0.0	-9 957.3
Noviembre			
3	16 321	0.0	-9 957.3
4	16 289	0.0	-9 957.3
7	16 338	0.0	-9 957.3
8	16 372	0.0	-9 957.3
9	16 375	0.0	-9 957.3
10	16 373	0.0	-9 957.3
11	16 221	0.0	-9 957.3
14	15 942	-497.0	-10 454.3
15	15 466	-40.0	-10 494.3
16	15 166	-300.0	-10 794.3
17	14 467	-705.0	-11 499.3
18	12 791	-1 657.0	-13 156.3
21	12 661	-131.0	-13 287.3
22	13 096	0.0	-13 287.3
23	13 114	-309.0	-12 596.3
24	12 799	-25.0	-13 621.3
25	12 789	0.0	-13 621.3
28	12 571	-50.0	-13 671.3
29	12 457	0.0	-13 671.3
30	12 484	0.0	-13 671.3
Diciembre			
2	12 510	0.0	-13 671.3
5	12 407	0.0	-13 671.3
6	12 290	-115.0	-13 786.3
7	12 302	0.0	-13 786.3
8	12 248	-45.0	-13 831.3
9	12 257	0.0	-13 831.3
13	12 137	-65.0	-13 896.3
14	12 002	0.0	-13 896.3
15	11 908	-119.0	-14 015.3
16	11 146	-855.0	-14 870.3
19	10 457	-701.0	-15 571.3
20	10 357	-90.0	-15 061.3
21	5 854	-4 543.0	-20 204.3

CUADRO 2 (*conclusión*)

Fecha	*Reserva internacional*	*Intervención diaria*	*Intervención acumulada*
22	5 881	0.0	-20 204.3
23	5 932	0.0	-20 204.3
26	5 913	0.0	-20 204.3
27	5 791	-150.0	-20 354.3
28	5 799	0.0	-20 354.3
29	6 122	0.0	-20 354.3
30	6 148	0.0	-20 354.3

Fuente: Banco de México, *Informe anual 1994*.

Tres elementos contribuyeron a generar una extraordinaria presión sobre los mercados financieros mexicanos en las primeras semanas de diciembre. El primero era la preocupación por la misma transición presidencial, la cual provocó una salida de capitales y presiones crecientes sobre el peso.[25] El segundo fue una caída sustancial de la Bolsa mexicana en esos días.[26] El desencadenante final lo proporcionó la especulación en tesobonos entre el 1 y el 20 de diciembre, instigada nada menos que por el propio gobernador del Banco de México, Miguel Mancera. En efecto, éste cometió el pecado que un banquero central no debe cometer, que consiste en mandar señales a los agentes más grandes de los "mercados financieros" de una muy próxima devaluación.[27]

[25] No hay que menospreciar que uno de los fenómenos que contribuye a la coincidencia entre ciclo político y crisis financieras son las fugas de capitales que suelen producirse al finalizar cada sexenio, ya que es entonces cuando un número de políticos y fuertes inversores mexicanos suele sacar fondos, colocándolos en Nueva York y otros centros financieros. El increíble nombramiento de Carlos Salinas de Gortari como consejero de la empresa de bolsa estadunidense Dow Jones, en septiembre de 1994 (¡meses antes de dejar la presidencia!), confirma esta estrecha relación entre los políticos y las casas financieras extranjeras.

[26] Véase FMI, "Evolution of the Mexican Peso Crisis", pp. 57-60.

[27] Como se demuestra en el documentado artículo de Juan Antonio Zúñiga y Roberto González Amador, publicado en *La Jornada* el 7 de febrero de 1995, los documentos de la Secretaría de Hacienda y de la Bolsa Mexicana de Valores confirman que: a) el Banco de México compró cerca de 2 mil millones de dólares en tesobonos a principios de diciembre, lo que representó un gran aumento respecto a meses anteriores; b) ello indujo a 22 casas de bolsa (entre las cuales destacan seis) a comprar cerca de 15 mil millones de dólares en tesobonos para cubrirse contra la

Finalmente, ante una presión ya irreversible, el nuevo secretario de Hacienda, Jaime José Serra Puche resolvió efectuar una devaluación limitada el día 20 de diciembre, ampliando la "banda" de la flotación del peso 15%. Sin embargo, los mercados reaccionaron con una demanda inesperadamente fuerte de dólares. En la tarde del mismo día 20, el director del banco central, Miguel Mancera cometió la increíble torpeza de preguntar a los banqueros privados si les parecía que era suficiente la ampliación de 15%. Ellos contestaron afirmativamente con objeto de tranquilizarlo y no acelerar el deslizamiento o provocar la adopción de la libre flotación del peso. Sin embargo, a la mañana siguiente, estos mismos banqueros liquidaron todos los activos que pudieron para obtener gran cantidad de pesos y acudieron al Banco de México a comprar dólares dentro de la banda ampliada (de apenas 15%), con lo que pudieron adquirir al menos 5 mil millones de dólares a precios baratos, pero provocando la descapitalización casi completa del banco central. Así, con apenas 5 mil millones en reservas, el día 22 de diciembre el Banco de México tuvo que aceptar la libre flotación del peso, pero sin contar con instrumentos para defenderlo contra nuevos ataques especulativos, los cuales siguieron repitiéndose hasta provocar una devaluación aún mayor, que alcanzó casi 100% en unos diez días.

El mayor rescate financiero de la historia: las condiciones jurídicas de los acuerdos financieros México-Estados Unidos en febrero de 1995

La crisis financiera mexicana que estalló a partir de la devaluación se convirtió instantáneamente en una crisis internacional. De hecho, a escala monetaria y en el plano de la deuda internacional, presentó una amenaza tan grave para la economía de Estados Unidos y para el sistema financiero internacional que requirió una acción de emergencia internacional y multilateral. En efecto, el paquete de rescate

devaluación que se preveía y que ya estaba siendo anunciada por las compras masivas efectuadas por parte del Banco de México. En el mismo artículo se detallan las operaciones realizadas en primer término por Banamex-Accival y luego por las otras casas de bolsa. En otras palabras, al comprar cantidad tan masiva de tesobonos, el Banco de México y las casas de bolsas acentuaron las presiones en contra del peso.

financiero, —coordinado por el Tesoro de Estados Unidos— ha sido el más grande de la historia para un solo país. Este "plan de rescate" se formó sobre la base de una alianza financiera multinacional —pública y privada— a instancias del gobierno de Estados Unidos. El plan de emergencia para México ofreció, en principio, más de 40 mil millones de dólares y la participación combinada de tesorerías de gobierno, bancos centrales, bancos multilaterales y banca privada de Estados Unidos, Canadá, Europa y Japón. Sus componentes más importantes eran, en principio, un préstamo de 17 mil millones de dólares por el Fondo Monetario Internacional y un acuerdo *swap* entre el Tesoro de Estados Unidos y la Secretaría de Hacienda de México por un monto de 20 mil millones de dólares (en efecto, otro gran préstamo) para contribuir a resolver la crisis monetaria y financiera mexicana.

Dada la complejidad del plan financiero, no es posible analizar aquí cada una de sus partes, por lo que nos limitaremos a algunos comentarios sobre las características jurídicas de los cuatro acuerdos firmados entre los gobiernos de México y Estados Unidos el 21 de febrero de 1995. Ello es especialmente relevante porque al convertirse en el mayor acreedor individual de México, el gobierno de Estados Unidos planteó una serie de exigencias financiero-políticas, que sin duda representan una grave amenaza para la soberanía de México en el futuro.[28] Por otra parte, debe señalarse que si bien una buena parte de la deuda con el Tesoro ha sido liquidada en 1996, ello se ha logrado con base en la emisión de nuevos bonos en mercados financieros internacionales que siguen apoyados en las garantías del paquete de acuerdos firmados a fines de febrero de 1995.

El primero y más global de los documentos mencionados es el "Acuerdo marco entre Estados Unidos y México para la estabilización de la economía mexicana", seguido por otros tres documentos-acuerdo, que cubren los compromisos monetarios, financieros y petroleros. Sin entrar en el detalle de cada uno de ellos, es conveniente, comentar, en primer término, una de las condiciones más lesivas de los

[28] Los textos de los acuerdos financieros del 21 de febrero de 1995 han circulado de manera limitada en el Congreso, pero requieren conocerse con mayor amplitud. Para un excelente análisis del marco jurídico antes del estallido de la reciente crisis véase César Moyano Bonilla y Loretta Ortiz Ahlf, *La deuda externa y la responsabilidad internacional del Estado*, México, UNAM, 1994.

mismos. En efecto, es de remarcar en todos los acuerdos firmados por los responsables de ambos gobiernos que se establece de manera irrevocable que el gobierno de México se somete a la jurisdicción exclusiva de la Corte de Distrito de Estados Unidos, localizada en el Distrito de Manhattan, Nueva York, renunciando a cualquier otro tribunal. Por si ello fuera poco, se obliga a México a renunciar a claúsulas clave respecto a la inmunidad del embargo precautorio incluidas en el Código de Estados Unidos.[29]

Igualmente lesivo e indicativo del papel de "contrayente débil" del gobierno mexicano es el "Acuerdo sobre el esquema de ingresos petroleros". Este documento establece las condiciones referentes al uso de los recursos del gobierno mexicano provenientes de las exportaciones de petróleo crudo y derivados, su principal fuente de divisas fuertes. Por el mismo se establece que la empresa estatal Pemex está obligada a entregar 96% de dichos fondos en cuenta del Federal Reserve Bank of New York durante el tiempo necesario para liquidar las deudas pendientes con el Tesoro estadunidense. Una vez entregados dichos fondos, el gobierno de México autoriza "irrevocablemente" al Federal Reserve Bank a disponer de ellos para repagar cualquier cantidad que se adeude bajo los Acuerdos Financieros.

Finalmente, se establece una gama amplia de penalidades, así como exigencias respecto a información de las ventas y recursos de la empresa Pemex, con objeto de mantener un estricto control sobre la totalidad de sus operaciones por las autoridades del Tesoro de Estados Unidos.

En resumidas cuentas, se trata del conjunto de acuerdos más lesivos para la soberanía fiscal y financiera de un país latinoamericano en la historia reciente. Queda hipotecada y controlada la fuente de recursos fiscales más importante del gobierno mexicano. El prespuesto nacional queda sujeto a exigencias externas extremadamente rígidas. Quedan sujetos el Banco de México, la Secretaría de Hacienda y Pemex a proporcionar toda la información que requiere el acreedor soberano. Y queda el país sujeto a jurisdicción extranjera en todas estas materias, sin opción (aparentemente) a recurrir a otros tribunales que no sea el de la Corte de Distrito de Estados Unidos en Manhattan.

[29] En cada uno de los acuerdos México "renuncia a su inmunidad sobre (iii) embargo precautorio, para todos los efectos del Título 28 del Código de Estados Unidos, Secciones 1610 y 1611 respecto de las obligaciones bajo arreglos financieros".

Dicha experiencia nos recuerda ciertos paralelos históricos, aunque corresponden a la época clásica del imperialismo, a fines del siglo XIX y principios del XX: la ocupación británica en Egipto en 1880 y el control financiero impuesto sobre ese Estado, el régimen neocolonial financiero impuesto en la misma época sobre el imperio otomano, las intervenciones militares y financieras de Estados Unidos en 1915 en Nicaragua, Santo Domingo y Haití.

Pero los acuerdos financieros actuales entre México y Estados Unidos son más complejos en muchos sentidos y reflejan una situación enteramente nueva. Por una parte, reflejan los efectos financieros potenciales de los procesos de globalización del sistema financiero internacional para los países en desarrollo. Por otra parte, reflejan las consecuencias iniciales del Tratado de Libre Comercio (sin duda el más importante tratado en la historia mexicana), el cual ha propiciado la intervención cada vez más significativa del gobierno de Estados Unidos en la fiscalización de las finanzas públicas mexicanas. En efecto, ambos fenómenos ilustran con gran claridad las consecuencias más graves de la forma de tutela del contrayente débil.

LOS COSTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES DEL RESCATE: LA DEPRESIÓN ECONÓMICA Y LA "DÉCADA PERDIDA" DE LOS AÑOS NOVENTA

Si bien las cláusulas jurídicas de estos acuerdos son potencialmente graves, las consecuencias económicas, fiscales, políticas y sociales de la crisis de 1985-1996 han resultado aún más serias y devastadoras. Son de sobra conocidas las consecuencias inmediatas de la devaluación y de la simultánea crisis financiera en lo que se refiere a desempleo, tasas de interés, reducción de la producción y de la actividad económica en general. Es también conocida la crisis dramática del sistema bancario mexicano, el cual está actualmente en proceso de ser restructurado por el gobierno. En efecto, se ha procedido a la intervención y parcial "estatización" de los bancos comerciales más debiles a cambio de liquidar sus pasivos en moneda extranjera.[30] Simultánea-

[30] Una fuerte cantidad de los fondos que se han recibido del rescate financiero externo se utilizaron para salvar a la banca comercial mexicana del colapso. Acerca de la intervención gubernamental por medio del Fobaproa véase, por ejemplo, Francisco Abarca Escamilla, "Estatización del sistema bancario", *El Financiero*, 9 de marzo, 1995, p. 10.

mente se ha procedido a impulsar la venta de gran parte de los activos de dichas empresas a bancos extranjeros que son alentados en esta estrategia por la absorción de grandes paquetes de cartera vencida por el gobierno.

Igualmente seria ha resultado la crisis industrial que se ha experimentado. Debido a la apertura irrestricta de la economía mexicana desde fines del régimen de Miguel de la Madrid, gran parte de la industria mexicana ha cambiado sus políticas de compras de insumos, adquiriendo una cantidad siempre creciente de productos extranjeros para fabricar sus manufacturas. El resultado es que la mayoría de las fábricas en México enfrenta problemas casi irresolubles en este terreno. El pronóstico para el paciente —la industria mexicana— es reservado, pero es factible que una parte de la planta industrial muera a consecuencia de la crisis actual y de la cirugía recesiva que aplica el gobierno.

En resumidas cuentas, el resto del decenio de 1990 pinta ya como una década perdida desde el punto de vista económico y social, y promete aumentar la penuria de la mayoría de la población hasta grados difíciles de imaginar actualmente. En este sentido, es evidente que solamente una respuesta política puede ayudar a modificar el deteriorado ambiente y la desconfianza que ha generado la crisis. Por ello resulta sorprendente que no se haya procedido a investigar a fondo la responsabildad de las autoridades políticas y monetarias que fueron responsables de generar esta situación económica en los últimos dos años.

Por otra parte, hay que estar atento a la evolución del contexto internacional de la crisis, pues es muy factible que en el futuro próximo la comunidad financiera internacional exija de México, como de otros países deudores, el establecimiento de consejos monetarios u otros métodos de vigilancia monetaria.

En este sentido, considero que no hay que ser excesivamente optimistas acerca de los posibles cambios en la regulación financiera internacional. La banca internacional y el tesoro estadunidense bregarán por sus propios intereses y no por los de las naciones deudoras, y mucho menos por los sectores empobrecidos de las mismas que han cargado con el peso más duro del pago de la deuda y que seguirán cargándolo.

Pero ello no significa el abandono de la participación de las naciones deudoras en la elaboración de la política internacional ni su

ausencia de los foros internacionales. Al contrario, sugiere que es urgente que se vayan plasmando posiciones nuevas para renegociar la posición de dichas sociedades para su defensa propia en el futuro, sea en el contexto de tratados de libre comercio o en el contexto de nuevas estructuras financieras internacionales.[31]

Nueva fórmulas políticas para regular la deuda en el ámbito nacional y la debilidad financiera de nafta

La nueva crisis de la deuda mexicana plantea una serie de problemas políticos que requiere la adopción de nuevos lineamientos en la contratación de deuda externa y, en particular, en el marco político-jurisdiccional dentro del cual cabe la restructuración de deudas preexistentes o la ratificación de nuevas deudas externas. Una de las lecciones de la trágica historia de la deuda externa en México y el conjunto América Latina ha sido que los gobiernos siempre han procedido a contratar nueva deuda utilizando aquellos mecanismos políticos que requieren menor consulta del pagador de última instancia de la deuda, me refiero al contribuyente y al ciudadano, en general, que son verdaderamente quienes tienen que proporcionar los fondos fiscales que se usan para pagar toda deuda, sea externa o interna.

En la mayoría de los casos de negociación de nueva deuda externa —en la situación de los gobiernos parlamentarios— las autoridades ejecutivas han solicitado una aprobación global de un monto de fondos para contratarse en el exterior. Así ha sido a lo largo del siglo XIX y también en el siglo XX. Y de esta manera, los sucesivos secretarios de Hacienda han obtenido libertad para negociar con los banqueros los montos, tasas, comisiones, plazos de amortización y otras condiciones que se requieren para cualquier préstamo. Sin embargo, en la mayoría de los casos no se ha considerado —ni se considera— si el pueblo pagador está realmente dispuesto a pagar estas sumas en dichas condiciones, pues ni el ejecutivo ni los parla-

[31] En este contexto vale la pena recuperar los planteamientos de la Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC), que ha publicado varios textos de gran interés.

mentarios efectúan consultas reales con la mayoría de los contribuyentes para determinar si están dispuestos a cubrir estas deudas en moneda extranjera.

Es por ello y por los altísimos costos que han pagado los pueblos latinoamericanos, especialmente desde la crisis de la deuda externa de 1982 —que es necesario plantear la introducción de planes más coherentes y detallados sobre el manejo de la deuda pública y en particular la deuda externa— dentro de los programas de los partidos políticos y dentro del contexto de NAFTA u otros esquemas regionales. Dicho planteamiento podría instar a la adopción de varias medidas.

En primer lugar, es de importancia crucial que se llegue a un consenso sobre la adopción de políticas para limitar el endeudamiento externo y, en especial, el endeudamiento a corto plazo, como política general. Los estudios económicos indican que la contratación de grandes montos de deuda en el exterior por entidades públicas y privadas mexicanas efectuadas en los años 1975-1982 y en 1990-1994 no contribuyeron al crecimiento económico y fueron —y son actualmente—, más bien, factores de reducción de las tasas de crecimiento en el mediano plazo.[32] Por ello es necesario crear nuevos mecanismos para lograr mayor vigilancia y control de las finanzas públicas y privadas en esta cuestión clave. Algunos otros países ofrecen lecciones en este sentido, limitando el alcance del endeudamiento externo a corto plazo, y favoreciendo inversiones a largo plazo, como lo indica la legislación financiera relativamente exitosa de naciones como Chile o Malasia.

En segundo lugar, en lo que se refiere a deuda soberana (deuda externa del gobierno), se debe requerir al poder ejecutivo y al Congreso a presentar informes detallados sobre las autorizaciones propuestas para contratación de montos cuantiosos de deuda externa soberana a debate general. Pues, en caso contrario, los representantes

[32] Uno de los expertos más influyentes en la formulación de la política financiera y monetaria internacional de Estados Unidos, Edwin Truman, director de la División de Finanzas Internacionales del "Board of Governors of the Federal Reserve System", afirma que estudios detallados demuestran que México y otros países latinoamericanos hubieran tenido tasas de crecimiento más altas y estables si no se hubieran endeudado tanto a finales del decenio de 1970. (Edwin M. Truman, "U.S. Policy on the Problems of International Debt", Board of Governors of the Federal Reserve System, International Finance Discussion Papers, núm. 357, Washington D.C., julio de 1989.)

parlamentarios —como lo ha demostrado la historia una y otra vez— suelen plegarse fácilmente a las demandas de secretarios de Hacienda y de banqueros. En mi opinión, una reforma fundamental sería crear una oficina económica de información parlamentaria, en la que tanto los legisladores como el público en general, contribuyentes, académicos y periodistas podrían consultar la síntesis de la información fiscal y financiera en computadora, y el plan de debates del Congreso sobre estas materias durante el año.

En tercer lugar, en lo que se refiere a deuda privada para contratarse en el exterior, debe quedar claro que, si bien no se pueden restringir estrictamente dichas operaciones en una etapa de globalización de las finanzas, es necesario establecer incentivos para que las empresas que contraten deuda externa asuman los riesgos correspondientes. Por ello me parece que sería indispensable crear un sistema de reaseguros, por el cual toda empresa que desee contratar deuda externa fuese requerida a contratar un seguro con una gran empresa internacional de seguros (por ejemplo, Lloyds u otra similar), con lo que se garantizaría que el gobierno —o sea los contribuyentes mexicanos— después no tenga que asumir responsabilidad por quiebras y deudas de particulares. Esta situación se produjo en los años de 1982-1985 y ahora, de nuevo, ocurre con la banca privada comercial cuyos pasivos externos son absorbidos por el gobierno y, por lo tanto, resultan una carga para los contribuyentes.

En cuarto lugar, hay que diseñar políticas que anticipen posibles devaluaciones futuras, que son bastante probables debido a la debilidad continua de la economía mexicana, y a la volatilidad de los mercados financieros internacionales. La debilidad actual de la economía mexicana se debe, en parte importante, al enorme volumen de los pagos que ha tenido que efectuar el país sobre la deuda externa, en 1995, en forma de amortización de deuda y pago de intereses (cerca de 50 mil millones de dólares), y en 1996 (estimado en 44 mil millones de dólares por Banamex, el mayor banco del país).[33] Estas cifras superan todos los antecedentes conocidos en la historia latinoamericana.

[33] Una de las mejores fuentes de información sobre la evolución de la economía mexicana es la revista mensual de Banamex, *Examen de la situación económica en México*, que aparece mensualmente.

En quinto lugar, es necesario que se establezcan nuevos instrumentos financieros dentro de TLCAN para estimular flujos de capitales estables hacia México, especialmente para proyectos de infraestructura y desarrollo agrícola e industrial. Una de las principales razones de la crisis monetaria y financiera de México, en los años de 1995-1996, ha sido la falta de soporte financiero existente para el TLCAN. El hecho de que en enero de 1995, el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Robert Rubin hubiese tenido que organizar un paquete de 50 mil millones de dólares para rescatar a la economía mexicana en cuestión de días —como si fuera un mago que puede sacar una increíble cantidad de dólares de un sombrero— sugiere que hubo una falla estructural en el diseño de TLCAN. En resumen, se requieren nuevos instrumentos financieros de apoyo a este acuerdo regional que garanticen flujos de capitales más estables y permitan evitar algunas de las consecuencias más perniciosas de la excesiva volatilidad de los mercados financieros internacionales. La gravísima crisis de la economía mexicana —una de las más profundas de la reciente historia latinoamericana— es prueba contundente de la necesidad de reformas estructurales.

LA APERTURA COMERCIAL EN RIESGO

JOSÉ ROMERO
El Colegio de México

I

En estos momentos México vive una de las crisis más intensas de su historia reciente, después de un periodo no de expansión sino de estancamiento. Durante los dos últimos sexenios hubo aciertos y equivocaciones, de los primeros podemos mencionar la apertura comercial; de las segundas, la exagerada importancia que se le dio al capital internacional como fuente de financiamiento para la inversión y la obsesión en el control de la inflación como método para crear confianza, utilizando el tipo de cambio como instrumento para lograrlo. Ante la actual crisis existe el peligro de modificar lo que se hizo bien y repetir lo que se hizo mal.

CUADRO 1
Tasas de crecimiento del PIB por sector productivo
(1970-1993)

Periodo	*Agropecuario*	*Minero*	*Petróleo*	*Manufacturas*	*Servicios*
1970-1993	2.10	1.54	4.09	4.28	4.72
1970-1982	3.99	1.41	6.87	7.11	8.29
1983-1993	0.37	1.66	1.54	1.68	1.45

Fuente: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

Podemos comenzar recordando los principales logros del gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). En él se ratificó y mantuvo el Pacto de Solidaridad Económica; se profundizó en las políticas relacionadas con la apertura comercial, la desregulación y la

privatización; se vendieron casi tres cuartas partes de las 1 200 empresas gubernamentales, incluyendo compañías de teléfonos y comunicaciones, empresas aéreas y bancarias, y se limitó la regulación gubernamental de una amplia gama de industrias para estimular la competencia, y asimismo, se negoció y ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Otro hecho notable fue que la entrada de capitales financió por varios años los déficit en cuenta corriente, debido esto último a que se estaba invirtiendo por arriba de nuestro nivel de ahorro, el cual no sólo era bajo sino que descendió aún más debido a que los individuos decidieron expandir su consumo ante la expectativa de un ingreso personal en ascenso que prometía el mismo gobierno.

En el nivel macroeconómico, la principal preocupación del gobierno de Salinas fue reducir la tasa de inflación. Para ello siguió una política de tipo de cambio fijo, mismo que pudo mantenerse en la medida en que siguió entrando dinero del exterior.

Estas políticas tuvieron mucho éxito en el control de la inflación, sin embargo, y en forma por demás paradójica, la insistencia en esto como pieza central en la estrategia de crear confianza en la economía nacional, nos llevó a un nivel de inflación artificialmente bajo, mantenido en forma inestable por un tipo de cambio sobrevaluado, el cual cayó estrepitosamente al perderse la confianza en el éxito de la política económica.

II

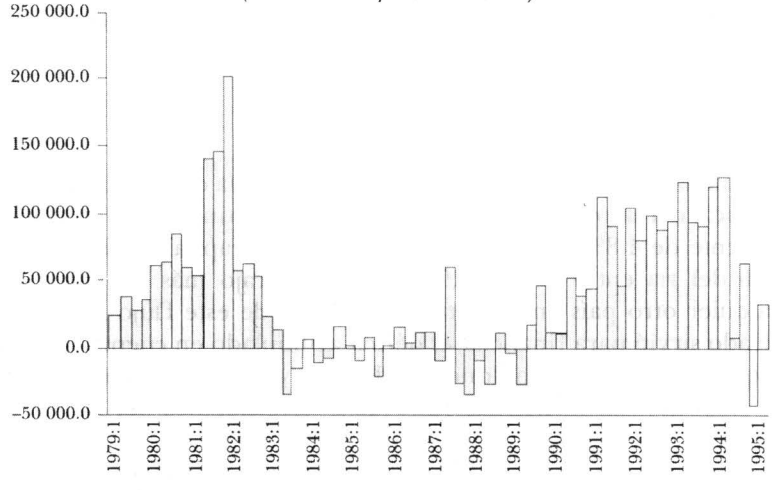
El momento en que se inició la época dorada del gobierno de Salinas, fue cuando se firmó el paquete de reducción de deuda negociado bajo el Plan Brady (1990). Casi todo el mundo consideró que la reducción era muy pequeña y no suficiente como para tener influencia decisiva sobre el crecimiento económico.

Sin embargo, lo que siguió a este acontecimiento fue realmente sorprendente, con una velocidad vertiginosa, los problemas de México aparentemente desaparecieron. Las tasas de interés reales, que eran de 40 a 60% antes del acuerdo, pasaron a niveles de 5 a 10% casi inmediatamente. Hasta antes de 1982, México había estado prácticamente fuera de los mercados financieros internacionales, después del acuerdo de reducción de deuda entraron capitales a gran escala a tasas crecientes.

El entusiasmo de los inversionistas internacionales por México se debió a que vieron el acuerdo como parte de un paquete de reformas que pensaron funcionaría. La reducción de deuda, acompasada con una apertura comercial, privatizaciones y una política monetaria y cambiaria aceptables, se veía como el camino hacia la prosperidad. La luna de miel entre Salinas y los inversionistas internacionales continúo hasta finalizar 1993, en que se ratificó el Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

El punto débil de la política económica fue la falta de ahorro interno, y que ésta podía ser fácilmente cubierta por fondos externos. La tasa de ahorro en 1994 fue de tan sólo 14% del producto interno bruto (PIB); en países del sudeste asiático esta tasa alcanza en promedio niveles de 25% del PIB, y en los países industrializados 20 por ciento.

GRÁFICA 1
Balanza de capitales
(millones de pesos de 1980)



La visión ortodoxa que permeaba las mentes de los hacedores de política económica (y que tal vez continúa) era que en el mundo existe un solo mercado de capitales, similar al que existe dentro de las fronteras nacionales de un país, y en el que los fondos fluyen internacionalmente hacia los lugares con las más altas tasas de retorno.

Si bien es cierto que la mayor parte de las barreras internacionales de capital han desaparecido y que el desarrollo de las comunicaciones ha sido sorprendente, el mercado internacional de capitales sigue segmentado, los dueños y administradores del capital prefieren mantenerlo, en su mayor parte, dentro de su propio país.

Si los mercados internacionales de capital estuvieran perfectamente integrados, las diferencias en las tasas de ahorro entre los países, no representarían diferencias en sus tasas de inversión, ya que los fondos fluirían desde los países con altas tasas de ahorro hacia aquellos con las mejores oportunidades de inversión. Sin embargo, empíricamente, los países que tienen altas tasas de ahorro, también son los que tienen altas tasas de inversión y viceversa.

Así por ejemplo, Estados Unidos ahorra 18% del PIB e invierte 19%, importando capitales por la diferencia, en tanto que Japón ahorra 34% del PIB e invierte 32%, exportando capitales por la diferencia.[1] De igual forma, pueden encontrarse fenómenos similares en casi todos los países, aunque existen algunas excepciones de países con continuas entradas de capitales como el caso del sudeste asiático, que ha mostrado altas tasas de ahorro y de crecimiento.

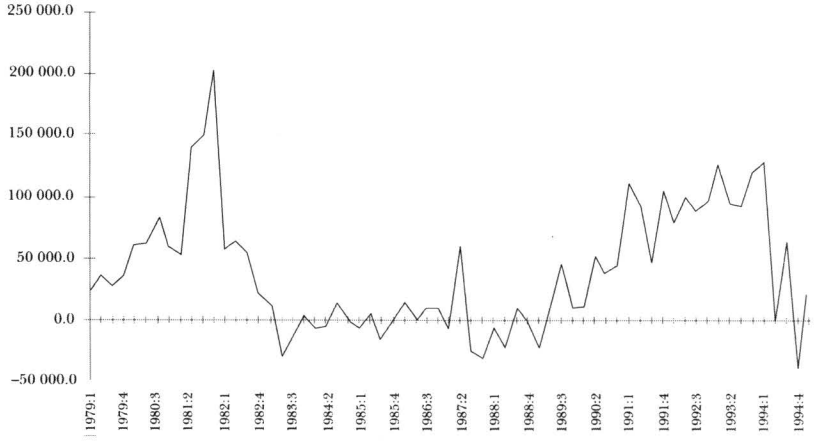
III

A comienzos de 1991 parecía que México se había convertido en otra excepción a la regla. En ese año el país tenía un déficit en cuenta corriente de 4.8% del PIB y entradas netas de capital equivalentes a 7.2% del PIB entre 1991 y 1993. México atrajo más capitales que cualquier otro país en desarrollo. La suma de este flujo de dinero privado sirvió para financiar el déficit acumulado en cuenta corriente, que llegó a 62 mil millones de dólares, y para incrementar en 15 mil millones de dólares las reservas internacionales del Banco de México.

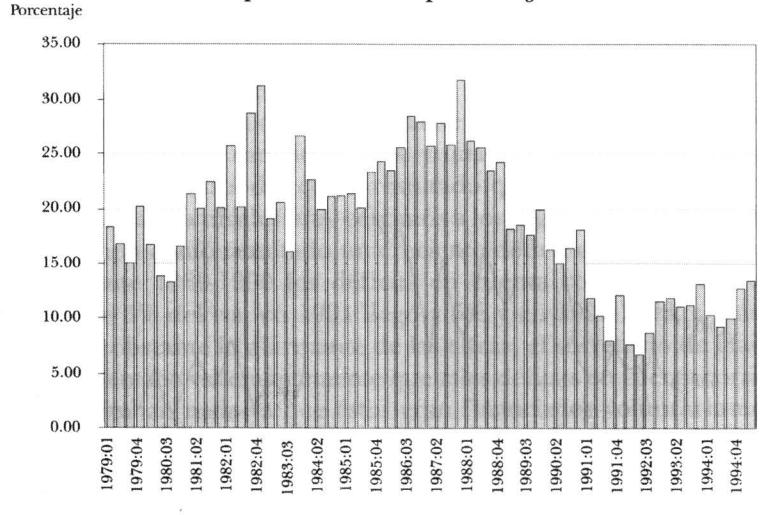
Los flujos netos de capital permitieron que la inversión bruta continuara durante el periodo 1991-1993 a niveles de 22% del PIB; el consumo se elevó y la tasa de ahorro cayó de 16% del PIB, en 1989-1990, a menos de 10 por ciento.

[1] Martin Feldstein y Charles Horioka, "Domestic Saving and International Capital Flows", *Economic Journal*, 1980.

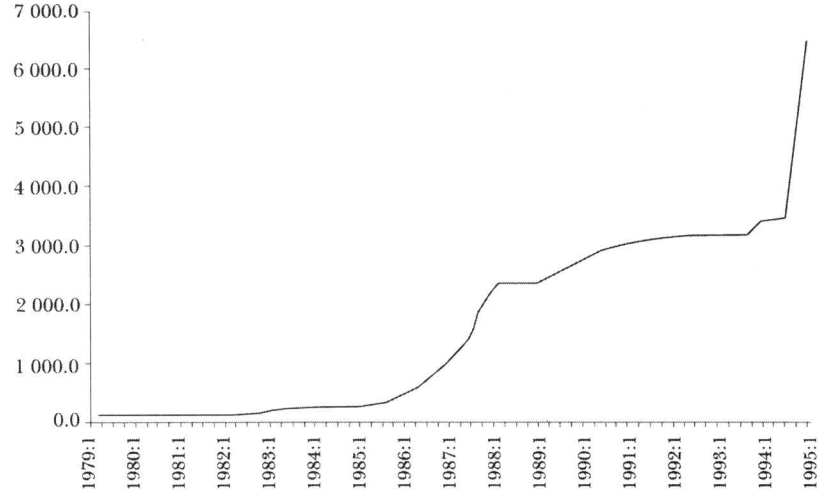
GRÁFICA 2
Balanza en cuenta corriente



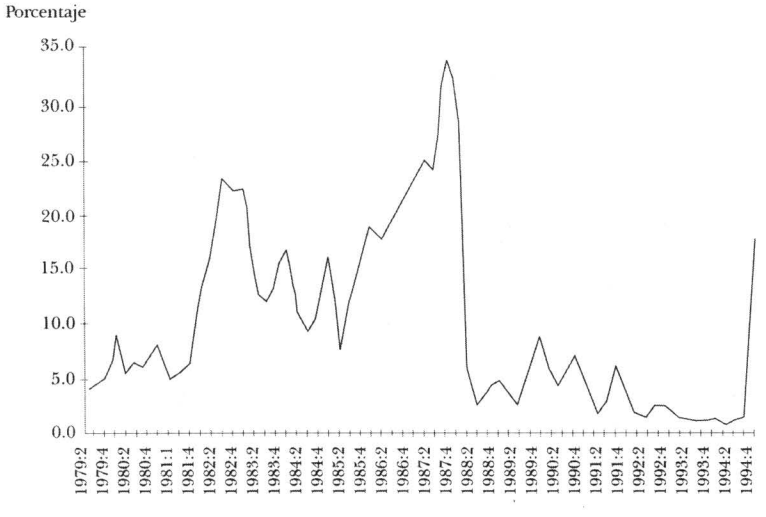
GRÁFICA 3
Ahorros privados como porcentaje del PIB



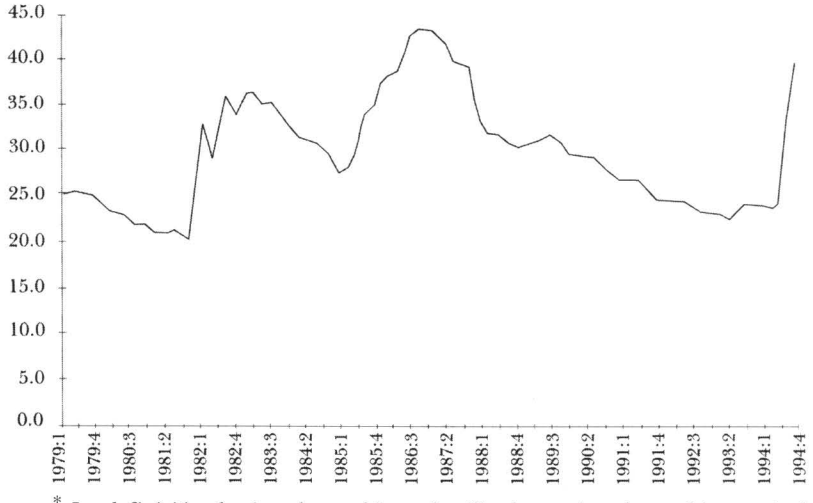
GRÁFICA 4
Tipo de cambio nominal



GRÁFICA 5
Tasa de inflación trimestral



GRÁFICA 6
Tipo de cambio real*



* La definición de tipo de cambio real utilizada es: tipo de cambio nominal, multiplicado por el cociente, entre el índice de precios al consumidor de Estados Unidos y el correspodiente índice de precios de México.

La entrada de capitales hizo menos urgente la restructuración del sector industrial y la corrección del déficit. El gobierno de Salinas se volcó a crear confianza en los inversionistas extranjeros para que siguiera entrando dinero.

Una combinación desafortunada de inflación mundial muy reducida con un tipo de cambio casi fijo y una inflación nacional elevada, aunque en descenso, dio como resultado que el tipo de cambio real se sobrevaluara a niveles muy cercanos a los registrados en la crisis de 1981, dando como resultado un creciente déficit comercial.

Durante 1989-1990 los déficits en cuenta corriente llegaron a niveles de 3% del PIB, en 1991 llegó a 5% y en 1992-1993, a más del 6.5%. No obstante lo alarmante de las cifras, el secretario de Hacienda argumentaba vehementemente que tales déficits en cuenta corriente no significaban nada ya que éstos eran financiados voluntariamente por inversionistas privados, y que la entrada de capitales estaba financiando inversiones productivas, no el déficit público.

El gobierno de Salinas malinterpretó la entrada de capitales del periodo 1991-1993. Gran parte de los 75 mil millones de dólares obtenidos fueron el resultado de una combinación de dos fenómenos, a saber: 1) reacomodo de fondos en el extranjero para recomponer portafolios en los países industrializados (principalmente Estados Unidos) y 2) repatriación de capitales por parte de ciudadanos mexicanos. Aunque cabría esperar que después de estos movimientos existiera un flujo adicional de capitales, era absurdo pensar que continuaran entrando al país capitales a razón de 25 mil millones de dólares por año.

El año de 1994 fue trágico en la historia de México, un grupo de indígenas chiapanecos se levantó en armas contra el gobierno y fueron asesinados el candidato del partido oficial a la presidencia y el secretario general del mismo partido. Estos eventos políticos pusieron en evidencia las debilidades de la política económica basada en un peso sobrevaluado y en una continua entrada de capitales.

Frente a esta situación, el gobierno se encontró con la disyuntiva de mantener un tipo de cambio fijo con inflación reducida, pero escaso o nulo crecimiento, o bien, intentar crecer, con el riesgo de una devaluación y un repunte en la inflación. En 1993 se optó por lo primero, es decir, frenar la economía limitando el consumo y la inversión con el fin de reducir las importaciones y el déficit en la balanza comercial, en ese año el PIB no creció. Al siguiente año, ante la presión de las elecciones presidenciales, la administración se decidió por la segunda opción, el PIB creció 4.5% y el peso se devaluó, al entrar el nuevo gobierno. En retrospectiva, podemos decir que en 1993 el gobierno estaba en condiciones de realizar una política de ajuste gradual del tipo de cambio, ya que se tenían 30 000 millones de dólares en reservas internacionales, suficientes para hacer frente a cualquier ataque especulativo. De haber optado por ello, el costo habría sido una inflación moderada, pero a cambio se habría conseguido la corrección del déficit en la balanza comercial, el crecimiento de la economía y la permanencia de los capitales en el país.

El déficit de la balanza comercial se pudo mantener sin devaluar hasta finales de 1994 por medio del endeudamiento externo (endeudamiento interno con garantía en dólares). Así, Ernesto Zedillo recibió la presidencia el 1 de diciembre de 1994 y antes de un mes el peso se devaluó estrepitosamente ante una pérdida de confianza de los inversionistas extranjeros.

A fines de 1995, ante una caída moderada de las reservas, el gobierno de Zedillo reaccionó: "elevando el límite superior de la banda de flotación del peso en un 15%" (forma eufemística de decir que el peso se había devaluado en esa proporción). Esto fue un indicio de la debilidad de las finanzas nacionales que desató una estampida de inversores en dólares que ha llevado a que el dólar en 1996 se cotizara por encima de los de seis nuevos pesos.

El problema anterior se agravó cuando el gobierno mexicano, para ganarle tiempo a la tan temida fuga de divisas, adquirió deuda durante muchos meses con inversionistas privados nacionales y extranjeros, misma que fue garantizada en dólares mediante los llamados tesobonos.

Para atacar la crisis, el gobierno se vio obligado a firmar un convenio con la administración Clinton para recibir fondos con los que México pudiera restructurar sus compromisos de corto plazo (pago de tesobonos a su vencimiento). A cambio del dinero el gobierno mexicano se comprometió a aplicar un plan ortodoxo de estabilización que incluye: un superávit fiscal de alrededor de 5% del PIB, aumento del impuesto al valor agregado de 10 a 15%, incremento en las tarifas del sector público y un estricto control monetario (que ha llevado a que las tasas de interés lleguen a niveles insospechados). Cálculos oficiales estimaron que el PIB disminuiría en 1995 entre 4 y 6%. Contra tal pronóstico tenemos que el segundo trimestre de 1995, el PIB sufrió una caída de 10.5 por ciento.

IV

Vale la pena reiterar que la actual crisis de la economía mexicana se debe principalmente a su tendencia a depender del ahorro externo y al uso del tipo de cambio como precio ancla para frenar la inflación y crear confianza. Con esto se renunció al uso de la política cambiaria como instrumento para corregir desajustes en la balanza de pagos. Esto resultó especialmente dañino para México, por la creencia de que la devaluación es absurda y estéril bajo cualquier circunstancia para corregir un problema en balanza de pagos.

Los errores del pasado parecen repetirse. El gobierno afirma que el tipo de cambio está "libre" porque ya no interviene el Banco de México en la venta y compra de dólares para estabilizarlo. Sin embar-

go, la política que ahora sigue la administración de Zedillo es la de tipo de cambio fijo, donde el conjunto de la economía se ajusta para estabilizar el tipo de cambio. Por el contrario, en un régimen de tipo de cambio libre, éste es el que se ajusta para compensar los movimientos en el resto de la economía. Por otro lado, la única esperanza con la que cuenta el gobierno para reanudar el crecimiento es la entrada de capitales, y con ello la posibilidad de volver a depender del ahorro externo para nuestro proceso de crecimiento.

Ante los ojos de la sociedad, las causas de la actual crisis no son los errores antes mencionados, sino la apertura comercial, visión que presenta graves peligros para el futuro de la misma. La apertura comercial se ha convertido en el chivo expiatorio de los déficit comerciales y de la crisis actual. México ha elevado unilateralmente los aranceles para aquellos productos que proceden de países con los que México no ha firmado pactos comerciales.

En este sentido, el gobierno, ante la impopularidad de las políticas de ajuste, es vulnerable a las demandas de los grupos industriales de los que busca apoyo, tal es el caso de concesiones que pueden llevar al país a una nueva ola de proteccionismo.

Lo irónico es que la situación actual no tiene nada que ver con la política comercial. La crisis es, como ya se ha mencionado, el resultado de una política cambiaria equivocada y, además, de la ingenuidad de concebir el mercado internacional de capitales como integrado. Éstas son las verdaderas causas del desastre, no la apertura comercial.

V

El comercio exterior de México ha registrado un comportamiento espectacular a pesar de los grandes déficit. Las exportaciones crecieron en forma acelerada durante los últimos 6 años no obstante que el peso estaba sobrevaluado. La explicación que se sugiere para tal fenómeno, aparentemente contradictorio, es que para poder exportar una empresa debe hacer planes con mucha anticipación: construcción de plantas, obtención de contactos, adaptación de productos al mercado exterior, etc. Si el tipo de cambio más adelante se vuelve desfavorable, la empresa no cierra y da por perdida su inversión, sino que sigue operando, si es que se espera que en el futuro el tipo de cambio se reajuste y vuelva a hacer rentable la exportación. En este

lapso las empresas que invirtieron para surtir el mercado exterior, continúan produciendo aunque el tipo de cambio esté sobrevaluado.

Por su parte, las importaciones crecieron en forma acelerada por dos razones: 1) los mayores niveles de inversión requirieron iguales volúmenes de bienes de capital y 2) la expectativa de mayores ingresos en el futuro hicieron que el consumo aumentara. Ambos fenómenos contribuyeron a que importáramos más, aunque se vieron exacerbados por un tipo de cambio sobrevaluado que favorecía la desviación del gasto hacia el consumo de bienes extranjeros.

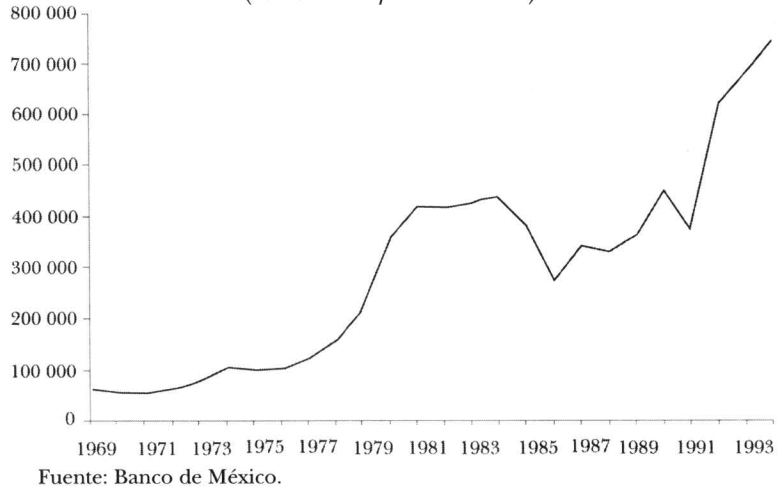
El peso de las importaciones superó la expansión de las exportaciones, el resultado fue una balanza comercial con déficit crecientes. De haberse ajustado el tipo de cambio, los déficit habrían desaparecido, y la necesidad de continuas entradas de capital habría sido menor.

Ante la crisis actual, no falta quien quiera atribuirle al Tratado de Libre Comercio de América del Norte los fuertes déficit comerciales. Si analizamos el origen de las importaciones, parece que existiera cierta evidencia en este sentido.

Las importaciones mexicanas se han originado en forma creciente en Estados Unidos, el porcentaje de éstas pasó de 67.25 en 1980 a 71.9 en 1994. Esto puede explicarse por la rápida expansión en los últimos años de empresas productivas y cadenas comerciales de ese país en México, en anticipación del TLC. En comLa entrada de capitales hizo menos urgente la restructuración del sector industrial y la corrección del déficit. El gobierno de Salinas se volcó a crear confianza en los inversionistas extranjeros para que siguiera entrando dinero.paración tenemos que los mismos porcentajes para Canadá pasaron de 1.75 a 2.02% respectivamente.

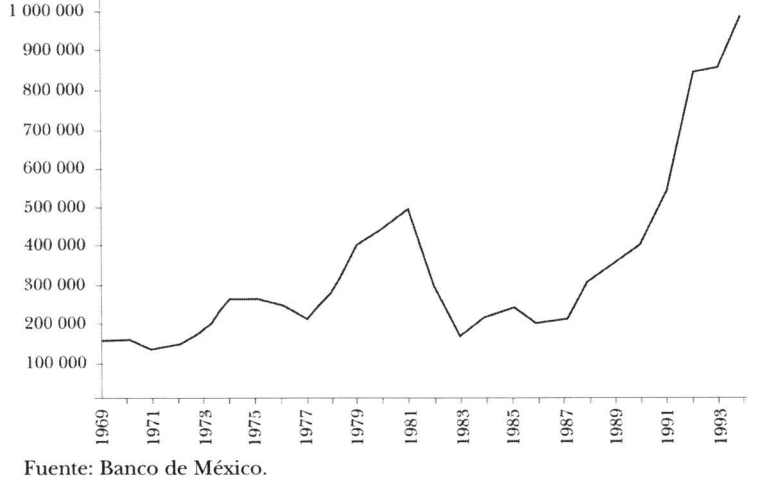
En cuanto al destino de las exportaciones, Estados Unidos tiene una importancia mayor como mercado que como proveedor, representaban en 1982, 52% de nuestras exportaciones y para 1994, 85.3%. Si bien es cierto que las exportaciones se han ido concentrando en un solo mercado, también es cierto que actualmente están compuestas por una gama mucho más variada de productos que en 1982. En ese año nuestras exportaciones estaban poco concentradas en Estados Unidos, debido a que prácticamente lo único que exportábamos era petróleo, además de que para el gobierno de José López Portillo las exportaciones petroleras no deberían pasar de un cierto porcentaje del total por país.

GRÁFICA 7
Exportaciones totales de México
(*millones de pesos de 1980*)



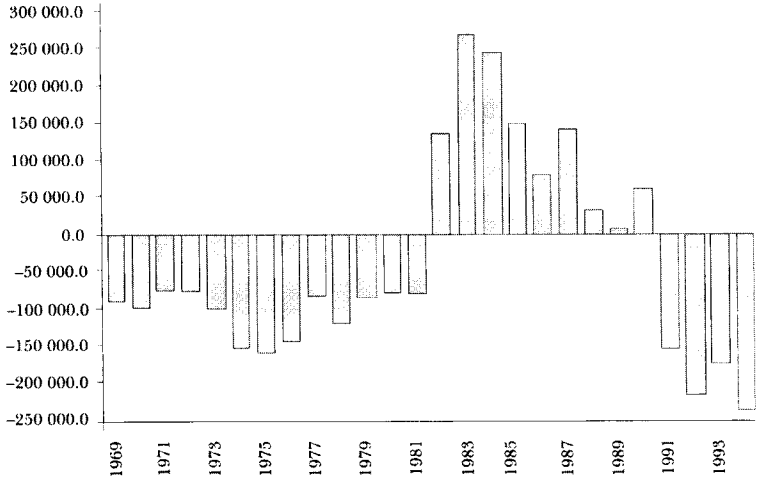
Fuente: Banco de México.

GRÁFICA 8
Importaciones totales de México
(*millones de pesos de 1980*)



Fuente: Banco de México.

GRÁFICA 9
Balanza comercial de México
(*millones de pesos de 1980*)



Fuente: Banco de México.

En cuanto a la balanza comercial por país vemos que Estados Unidos también es más importante como mercado que como proveedor. Del déficit en balanza comercial sólo 27.3% se originó por el comercio con Estados Unidos, Canadá por su parte fue responsable de menos de 1% de dicho déficit.

Del análisis anterior se desprende que, de haberse corregido el tipo de cambio, los beneficios del TLC para México, hubieran sido espectaculares.

CUADRO 2

Origen de las importaciones (fob)[1]

(*porcentajes*)

Año	*Total*	*Estados Unidos*	*Alemania*	*Japón*	*Francia*	*España*	*Reino Unido*	*Canadá*	*Italia*	*Brasil*	*Argentina*	*Suiza*	*Suecia*	*Otros*
1980	100	67.25	5.21	5.26	2.56	1.83	2.16	1.75	1.61	2.28	0.57	1.02	0.80	7.70
1981	100	67.26	5.44	5.12	2.47	2.05	1.78	1.80	1.85	2.47	1.11	0.93	0.87	6.86
1982	100	63.64	6.08	5.69	2.32	2.46	1.85	2.12	2.87	2.31	0.89	1.27	1.18	7.32
1983	100	66.41	4.21	4.13	4.05	1.88	1.98	2.71	1.92	1.54	0.40	0.92	0.62	9.22
1994	100	67.63	4.29	4.27	2.38	1.67	1.83	2.85	1.87	1.96	1.41	0.95	0.88	8.03
1995	100	68.49	3.85	5.06	2.00	1.49	2.00	1.64	1.46	1.43	1.85	1.03	0.95	8.75
1996	100	67.50	5.82	5.49	1.95	1.46	1.63	1.79	1.48	1.17	1.25	1.25	1.32	7.87
1987	100	67.64	6.28	5.97	2.59	1.31	1.61	2.67	1.25	1.24	0.34	1.16	1.01	6.96
1988	100	68.69	5.85	5.55	2.16	1.03	1.77	1.67	1.30	1.46	0.67	1.13	0.79	7.94
1989	100	69.27	5.38	4.25	2.22	1.29	1.29	1.66	1.43	1.42	0.54	1.23	0.87	9.16
1990	100	65.53	5.88	4.70	2.28	1.66	1.57	1.46	1.45	1.54	1.28	1.06	1.01	10.56
1991p/	100	73.68	4.66	3.57	1.94	1.15	1.00	1.34	1.25	1.61	0.16	0.76	0.71	8.19
1992p/	100	71.17	3.99	4.89	2.10	1.41	1.00	1.69	1.58	1.78	0.39	0.80	0.53	8.66
1993p/	100	70.74	3.62	5.00	2.00	1.22	0.90	1.59	1.34	1.49	0.41	0.72	0.51	10.46
1994p/	100	71.86	3.89	4.80	1.88	1.68	0.88	2.02	1.27	1.52	0.42	0.62	0.35	8.82
Enero de 1995	100	71.39	3.46	5.65	1.34	1.53	0.92	2.14	1.45	1.02	0.37	0.56	0.49	9.69

[1] Incluye revaluación. A partir de 1991 se incluye el valor de los flujos brutos de las operaciones comerciales realizadas por la industria maquiladora. Por lo anterior estas cifras no son comparables con las reportadas en años anteriores.

p/ cifras preliminares.

CUADRO 3

Destino de las exportaciones (fob)[1]

(*porcentajes*)

Año	*Total*	*Estados Unidos*	*España*	*Japón*	*Francia*	*Alemania*	*Países Bajos*	*Canadá*	*Italia*	*Suiza*	*Reino Unido*	*Brasil*	*Venezuela*	*Otros*
1980	100	64.62	7.98	4.76	3.70	1.87	0.50	0.77	0.66	0.15	0.57	2.64	0.40	11.37
1981	100	53.25	10.00	6.90	5.25	1.26	0.32	3.10	0.53	0.34	1.89	4.10	0.34	12.71
1982	100	50.60	7.95	6.42	3.72	1.17	0.09	2.51	1.83	0.14	4.21	3.01	0.29	18.07
1983	100	58.18	7.26	6.88	3.79	1.34	0.19	2.15	0.68	0.22	4.11	2.98	0.25	11.97
1984	100	56.64	7.05	7.87	3.88	1.20	0.16	2.27	1.30	0.15	4.23	2.43	0.24	12.58
1985	100	60.68	7.87	7.93	3.79	1.38	0.42	1.85	1.41	0.12	3.13	1.41	0.21	9.80
1986	100	66.41	5.21	6.54	2.53	2.40	0.37	1.18	0.51	0.38	1.31	1.09	0.34	11.73
1987	100	65.02	6.01	6.58	2.83	1.58	0.58	1.54	0.42	0.34	1.53	0.80	0.41	12.34
1988	100	65.87	4.77	5.99	2.74	2.14	0.49	1.35	0.53	0.35	0.95	0.56	0.43	13.82
1989	100	69.14	4.96	5.75	2.11	1.58	0.67	1.21	0.60	0.30	0.80	0.85	0.27	11.76
1990	100	68.63	5.43	5.61	2.06	1.69	1.25	1.71	0.79	0.77	0.70	0.63	0.51	10.24
1991 p/	100	79.48	2.69	2.91	1.41	1.24	0.45	2.58	0.40	0.89	0.51	0.44	0.30	6.70
1992 p/	100	81.00	2.67	1.72	1.23	1.06	0.35	2.16	0.32	0.28	0.50	0.88	0.43	7.39
1993 p/	100	82.64	1.96	1.12	0.98	0.95	0.41	2.74	0.18	0.25	0.12	0.63	0.42	7.60
1994 pl	100	85.31	1.40	1.62	0.81	0.65	0.28	2.42	0.14	0.26	0.43	0.62	0.29	5.79
Enero de 1995	100	85.32	1.17	0.80	0.82	0.48	0.15	2.46	0.30	0.41	0.64	1.05	0.26	6.14

[1] Incluye revaluación. A partir de 1991 se incluye el valor de los flujos brutos de las operaciones comerciales realizadas por la industria maquiladora. Por lo anterior estas cifras no son comparables con las reportadas en años anteriores.

p/ Cifras preliminares.

Fuente: INEGI.

CUADRO 4
Balanzas comerciales[1]
(*millones de dólares*)

Año	*Total*	*Estados Unidos*	*España*	*Japón*	*Francia*	*Alemania*	*Países Bajos*	*Canadá*	*Italia*	*Suiza*	*Reino Unido*	*Brasil*	*Venezuela*	*Otros*
1980	-305	-298	23	-27	7	-6	-34	-21	-20	-41	-2	21	-9	27
1981	-387	-608	65	11	44	-25	-37	17	-35	-54	10	59	-14	84
1982	704	117	77	50	44	-12	-25	21	-4	-31	76	44	-11	273
1983	1 410	698	124	116	47	12	-13	23	-2	-9	88	58		183
1984	1 318	547	118	138	64	8	-18	20	8	-20	85	47	-4	206
1985	839	319	114	98	53	8	-20	16	9	-18	41	15	-9	85
1986	502	233	11	37	16	20	-14	-3	-10	-8	5	2	-10	91
1987	878	432	39	55	23	15	-9	-3	-7	-9	26	1	-4	160
1988	260	-39	-20	10	12	23	-25	-6	-15	-22	6	-11	-7	123
1989	40	-182	-23	23	-8	3	-17	-14	-22	-29	4	-12	-16	35
1990	-88	-207	-38	3	-16	-6	-15		-24	-27	-21	-16	-17	-55
1991p/	-727	-288	-117	-54	-36	-4	-30	43	-45	-42	13	-19	-22	-122
1992p/	-1 593	-679	-124	-224	-73	-38	-45	-5	-83	-97	-	-8	-13	-196
1993p/	-1 348	-192	-66	-130	-39	-15	-18	17	-38	-40	-10	-7	-5	-143
1994p/	-1 883	-514	-223	-282	-100	-94	-53	-13	-92	-104	-6	-11	-10	-348
Enero de 1995	-53	41	-14	-30	-3	-6	-4		-7	-4	1	2	-1	-25

[1] Incluye revaluación. A partir de 1991 se incluye el valor de los flujos brutos de las operaciones comerciales realizadas por la industria maquiladora. Por lo anterior estas cifras no son comparables con las reportadas en años anteriores.

p/ cifras preliminares.

Fuente: INEGI.

CUADRO 5
Balanzas comerciales
(*porcentaje*)

Año	*Total*	*Estados Unidos*	*España*	*Japón*	*Francia*	*Alemania*	*Países Bajos*	*Canadá*	*Italia*	*Suiza*	*Reino Unido*	*Brasil*	*Venezuela*	*Otros*
1994	100.00	27.31	11.87	14.99	5.32	4.99	2.81	0.69	4.91	5.57	0.35	0.60	0.53	18.48

Fuente: cuadro 4.

IV. NUEVOS Y VIEJOS TEMAS EN LA AGENDA INTERNACIONAL

LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA AGENDA INTERNACIONAL DE MÉXICO. ¿NUEVO TEMA O NUEVA ARENA?

BLANCA TORRES
El Colegio de México

La protección del medio ambiente es uno de esos llamados nuevos asuntos de la agenda internacional a los que se ha dado importancia, en gran parte, por la acción de uno de los nuevos actores de la escena mundial: las organizaciones no gubernamentales (ONG). De hecho ni el tema ni estos actores son enteramente novedosos en el escenario mundial. La preocupación por el deterioro del medio ambiente tiene casi 30 años en la discusión intergubernamental, si bien es cierto que ocupaba un lugar modesto en ella. Las ONG tampoco son un fenómeno enteramente nuevo, aunque no se les denominara de esa forma. Estos actores no tuvieron un papel muy destacado en la inclusión de la protección del medio ambiente en la agenda mundial, pero sin duda han sido decisivos en el aumento de la importancia que se le ha dado desde los años ochenta.

La incorporación del tema en el debate mundial y el proceso de creación del régimen internacional del medio ambiente ha sido bien estudiado. No sucede lo mismo con la inclusión de este asunto en la política exterior de México, ni con la participación de este país en la creación de ese régimen. Por ello, en este artículo haremos, primero, un recuento de la forma en que el asunto de la protección ambiental fue incorporado en la política exterior y las posiciones mexicanas en los foros mundiales. Luego trataremos de responder las siguientes preguntas: si el tema no es nuevo, ¿por qué se le ha dado mayor prioridad en la agenda internacional del país en fechas recientes?, y

¿cuáles han sido las repercusiones de esta mayor atención sobre la posición de México en la materia?

Además de sintetizar la posición internacional de México, en los años sesenta y setenta, aquí se trata de demostrar, por una parte, que el otorgamiento de una prioridad mayor al tema se deriva del cambio de arena en la que se discute ahora la protección del medio ambiente mexicano y los asuntos con los cuales ahora se le vincula. Por la otra, que el cambio de arena y las nuevas vinculaciones sí han afectado las posiciones internacionales de este país, aunque aún no queda claro el alcance del cambio. Mucho va a depender de la evolución de las instituciones para la protección ambiental creadas al amparo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

De Estocolmo a Río de Janeiro

Hacia la creación de un régimen internacional para la protección del medio ambiente

Se sabe bien que desde fines de los años sesenta, hubo gran preocupación por el deterioro del medio ambiente en las naciones desarrolladas y que ésta fue más intensa y constante a partir de los años ochenta. En un primer momento, las advertencias de los científicos fueron las que nutrieron la preocupación de los gobiernos. Consecuentemente, algunas organizaciones internacionales convocaron a reuniones intergubernamentales con el fin de buscar avenidas de solución.

Desde la Conferencia sobre el Medio Ambiente Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo, en la que por primera vez se intentó tratar a fondo el problema de la protección del medio ambiente como un asunto que competía a todos los países, se hizo patente la brecha entre la visión de los desarrollados y aquellos en vías de desarrollo. Había percepciones muy distintas sobre responsabilidades históricas y distribución de esfuerzos futuros. Las naciones en desarrollo creían firmemente que el tema correspondía a la agenda de los países desarrollados, pero no a la propia. Temían que los países industrializados les impusieran prioridades y formas de protección del medio ambiente que pudieran limitar su crecimiento económico futuro.

México se sumó, aunque con menos estridencia que otros, a la posición de los países de desarrollo similar al suyo. Rechazó las acusaciones de los representantes de las naciones desarrolladas de que los principales responsables de la depredación de los recursos naturales eran aquellos países, por el mantenimiento de tasas explosivas de crecimiento de la población. Por el contrario, subrayó que eran los patrones de consumo del mundo industrializado los que constituían una carga insostenible para los recursos naturales del planeta.

Como lo había hecho ya desde hacia algún tiempo, el Estado mexicano también defendió celosamente el derecho de los países a ejercer su soberanía permanente sobre sus recursos naturales.[1] Aceptó que la protección del medio ambiente era responsabilidad de todos los Estados, pero dentro de un marco de respeto a su soberanía y autodeterminación, que también tomara en cuenta las necesidades diferenciadas de cada región. Sin embargo, se mostró dispuesto a aceptar la conciliación que intentó la Declaración de Estocolmo, que reconoció los derechos de los Estados a utilizar sus recursos naturales de acuerdo con sus políticas de desarrollo, con una importante limitación: la obligación de garantizar que las actividades económicas en el territorio de un país no provocaran daño a otros. Este principio, aunque significaba un avance hacia el compromiso de protección ambiental, aún no reflejaba la existencia de una conciencia clara sobre la naturaleza global de ciertos fenómenos.

En los diez años que siguieron a la Conferencia de Estocolmo, se llevaron a cabo reuniones y negociaciones de un buen número de acuerdos intergubernamentales a escala mundial, regional o bilateral. El derecho internacional que se fue desarrollando tenía el carácter de una "ley suave", aunque de ella se derivaron algunos acuerdos más vinculantes.[2] En este proceso, México tuvo un papel relativamente

[1] Éste era uno de los principios más significativos incluidos en la Carta de Deberes y Derechos Económicos de los Estados, cuyo promotor fue precisamente nuestro país y que recogía la preocupación de los países en desarrollo. La batalla por la aceptación de este principio fue intensa a partir de los años sesenta ante la oposición de algunos países desarrollados a las expropiaciones de empresas petroleras en el Medio Oriente. Véase Diana L. Ponce Nava, "El derecho internacional sobre medio ambiente y desarrollo: la contribución mexicana", *Revista Mexicana de Política Exterior,* 47, verano de 1995, pp. 81 y 94.

[2] Véase Andrew Hurrel y Benedict Kingsbury (comps.), *The International Politics of the Environment,* Oxford, Clarendon Press, 1992, introducción.

destacado. Había luchado, sin éxito, por convertirse en la sede del recién creado Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). Pero fue uno de los primeros en establecer una representación permanente ante ese organismo, que finalmente se estableció en Nairobi, y ocupó la presidencia del Consejo de Administración en 1976. En el PNUMA, formó parte del grupo de expertos gubernamentales encargados de elaborar el proyecto de principios de conducta de los Estados en materia ambiental. Más tarde, fue el promotor de la primera Reunión Regional Intergubernamental sobre el Medio Ambiente.[3]

En ese decenio, las discusiones y los convenios internacionales enfocaron los problemas ambientales de una manera sectorial y no global, puesto que ésta se veía como la única forma de avanzar.[4] En consecuencia, y a pesar de la visión global recogida en la Declaración de Estocolmo, las discusiones dentro del PNUMA giraron, en gran medida, alrededor de la preocupación por los efectos del deterioro ambiental sobre la salud, dándose prioridad a dos de los temas básicos señalados como prioritarios en la Conferencia de Estocolmo: salud humana y asentamientos urbanos.[5] Este enfoque fue adoptado por la gran mayoría de los países en desarrollo, y en particular por México, lo cual se refleja en la políticas y medidas concretas de esos años.[6]

A partir de los años ochenta, nuevos conocimientos científicos, que apoyaban la idea del proceso de calentamiento global de la tierra, la expresión más abierta de problemas como la gradual desintegración de la capa de ozono y mayores evidencias sobre la rápida reducción de la biodiversidad, provocaron un cambio importante en la manera de enfocar las cuestiones ambientales. Se empezó a hablar

[3] Esta reunión se celebró en marzo de 1982.

[4] Para una lista de las convenciones y otros acuerdos, véase Ponce, *op.cit.*, y Alberto Székely, "Establishing a Region for Ecological Cooperation in North America", *Natural Resources Journal*, 32, verano de 1992.

[5] Los otros cuatro eran: medio ambiente y desarrollo, desastres naturales, océanos y ecosistemas terrestres. Véanse los resúmenes de las sesiones del PNUMA entre 1974 y 1978.

[6] Véase Gabriel Quadri de la Torre, "La política ambiental en México, necesidades y prioridades", en Alberto Glender y Víctor Lichtinger (comps.), *La diplomacia ambiental. México y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo*, México, SRE-FCE, 1994.

de problemas globales. A ello se sumó una percepción más clara de que el deterioro del medio ambiente puede tener efectos económicos, sociales y políticos muy severos, como las migraciones masivas provocadas por sequías agudas o la desertificación. La interrelación entre medio ambiente, desarrollo y población comenzó a hacerse más evidente.

Todo ello favoreció no sólo mayor preocupación de parte de los gobiernos y de las ONG del mundo desarrollado, sino la actividad intensa de estas organizaciones más allá de las fronteras de sus países. Esto llevó a la politización del tema; se le otorgó más importancia en la agenda mundial. En relación con los países en desarrollo, esas ONG se concentraron en los grandes proyectos de desarrollo que algunos de estos Estados llevaban a cabo y que elevaban la tasa de deforestación y amenazaban la biodiversidad. Las demandas de modificación a fondo de las políticas ambientales de estos países de hecho equivalían a cambios sustanciales de sus modelos de desarrollo.

No se hizo esperar el rechazo de muchas de estas naciones, en foros internacionales, a tales demandas de las ONG del mundo desarrollado. Gobiernos y élites de los países en desarrollo mantenían la visión de que únicamente con un rápido crecimiento económico, que siguiera los patrones que habían prevalecido en las naciones occidentales avanzadas, podían elevarse de una manera expedita los niveles de vida de la población y controlar la explosión demográfica. Seguían convencidos de que existía una disyuntiva clara entre desarrollo y protección ambiental, visión compartida por algunos organismos internacionales y bancos multilaterales. Se reavivó entonces la discusión sobre en quién debería recaer prioritariamente el esfuerzo de protección y restauración del medio ambiente.

Esa oposición inicial no desalentó a las ONG del mundo desarrollado. Son bien conocidas las estrategias que utilizaron para alcanzar sus objetivos: difusión de información científica y de datos concretos sobre depredación ambiental, cabildeo en sus gobiernos, campañas de prensa que permitían acentuar la presión sobre sus congresos o parlamentos y el ejecutivo, para que éstos a su vez ejercieran presión sobre los países en desarrollo. Ocasionalmente optaron por recurrir a sus tribunales. A esta labor sumaron su intenso cabildeo en instituciones internacionales y, en especial, en los bancos multilaterales, a cuyo cargo quedaba buena parte del financiamiento de los proyectos

de desarrollo. Aquí las ONG de Estados Unidos desempeñaron un papel muy importante al percibir la influencia que su gobierno tenía en esas instituciones. Se percataron de que las demandas a sus autoridades podían traducirse en presión sobre los bancos multilaterales para que condicionaran los créditos al cumplimiento de requisitos mínimos de protección ambiental. Tenían a su favor una circunstancia novedosa: el creciente peso del legislativo estadunidense *vis à vis* el ejecutivo, que permitía a las ONG actuar en una arena en la que podían ejercer mayor influencia.

A esta serie de circunstancias propicias para el éxito de las ONG del mundo industrializado se sumaron otras. Conforme avanzó el decenio, parecía ceder el peligro de destrucción nuclear, visión reafirmada con el inicio del fin de la guerra fría. Esto facilitó que temas de baja política —no estratégico-militares— fueran en momentos percibidos por varios gobiernos de países desarrollados como graves amenazas que sustituían a aquel tipo de peligros.[7] De pronto, este tema largamente relegado en el Ecosoc y en la Asamblea de la ONU, cobró actualidad y relevancia en estos organismos.[8]

Por añadidura, varias condiciones favorecían mayor vulnerabilidad de los países en desarrollo a las presiones externas, en particular aquellos de América Latina. En los primeros años de la década de los ochenta, la vulnerabilidad se derivó del gran interés de algunos de sus gobiernos en obtener financiamiento externo para sus grandes proyectos de desarrollo. Luego se derivaría de la crisis de la deuda externa. Los gobiernos de la región, interesados en lograr una visión favorable de sus países en el extranjero, que facilitara los difíciles procesos de renegociación y permitiera atraer de nuevo suficientes capitales, se mostraron gradualmente más receptivos a las demandas de mejor protección ambiental.

Otros acontecimientos internos en América Latina también contribuyeron a aumentar la receptividad a las demandas. Fue muy importante el proceso de democratización, que favoreció que las ONG nacionales pudieran tener mayor presencia y peso, lo que dio nuevas posibilidades a las alianzas trasnacionales que se habían venido crean-

[7] Hurrell, *op.cit.*

[8] El PNUMA, que por años se había centrado en el apoyo a los expertos para avanzar en el conocimiento científico que sirviera de sustento al derecho internacional ambiental, quedó en un segundo plano.

do entre grupos con preocupaciones y valores afines. Estos lazos no sólo ofrecían a las ONG del mundo desarrollado la posibilidad de obtener información directa y reciente, sino dar mayor peso y legitimidad a las peticiones a sus gobiernos y a los organismos internacionales. Las ligas con ONG de países en desarrollo reforzaban la idea de que aquellas ONG no estaban defendiendo intereses particulares, sino intereses generales y no sólo nacionales, sino mundiales.

Hasta casi el fin del decenio, el interés de las ONG del mundo desarrollado en América Latina se centró, primordialmente, en Brasil, bajo cuya jurisdicción se encuentra la mayor parte de la región del Amazonas, al percibirse una gran amenaza de depredación a esta zona por los megaproyectos de desarrollo del Estado brasileño.[9] México no atrajo, en consecuencia, gran atención. Sin embargo, esto habría de cambiar cuando las ONG sumaron a su estrategia de incorporación del tema ambiental en la agenda del desarrollo o financiera, su inclusión en otra agenda: la de comercio. Las negociaciones de la Ronda Uruguay y luego las del Tratado de Libre Comercio de América del Norte les abrieron amplias oportunidades de acción. Y aquí, como se sabe, entraron nuevos actores de filiación ambientalista mucho más dudosa, incluso algunos poderosos intereses francamente proteccionistas cubiertos bajo el manto ambientalista.

A partir de entonces México se convirtió en un foco de atención para las ONG. Este país ya había experimentado dos casos de vinculación de asuntos comerciales con cuestiones ambientales que anticipaban lo que sucedería al iniciarse las negociaciones del TLC. El primero de ellos constituyó, precisamente, uno de los esfuerzos iniciales de las ONG de países desarrollados de cabildeo en el Banco Mundial. Lograron bloquear el financiamiento a la ampliación de la Compañía Minera de Cananea, autorizado en 1983 por aquella institución.[10] Luego emergió un problema de mayor envergadura, el embargo

[9] Se habla de que el BID suspendió un crédito por 65 millones de dólares para extender una carretera en Rondonia, cuyo primer tramo se había hecho con apoyo del Banco Mundial.

[10] La oposición inicial a esta ampliación fue de intereses mineros estadunidenses que temían la competencia comercial. Sin embargo, pronto lograron que se les unieran algunas de las grandes ONG ambientalistas estadunidenses. Sin embargo, la empresa mencionada pudo recurrir a financiamiento alternativo. Véase Steven P. Mumme, "The Cananea Copper Controversy: Lessons for Environmental Diplomacy", *Inter-American Economic Affairs*, 1, 38, verano de 1984, pp. 3-22.

estadunidense a las importaciones de atún mexicano, bajo el alegato de que su captura originaba una alta mortalidad incidental de delfines, violando con ello la Ley de Protección de Mamíferos Marinos de Estados Unidos.[11]

Antes de profundizar en esa vinculación comerciomedio ambiente, en la que México se vio muy involucrado, entraremos a la descripción de la actuación de este país en las negociaciones de algunos de los más importantes acuerdos internacionales suscritos a partir de los años setenta. Nos centraremos en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), de 1973; la Convención de Viena y el Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Reducen la Capa de Ozono; la Convención de Basilea sobre el Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos y la Convención sobre Diversidad Biológica. Subrayaremos las grandes líneas de la posición mexicana en todas esas negociaciones, especialmente en aquellos asuntos polémicos, para entrar luego a sus propuestas más específicas sobre algunos de ellos. Finalmente, mencionaremos la participación de México en la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992.

México y las principales convenciones sobre protección ambiental

A lo largo de los dos decenios siguientes a la reunión de Estocolmo se afinó la posición mexicana, que siguió de cerca las mantenidas por la mayoría de los miembros del Grupo de los 77. Con frecuencia, los representantes mexicanos hicieron propuestas que fueron avaladas por este grupo y trabajaron en la concertación de posiciones comunes del G-77.[12] En grandes líneas, mantuvieron una posición de defensa del derecho soberano de cada país para utilizar los recursos naturales conforme a sus planes y objetivos nacionales de desarrollo, aunque reconociendo al mismo tiempo la obligación de proteger el medio ambiente global. Fue también notoria su insistencia en que se tomara

[11] Véase Blanca Torres, "La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)", en Gustavo Vega (comp.), *México, Estados Unidos, Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 381-428.

[12] Este grupo de países en desarrollo no siempre mantuvo una posición homogénea en todos los asuntos y momentos. Las divergencias se derivaron de intereses particulares de países o condiciones específicas en un momento dado.

en cuenta la contribución histórica de cada país al deterioro del medio ambiente y su esfuerzo para que esa noción evolucionara hacia el principio de responsabilidad común, pero diferenciada. La mayor responsabilidad de los países desarrollados debería significar, entre otros compromisos, la cooperación, que no asistencia, financiera y la transferencia de tecnología a los países en desarrollo bajo condiciones preferenciales o concesionales. La cooperación financiera para enfrentar los problemas ambientales debería ser adicional a aquélla dirigida a fomentar el desarrollo económico. México también hizo recomendaciones reiteradas para que parte de los recursos destinados a la carrera armamentista se reorientaran hacia la protección del medio ambiente y, en general, a la promoción del desarrollo.

En cuanto a la posición de México respecto a acuerdos específicos, llama la atención su reticencia a adherirse a la primera de las convenciones multilaterales negociada en los años setenta, la CITES, suscrita en marzo de 1973 y en vigor desde 1975. La Subsecretaría de Ecología recomendó reiteradamente no adherirse a la misma hasta que se hicieran las "derogaciones o abrogaciones pertinentes en la legislación nacional regulatoria del aprovechamiento de la fauna silvestre", se instrumentaran "los mecanismos de control del comercio internacional dentro de la jurisdicción mexicana" y se dispusiera de los recursos humanos y financieros para un buen cumplimiento de la misma.[13]

Además de éstos y otros tipos de lagunas y obstáculos legales y administrativos internos, preocupaciones más de fondo parecían sustentar la reticencia del Estado mexicano a adherirse a la CITES. Destaca su objeción a la metodología del control de ese comercio, que incluye listados de especies en peligro. Las autoridades mexicanas parecían inclinarse por la noción de "listado inverso" (*reverse listing*), esto es, enunciar las especies susceptibles de comercio, y no las amenazadas, con el fin de otorgar una mayor protección a estas últimas. Consideraban que no difundir información respecto a su estatus crítico evitaría aumentar la cotización internacional de ejemplares de esas especies. También se observa el temor de suscribir una convención que establece una apertura diferencial de fronteras, que incluye la

[13] Entrevistas con ex funcionarios de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

elaboración de listas de especies, cuando el gobierno mexicano no tenía aún un inventario adecuado de las mismas ni de sus condiciones, ni existía la infraestructura necesaria para un buen control. Por último, tampoco existía gran interés por hacer accesible ese tipo de información a otros gobiernos. Fue al calor de las negociaciones del TLC, que el gobierno de Carlos Salinas, respondiendo a las demandas del exterior, accedió por fin a la adhesión de México a la CITES.

En relación con la Convención de Viena, el subsecuente Protocolo de Montreal y las modificación de éste, que buscaban evitar la continuación del deterioro de la capa de ozono, el Estado mexicano estuvo dispuesto a aceptar los compromisos concretos. No sólo fue el primero en depositar el instrumento de ratificación del Protocolo, sino que se mostró receptivo a las propuestas para acelerar las fechas de eliminación de los clorofluorocarbonos (CFC), halones y solventes halogenados.[14] Es muy posible que la baja producción de ese tipo de sustancias en México y el acceso a productos alternativos "técnica y económicamente viables" hayan facilitado su aceptación.[15]

La buena respuesta también, posiblemente, se explica por la voluntad de los países desarrollados de orientar fondos hacia el mundo en desarrollo para facilitar esa sustitución. De hecho, el mundo industrializado aceptó el compromiso de financiamiento y, a la vez, que las obligaciones que se derivaran de los acuerdos serían tomadas por consenso de las partes. Éste sería un precedente que los países en desarrollo buscarían, sin éxito, extender a otros convenios ambientales.

A nuestro país le correspondió la primera presidencia del Fondo Ejecutivo creado para financiar proyectos de eliminación y reducción de sustancias dañinas a la capa de ozono en los países en desarrollo, cuya creación había propuesto insistentemente. En todo momento defendió que el apoyo financiero del mundo industrializado para éstas y otras tareas de protección ambiental, debería orientarse a todos los países en desarrollo, rechazando la idea de establecer una categoría de "países menos adelantados" y la de "países con economía

[14] Entrevistas con diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Ecología.

[15] Entrevistas con diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Ecología.

en transición". En lo individual, México solicitó recursos para desarrollar proyectos que incluían la utilización de nuevas tecnologías para eliminar el uso de CFC, lo que le permitió cumplir anticipadamente con algunos de sus compromisos.

Otro importante acuerdo, negociado en los años ochenta, fue la Convención Marco sobre Cambio Climático, que busca enfrentar uno de los problemas globales que más preocupa a varios países. Cuando este tema fue discutido en la Asamblea General de la ONU en 1988, México no se opuso a su inclusión, pero subrayó su inconformidad a que estos asuntos se discutieran al margen de la crisis económica y, en general, los problemas del desarrollo en que se debatían los países de nivel similar al nuestro.[16]

Las negociaciones se centraron en el compromiso, que no obligación, de reducir emisiones de gases "de efecto invernadero", y el aumento de la capacidad de los sumideros de carbono. México, a pesar de ser un país productor y exportador importante de petróleo, no se sumó a la posición de los Estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), que se oponían decididamente a que en el artículo IV de la Convención se establecieran fechas precisas para disminuir las emisiones de carbono (CO_2), principal contribuyente al "efecto invernadero". Estos países temían las repercusiones negativas que se derivarían de una abrupta reducción del consumo de hidrocarburos sobre sus economías. En cambio, la delegación mexicana sí insistió en que había que tomar en cuenta todos los precursores de "gases de invernadero" y no solamente aquellos derivados de los combustibles fósiles.

Para avanzar en la reducción de emisiones y aumentar la captación de los sumideros de carbono, se decidió que había que comenzar por la realización de inventarios de emisiones y de sumideros. México fue precisamente quien propuso el ordenamiento de éstos, a la vez que insistió en que ambas labores tenían que ser llevadas a cabo tanto en los países desarrollados como en desarrollo.

Una propuesta muy polémica relacionada con la captación de mayores volúmenes de carbono por medio de sumideros, hecha por los países desarrollados, fue la de establecer "iniciativas de instru-

[16] Véase intervención de México relacionada con la Resolución 43-3, 6 de diciembre de 1988.

mentación conjunta". Esto es, que los países —muy posiblemente los desarrollados— contribuyeran financiera y tecnológicamente a crear sumideros o a ampliar la capacidad de absorción de los existentes en otras naciones —muy posiblemente en desarrollo. El país contribuyente podía acreditar el aumento de captación de carbono como propio. Varios gobiernos del G-77, entre los que destaca Brasil, se opusieron a esta propuesta. Consideraban que esta alternativa podía desalentar el control de las emisiones en el mundo industrializado, ya que estos países podrían cumplir con sus compromisos acudiendo a la segunda opción.

En términos generales la delegación mexicana parecía compartir la posición brasileña, aunque su énfasis se centró en la cuestión de cooperación financiera. Sugirió la creación de una "bolsa" o fondos de tecnología necesarios para cumplir con los compromisos, a los que las naciones en desarrollo tuvieran acceso en condiciones accesibles. En otras palabras, quería lograrse un apoyo similar al ofrecido en los acuerdos relacionados con la protección de la capa de ozono, que mencionamos antes. Como se sabe, la contrapuesta, sugerida por Francia, fue la creación del Fondo Global Ambiental (GEF, por las siglas en inglés).

En cuanto a obligaciones concretas de reducción de emisiones, las partes no llegaron a un acuerdo sobre fechas fijas, ya que sólo los países insulares apoyaban esta idea. En resumen, en el anexo I de la Convención simplemente se estableció el "compromiso" de reducción de emisiones antropógenas de "efecto invernadero" a niveles de 1990, aplicable sólo a los países desarrollados y sin que se estableciera una fecha fija para su cumplimiento. Nada más se requiere que estos países informen sobre sus avances, los que serán evaluados en 1998. El anexo II compromete a los estados miembros de la OCDE a proporcionar recursos financieros nuevos y adicionales para cubrir los gastos en que incurran los países en desarrollo para elaborar inventarios de emisiones y de sumideros. En el momento de la firma de la convención, México no quedó incluido en ninguno de los anexos, por lo que esos compromisos pueden parecer irrelevantes para ese país, pero su situación puede cambiar con su incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).[17]

[17] Esto podría cambiar en 1998, cuando se revisen los anexos.

Más que las negociaciones de esos convenios, preocuparon al gobierno mexicano las negociaciones de la Convención de Diversidad Biológica. Esto no es sorprendente ya que México es uno de los cinco países más ricos en variedades genéticas, y el uso de estos recursos mediante la biotecnología es hoy muy importante para la elevación de la productividad agrícola y el desarrollo de la industria farmacéutica, entre otras. De ahí que mientras que el PNUMA insistió en elaborar rápidamente la Convención, el gobierno mexicano llamó a la cautela.

Junto con otros países, México, se opuso una y otra vez a la propuesta de considerar la diversidad genética como "patrimonio de la humanidad" y a la idea de que Estados era simple "custodio" (*stewardship*) de la riqueza de especies biológicas bajo su jurisdicción.[18] La única expresión aceptable para la delegación mexicana era que la protección de la diversidad de recursos genéticos constituía "un interés común" de la humanidad. Esta posición era acorde con la tradicional postura mexicana de defensa de la soberanía de un Estado sobre los derechos naturales en las zonas bajo su jurisdicción. No obstante, la postura de los representantes de México no fue de oposición tajante al libre acceso a este tipo de recursos que defendían los países desarrollados, siempre y cuando éste no se interpretara como un acceso gratuito a los mismos.[19]

Estrechamente relacionada con la postura anterior fue la posición adoptada por la delegación mexicana en relación con el derecho de propiedad de la biodiversidad biológica cuya conservación *ex situ* se realizara fuera de su jurisdicción. Para México, ese derecho correspondía al Estado de origen, entendiendo por este último aquel en cuya zona jurisdiccional se desarrollara naturalmente la diversidad biológica.[20] El Estado u organismo internacional que llevara a cabo la conservación *ex situ* de diversidad biológica, fuera de la zona bajo jurisdicción del Estado de origen, debería ser considerado únicamente como un custodio de la misma.

[18] Entrevista con diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Ecología.

[19] Se subrayó el concepto de "zona", en lugar de "territorios jurisdiccionales" que algunos países usaron en estas discusiones

[20] Entrevista con diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Ecología.

En cuanto a la utilización de los recursos genéticos, que llevó a la polarización entre "conservacionistas" y "explotacionistas" a ultranza, la delegación mexicana subrayó la necesidad de precisar que el aprovechamiento racional de la biodiversidad biológica era un complemento absolutamente indipensable de la conservación y rechazó la idea de que este último era un principio fundamental y aquél una simple medida.[21]

También en este caso, la delegación expresó insistentemente que sólo un alto grado de cooperación entre los países desarrollados y en desarrollo podía garantizar la conservación de la biodiversidad biológica y su uso racional. Esta cooperación implicaba el acceso del mundo en desarrollo a recursos financieros nuevos y adicionales y a la tecnología de avanzada, en términos preferenciales y no comerciales.[22]

Por último, la delegación mexicana no estuvo dispuesta a aceptar la adopción de reglas jurídicamente vinculantes en materia de recursos genéticos, mientras que el asunto del control de la biotecnología sólo se rigiera mediante códigos de conducta, sin efecto jurídico. Ello no significaba el desconocimiento de los derechos de propiedad intelectual, pero sí el deseo de que se revisaran los regímenes de este tipo de propiedad para facilitar la transferencia de tecnología del mundo industrializado a los países en desarrollo para la conservación y explotación racional de su diversidad biológica. Consideraba que los derechos intelectuales, que se estaban discutiendo en esas mismas fechas en la Ronda Uruguay del GATT, en esta materia sólo deberían amparar procesos específicos y no los genéricos. Sugirió el desarrollo conjunto de biotecnologías como mecanismo para incorporar los intereses mutuos.[23] Esto superaría propuesta de simple pago de derechos por los recursos bióticos que se extrajeran de un país dado, que sólo tomaba en cuenta la primera etapa del proceso biotecnológico.

Finalmente, la Convención recogió muchas de las preocupaciones que México compartía con otros países de nivel de desarrollo similar. La conservación de esta diversidad, su utilización sostenible y

[21] Entrevista con diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Ecología.

[22] Entrevista con diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Ecología.

[23] Entrevista con diversos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores y del Instituto Nacional de Ecología.

un reparto justo y equitativo de los beneficios de su uso fue considerado el objetivo central de la Convención. Se consideró la conservación de esta diversidad como interés común de la humanidad. Se reafirmó el derecho soberano de los Estados sobre sus recursos naturales, la facultad de regular el acceso a los recursos genéticos, aunque estableciendo que las partes procurarían crear condiciones para facilitar el acceso a esos recursos, evitando imponer restricciones contrarias a los objetivos del convenio. Los términos del acceso debían ser convenidos entre las partes involucradas. Se reconoció como exigencia fundamental la conservación *in situ* de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales.

El esfuerzo de conciliación entre posiciones encontradas también se extendió a los asuntos de financiamiento y transferencia de tecnología del mundo desarrollado a los países en desarrollo. En el cuerpo central del convenio se habla de "condiciones favorables" y de "impulsar en condiciones justas y equitativas el acceso prioritario[...], en particular de los países en desarrollo a los resultados derivados de las biotecnologías basadas en recursos genéticos aportados" por las partes. Sin embargo, se establece que ese acceso se concederá conforme a condiciones mutuamente convenidas.[24]

Respecto a la Convención de Basilea, México se sumó a los países en desarrollo que exigieron que los Estados de origen de desechos introducidos ilegalmente, a otros se comprometieran a aceptar su devolución. Pero difirió de aquellos que propusieron prohibir cualquier movimiento transfronterizo de ese tipo de desechos hacia los países en desarrollo. Para México era suficiente el requisito de notificación previa y la consulta en relación con actividades con impactos transfronterizos potenciales. En cambio, insistió en la necesidad de considerar la reparación del daño que pudieran causar, lo mismo que la debida indemnización a los afectados. México había logrado poco antes la incorporación de compromisos de esta especie en el anexo III del Acuerdo de la Paz firmado con Estados Unidos.

Una última convención de gran interés para México, fue aquella cuyo fin era luchar contra la desertificación. Fue activa su participación con el fin de modificar la posición inicial del mundo industriali-

[24] Véase el Convenio sobre la diversidad biológica, en Senado de la República-Secretaría de Relaciones Exteriores, tomo XXXIII, 1991-1992, pp. 324.

zado que querían limitar el apoyo internacional a los países de África. A fin de cuentas se aceptó que esta región era prioritaria, pero sí se reconoció que éste era un problema que afectaba otras regiones y que en etapas subsecuentes deberían recibir fondos para apoyar sus programas internos relevantes.

México en la conferencia del medio ambiente y desarrollo

De Estocolmo a Río muchos temas y enfoques sobre la cuestión ambiental habían cambiado, pero algunas diferencias de visión sustantivas permanecían e incluso se hicieron más patentes en las reuniones preparatorias y en la propia Conferencia.[25] Estas diferencias obligaron a un cambio profundo en la agenda inicial. Maurice Strong lo subrayó de manera muy clara al señalar que "Pobreza, desigualdad, los términos del comercio, deuda externa, flujo de recursos del Sur al Norte, hoy todos esos asuntos han llegado a ser parte fundamental de la adecuación que involucra el ambiente. Éste es un resultado innegable de Río. El debate ambiental nunca volverá a ser el mismo".[26]

Con base en el concepto de "desarrollo sustentable" que les había ofrecido el Informe Brundtland, los países en desarrollo lograron la vinculación explícita de la protección ambiental con el desarrollo. Ésta no fue tarea fácil, dado que las naciones desarrolladas insistían en incluir en la agenda de la Conferencia básicamente los grandes problemas ambientales globales sin vincularlos con los temas del desarrollo. Por añadidura, en esos años el mundo en desarrollo no sólo perdió el apoyo del bloque de Europa del este en este tipo de conferencias, sino que al desintegrarse éste, y luego la Unión Soviética, vio a estos países convertirse en sus competidores en la atracción de recursos para la protección ambiental. Sin embargo, en muchas de sus propuestas y objeciones contaron con el decidido y, en buena medida, decisivo, respaldo de China.[27]

[25] Para una comparación minuciosa de los principios contenidos en las declaraciones de las dos conferencias, véase Alberto Székely, "La Declaración de Río y el derecho internacional ambiental", capítulo XV, en Glender y Lichtinger (comps.), *op.cit.*

[26] Cit. por Jorge Montaño, "Hacia la consolidación de la Cumbre de Río: las Naciones Unidas y del desarrollo sustentable", capítulo XII, en Glender y Lichtinger (comps.) *op.cit.*, p. 245.

[27] Montaño, *ibid.*

Los países en desarrollo intentaron aprovechar los resquicios que les ofrecía cierta distancia en las posiciones de varias naciones desarrolladas en relación con la actitud más intransigente de Estados Unidos, en algunos de los temas que provocaron mayor controversia, como diversidad biológica, financiamiento, y condiciones de la transferencia de tecnología. Sin embargo, esas divergencias se tradujeron en cautela de países como Japón y Alemania, que no deseaban provocar el disgusto estadunidense. Sólo Canadá, Australia y Nueva Zelanda fueron más abiertamente receptivos a la demanda de los países en desarrollo en relación con el espinoso tema de la conciliación del interés de éstos en su desarrollo con la protección del medio ambiente.[28]

México se encontraba en una situación complicada. La fluidez de la situación internacional hacía, de entrada, más difícil llegar a posiciones comunes de los distintos grupos al disolverse viejas alianzas y fomentar otras, lo que se sumaba a las diferencias siempre presentes por intereses específicos de las naciones en desarrollo.[29] Más importante aún, México se encontraba en medio de las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en donde pronto surgió el tema de la protección ambiental, y había solicitado su admisión en la OCDE.

La Conferencia de Río puede considerarse la última en materia ambiental en la que México participó con una identidad bien definida. Un par de años después, su ingreso a la OCDE le impondría el abandono del Grupo de los 77 y el inicio de su participación en las discusiones ambientales en esa instancia, en donde su capacidad de negociación y de alianzas es muy limitada.

En Río de Janeiro, el Estado mexicano procuró mantener sus posiciones tradicionales de país en desarrollo. Sin embargo, hay indicios claros de que se esforzó también por servir de mediador entre el norte y el sur. Esta tenue ambivalencia se refleja en su participación en el cuarto periodo de sesiones del Comité Preparatorio, reunión que fue decisiva en la formulación de las propuestas finales a discutir en Río de Janeiro.[30] La delegación mexicana llevó a

[28] Alberto I. Glender Rivas, "Las relaciones internacionales del desarrollo sustentable", capítulo XIII, Glender y Lichtinger (comps.), *op.cit.*, p. 260.

[29] *Ibid.* pp. 261-264.

[30] En este Comité se afinaron los documentos que habrían de ser presentados en Río.

cabo intensas labores de cabildeo para lograr que el G-77 aceptara escuchar y recoger algunas de las demandas de los países industrializados.

Esta tarea le fue facilitada a esa delegación no sólo por su condición de coordinadora del Grupo Latinoamericano y el Caribe (Grulac). También por su inclusión en el pequeño grupo de 16 países —ocho desarrollados y ocho en desarrollo— que llevó a cabo negociaciones en la última fase de la conferencia preparatoria con el fin de superar el *impasse* al que se había llegado en la misma.[31] Este papel conciliador posiblemente también explica que un mexicano quedara a cargo de las espinosas negociaciones finales sobre los recursos financieros para la protección, asunto tan divisivo que al final llegó a Río de Janeiro sin un acuerdo previo.

La delegación mexicana había preparado una propuesta de Carta de la Tierra para esa cuarta reunión del Comité preparatorio, aunque terminó por sumar su apoyo a la presentada por el Grupo de de los 77 con el respaldo de China. Esa delegación fue precisamente la que añadió el concepto de desarrollo en lo que habría de constituir el principio 2 de la Declaración de Río, que modificaba sustancialmente al principio 21 de la de Estocolmo. Firme fue también la posición de México, con el apoyo de Venezuela y Brasil, en materia de conservación y uso sostenible de los recursos marinos vivos. Rechazó enfáticamente la propuesta de Estados Unidos de aplicar los mismos criterios, acciones y objetivos para la zona de altamar y para las aguas jurisdiccionales. Al subrayar la necesidad de introducir una clara diferencia entre ambas áreas, se pretendía obviamente evitar que se diluyera la jurisdicción nacional sobre estas últimas.

México también insistió en la necesidad de buscar el equilibrio entre los objetivos de conservación de los recursos y los de su aprovechamiento y desarrollo sustentable. Por último, se opuso a una propuesta de investigación y administración conjunta de recursos pesqueros entre los países costeros y aquellos cuyas flotas pesquen recursos localizados en aguas jurisdiccionales, presentada por la Comunidad Económica Europea, y a la ampliación del mandato de la

[31] También participó en un grupo aún más reducido, también integrado por países desarrollados y en desarrollo, en que se hacía gran parte de la labor de conciliación de posiciones.

Comisión Ballenera Internacional para abarcar a pequeños cetáceos. En general, en lo que se refería al asunto de los océanos, mantuvo su postura de que la discusión y propuestas deberían tener como base la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, que entre otros asuntos, distingue claramente dos regímenes, uno para el altamar y otro para las aguas jurisdiccionales.

En otra cuestión también muy polémica, la de la creación de instituciones, la delegación mexicana apoyo la propuesta de Venezuela. Ésta consistía en asignarle un papel central a la Asamblea General de las Naciones Unidas y la creción de una comisión de desarrollo sostenible dentro del Ecosoc, que tendría una función coordinadora. Esta propuesta difería tanto de la presentada por Cuba e Irán, que deseaban una comisión de la asamblea general con carácter universal, como de otras que fueron pronto desechadas: la de crear de un consejo con capacidad para legislar e imponer sanciones a los Estados que no cumplieran sus compromisos, y la de transferir la responsabilidad del problema ambiental al Consejo de Seguridad de la ONU.[32]

México también propuso la inclusión explícita del arbitraje y la solución judicial como mecanismos de solución de conflictos cuyas decisiones serían de carácter obligatorio, y la no limitación a las pretensiones del posible afectado de daño o perjuicio ambiental en el mecanismo de comisiones mixtas de reclamación.

Los representantes mexicanos también trataron de evitar la utilización de algunos conceptos y de definir con exactitud varios términos, esfuerzos que a simple vista parecen irrelevantes, pero que revelan el afán de precisar el tipo de relación que debe prevalecer entre las naciones desarrolladas y las en desarrollo. De ahí su insistencia en rechazar el término de "asistencia" y apoyar el de "cooperación tecnológica". Al principio había preferido el término sugerido por las naciones en desarrollo de "acceso y transferencia de tecnología" en "condiciones preferenciales y no comerciales" —a la que México sumó la creación de alternativas tecnológicas—, pero terminó por ceder frente al terminante rechazo de importantes países avanzados. La delegación mexicana propuso también utilizar el término de "recursos de agua transfronterizas", en lugar del de "recursos de aguas compartidas". Por último, fue insistente en su rechazo del término

[32] Glender, "Las relaciones...", *op.cit.*, p. 273.

"monitorear", que puede significar vigilancia, cuando ésta no quedaba en manos de cada Estado en las áreas bajo su jurisdicción. Para los casos en que la tarea se encomendaba a la "comunidad internacional", demandó que se utilizara el concepto "observación sistemática".[33]

La posición mexicana en relación con el movimiento transfronterizo de productos y desechos tóxicos y peligrosos se alejó un tanto de aquella que sostenían muchos países en desarrollo, congruente con su posición en las negociaciones del Convenio de Basilea.[34] Discreta fue, asimismo, su negativa a sumarse a la propuesta de Malasia de detener la negociación en el conflictivo tema de protección de los bosques, hasta que los países desarrollados aceptaran algunas de las demandas financieras del G-77. Esto, por supuesto, no representaba aceptar la exigencia estadunidense de discutir si los bosques y selvas debían ser considerados "patrimonio de la humanidad" y ser manejados de manera supranacional. El gobierno de México se aferró a su defensa del principio de soberanía de los Estados sobre los recursos naturales como principio rector de toda la Declaración, y de vincular los criterios de conservación con los de aprovechar los recursos de manera sustentable.

Más reveladora de la cautela del gobierno mexicano para no enajenar innecesariamente a sus futuros socios en el TLC fue su énfasis casi exclusivo en la relación comercio-protección ambiental, en la discusión sobre economía internacional y desarrollo sostenible (principio 12). En cambio, los países en desarrollo exigieron reiteradamente compromisos claros para solucionar el problema de la deuda externa, un sistema comercial abierto, transparente y no discriminatorio y términos de comercio favorables. Con la cercana experiencia negativa del "embargo atunero" y los argumentos con base ambiental para el rechazo al TLC que esgrimían en ese momento muchos grupos estadunidenses, la delegación mexicana procuró subrayar que el comercio es compatible con la protección ambiental. Demandó tam-

[33] En este punto, la delegación mexicana seguía escrupulosamente las instrucciones de oponerse a todo intento de dar paso a la función de policía internacional.

[34] En materia de disposición de este tipo de desechos, el G-77 y China exigían que se introdujera la obligación de disponer de ellos en los países de origen. La firme oposición del mundo industrializado llevó a una fórmula de compromiso incluida en el principio 14.

bién insistentemente que se incluyera el principio de que la protección ambiental no debería ser utilizada como barrera encubierta al flujo de mercancías o convertirse en una forma de discriminación arbitraria e injustificada. Por último hizo un decidido esfuerzo porque se estableciera la prohibición expresa de utilizar acciones unilaterales para enfrentar problemas ambientales fuera de la jurisdicción de un país.[35]

Si en algunos puntos la postura mexicana se acercó a la de países industrializados, la delegación de México se sumó decididamente a tres de la propuestas de principios presentadas por éstos y desempeñó también un papel importante en su inclusión en la propuesta del G-77.[36] Tal fue el caso de los principios de precautoriedad, el que "contamina paga" y el de la evaluación del *impacto* ambiental.[37] Estos dos últimos habrían de ser centrales en el convenio firmados en la región de América del Norte.

Por último, y también adelanto de su posición en las negociaciones del acuerdo ambiental para la región de América del Norte, fue su insistencia en rechazar plazos fijos para muchos compromisos. En todo caso, precisó, deberían ser congruentes tanto con las prioridades nacionales como con la capacidad económica y tecnológica de cada país y con la cooperación internacional disponible. Esta posición se adoptó, entre otros, en lo referente a la eliminación de desechos y la lucha contra la pobreza.[38] Al mantener esta postura, la delegación mexicana revelaba una clara percepción de las dificultades para cumplir, a corto plazo, con tantas y tan variadas demandas, en particular en ausencia de sustanciales flujos financieros de apoyo del norte hacia el sur.

Una actitud de cautela se reflejó también en la discusión sobre acceso a la información cuya total, o al menos amplia, apertura exigía

[35] Insistió también en la inclusión de una disposición que estableciera que sólo debería usarse la política comercial con fines ambientales cuando ésta fuera la mejor opción, no fuera la menos restrictiva, no fuera discriminatoria y redujera al máximo las distorsiones al comercio mundial.

[36] No así de Estados Unidos, que se habían opuesto rotundamente a que el tráfico ilegal de tóxicos y productos peligrosos se manejara como área nacional.

[37] Aunque se precisó que la evaluación debería ser un instrumento de carácter nacional.

[38] Recordemos que las propuestas sobre la pobreza, por ejemplo, consideraban como meta que todas las familias en esa condición debían alcanzar condiciones de vida sustentables para el año 2000.

el gobierno estadunidense. Para México lo conveniente era un acceso regulado y consentimiento previo de un país dentro de cuya jurisdicción se deseara realizar cualquier actividad de investigación. Su contrapropuesta fue la de "intercambio de información" con base en principios de cooperación internacional. Siguiendo esta línea, se opuso en concreto al Sistema de Observación Global de los Océanos, solicitado también por Estados Unidos, Japón y Gran Bretaña. Estuvo mejor dispuesto a aceptar otra propuesta vinculada con el acceso a la información, que es otorgarle mayor participación a la sociedad civil. De hecho, en la cuarta reunión preparatoria, lo mismo que en Río de Janeiro, un puñado de ONG mexicanas estuvo presente.

No hubo grandes cambios en la posición mexicana, antes descrita, en Río de Janeiro. Defendió decididamente la mayoría de los más destacados principios que finalmente serían incluidos en la Declaración de Río: soberanía de los Estados sobre sus recursos naturales, de conformidad con sus políticas ambientales y de desarrollo; derecho al desarrollo, responsabilidad común, pero diferenciada en el proceso de degradación ambiental;[39] insostenibilidad de los patrones de producción y consumo y el fomento de políticas demográficas apropiadas; responsabilidad e indemnización a las víctimas de la contaminación y otros daños ambientales, y la participación pública en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental.

Como se ha afirmado, al final la CNUMAD tuvo logros apreciables, como esa Declaración de Río y el Programa 21 y la firma de convenciones que se habían negociado paralelamente.[40] El Programa 21 incluye acciones para enfrentar muchos problemas que preocupan tanto a México como a otros países en desarrollo: erosión del suelo, deforestación y pobreza. También recoge las preocupaciones centrales del mundo desarrollado. Sin embargo, no hubo compromisos de aumentos sustanciales de flujos financieros de norte a sur, ni de flexibilidad en la transferencia tecnológica, lo que hacía previsible un

[39] El reconocimiento de responsabilidad a futuro con base tanto en las capacidades como la contribución presente y acumulada en la degradación ecológica, se fue diluyendo ante la firme oposición de los países industrializados. Székely, "La Declaración de Río...", *op.cit.*, pp. 312 y 314.

[40] Convenciones sobre Cambio Climático y sobre Diversidad Biológica. También se firmó la Declaración de Principios No-Vinculantes sobre Conservación y Uso Sustentable de los Bosques.

lento avance futuro. Tuvo, por añadidura, otras dos lagunas notables: la definición de la responsabilidad y el papel a futuro de las corporaciones y las empresas multinacionales y la cuestión de la tecnología bélica.

México y la protección ambiental en América del Norte

Muy pronto el Estado mexicano tuvo que enfrentarse a negociaciones en materia ambiental con un enfoque distinto. En las negociaciones paralelas al TLCAN en esa materia, lo mismo que en aquellas del Acuerdo de Cooperación Ambiental en América del Norte y del Acuerdo de Cooperación Fronteriza, se intentó, de entrada, desconocer las grandes asimetrías entre los socios del TLCAN. México entró a las negociaciones sobre la base de una igualdad entre los tres países que no existía, ni en nivel de desarrollo ni en recursos, y con muestras claras de la escasa disposición estadunidense de adoptar compromisos de cooperación financiera, de flujos de fondos del país más rico al más pobre. También a diferencia de Río, en donde los compromisos, aun los de la Agenda 21, eran de largo plazo, se pretendió exigir a México obligaciones inmediatas.

La estrategia mexicana fue, en consecuencia, la de tratar de reducir al máximo las obligaciones concretas.

La introducción del tema ambiental en la agenda

La protección ambiental no era un tema nuevo en la agenda de México con Estados Unidos y con Canadá. Asuntos como la protección de especies migratorias y de selvas tropicales, entre otros, habían llevado ya a la firma de convenios de cooperación bilaterales o trilaterales con esos países, de alcance modesto. Los crecientes problemas ambientales de la zona fronteriza con Estados Unidos, agudizados por la explosión de las maquiladoras en los años ochenta, habían llevado también a la firma de los Acuerdos de la Paz en 1983, y a seis anexos bajo su amparo en los siguientes siete años.[41] Tampoco

[41] Intentaban enfrentar problemas de contaminación del agua y del aire, desechos peligrosos, contingencias ambientales y aplicación de la ley.

era nueva, como dijimos, la vinculación entre comercio y medio ambiente, pues ya habían surgido problemas alrededor de la muerte de delfines en la pesca del atún o el exterminio de tortugas asociado a la pesca del camarón.

Lo novedoso fue la mayor visibilidad del tema y la generalización en Estados Unidos del temor a una mayor e "injusta" competencia económica de México con base en sus niveles de protección más bajos, con posibles repercusiones sobre los estándares de sus dos futuros socios. Esta última fue precisamente una de las principales preocupaciones expresadas por las ONG estadunidenses, las cuales introdujeron el tema en la agenda del TLCAN. Temían la migración masiva de industrias sucias hacia México, y que sus exportaciones subsecuentes hacia Estados Unidos generaran la presión de los empresarios de este país para la reducción de los niveles de protección ambiental internos con el fin de competir con artículos importados elaborados con procesos sucios. Otro asunto que las ONG subrayaron, con el que pretendieron avalar sus advertencias sobre las posibles consecuencias ambientales negativas del TLC, fue la degradación que sufría la zona fronteriza. Presentes, aunque en un segundo plano, quedaron las ligas entre comercio y mayor o más irracional explotación de recursos naturales en México. En otras palabras, la agenda de las ONG da evidencias en el sentido de que los problemas a los que se les dio mayor importancia eran los que tenían un efecto negativo mayor —potencial o efectivo— sobre Estados Unidos que sobre los otros dos países.

La participación inicial de las ONG ambientalistas en las coaliciones intersectoriales —sindicatos, empresarios, ONG— opuestas al TLCAN o que exigían su condicionamiento, permitieron vencer la resistencia de los tres gobiernos a la inclusión del asunto de la protección del medio ambiente en las negociaciones. Sin embargo, los gobiernos sólo aceptaron que ese tema se discutiera en forma paralela, y es claro que el gobierno del presidente Bush logró muy pronto acotar el alcance de las demandas por considerar, mediante la selección de sus interlocutores.[42] Las ONG ambientalistas que aceptaron este diálogo

[42] El gobierno de Bush logró dividir a las ONG ambientalistas ofreciendo recoger sus principales preocupaciones e integrando a los representantes de varias de ellas en un proceso de negociación paralelo.

presentaron una amplia serie de demandas. Los tres gobiernos otorgaron en cada etapa el mínimo aceptable para que éstas no retiraran su apoyo al TLC.

El interés del gobierno mexicano por evitar que el tema ambiental se convirtiera en grave amenaza a la firma del tratado comercial, explica en gran medida su respuesta positiva a las demandas estadunidenses en ese renglón. En lugar de subrayar la noción de responsabilidad común, pero diferenciada de los tres países, de recriminar a sus futuros socios por sus patrones de consumo excesivos, el gobierno salinista se inclinó por un franco compromiso ambiental. Asimismo, trató de responder rápidamente e incluso anticiparse a algunas demandas de las ONG, entre las que estaba la inmediata adhesión a CITES, a la que hasta entonces, dijimos, el Estado mexicano había sido reacio. Más resistencia puso el gobierno salinista a las negociaciones de un acuerdo de protección ambiental, aunque terminó por aceptarlas.

Hacia un régimen ambiental en América del Norte

Los compromisos a los que ocasionalmente llegaron las partes, tanto en el Programa Ambiental Fronterizo, el mismo TLCAN y los dos acuerdos de cooperación (bilateral y trilateral) para la protección del medio ambiente, no satisficieron a un buen número de ONG, pero sí ofrecieron las seguridades mínimas para que varias de las grandes organizaciones ambientalistas de Estados Unidos y Canadá al final apoyaran el tratado.[43] Estas ONG se percataron claramente de la vaguedad de varias estipulaciones y de las múltiples cláusulas de escape de aquellos instrumentos. Pero su experiencia les indicaba que a partir de la formulación de estas leyes "suaves", se podía avanzar hacia obligaciones más vinculantes. Además, las instituciones cuya creación incluía el acuerdo paralelo ambiental les ofrecía un foro por demás adecuado para su cabildeo.[44]

[43] Para un análisis crítico de los compromisos contraídos, véase Mary E. Kelly, "Review of the NAFTA Environmental Side Agreement: Does it Meet Expectations?", *Frontera Norte,* 5, julio-diciembre de 1993, pp. 133-147.

[44] Sendas comisiones para la cooperación, trilateral una, bilateral la otra, y la creación de un Banco Bilateral para el desarrollo de la zona fronteriza, son las instituciones intergubernamentales que se derivaron de los acuerdos. De menor alcance, pero importante fueron los consejos nacionales y trinacionales también previstos. Véase *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, 1993.*

Para México los compromisos inmediatos son fuertes inversiones en infraestructura ambiental en la frontera y un mejor cumplimiento de sus leyes ambientales.[45] En el renglón de inversiones se observa el énfasis en las cuestiones de contaminación transfronteriza. Sin embargo, al menos en una primera etapa los fondos deben orientarse a la mejor provisión de servicios públicos básicos, como saneamiento de aguas, alcantarillado y disposición de desechos municipales. Estas prioridades corresponden, sin duda, a temas prioritarios de la agenda ambiental de un país en desarrollo. Sin embargo, exigir que un porcentaje muy alto del presupuesto disponible se concentre en la frontera, en donde vive 5% de la población mexicana, representa, a simple vista, inequidad geográfica, sin que esto signifique desconocer que es una zona con fuerte deterioro ambiental. Más importante aún es que puede relegar exageradamente la lucha contra otros problemas graves del país, por ejemplo, la desertificación.

Aún de mayor envergadura y de grado de dificultad potencial es el segundo compromiso. La disposición aceptada por las partes de que cada país tiene el derecho de fijar el nivel de protección ambiental que crea apropiado para objetivos legítimos en materia de seguridad nacional, protección de la vida y la salud humanas, a la vida animal y vegetal, al medio ambiente y a los consumidores, a primera vista expresa comprensión y aun tolerancia. Ofrece garantías a los dos países más desarrollados de poder conservar sus niveles de protección, a la vez que respeta el derecho del más rezagado a estándares menores. En cierto sentido podría estar de acuerdo con la noción de responsabilidad común, pero diferenciada.

Sin embargo, junto a éste se encuentra el compromiso de cada parte de mantener altos niveles de protección, de cumplir con sus leyes ambientales y de no reducirlas para atraer la inversión hacia su territorio. Es difícil probar que cualquier modificación a la baja de los niveles de protección tiene la intención de alentar la llegada de capitales. El problema para México deriva de que sus leyes vigentes, que prevén un grado de protección ambiental relativamente alto, no sólo

[45] Por ejemplo, habría de establecerse una contribución por partes iguales (750 millones de dólares) al capital del Banco de Desarrollo de América del Norte. También se considera que México invierta en infraestructura ambiental una parte sustancial de los 6 u 8 mil millones de dólares que estima requerirá la frontera en el próximo decenio.

no se cumplen, sino que es difícil que puedan aplicarse con rigor en un futuro cercano. No hay tampoco compromisos específicos de apoyo financiero preferencial de parte de los socios desarrollados a la parte en desarrollo para mejorar sus niveles de protección.

Aún más problemático es el hecho de que México —no así Canadá— terminó finalmente por ceder en cuanto a la aceptación de sanciones comerciales por incumplimiento repetido de las leyes ambientales propias. Por largo y difícil que sea el proceso para llegar a ellas, va en contra del objetivo último del tratado que es la liberación del comercio. También puede considerarse como cambio importante la disposición de que en casos de controversias comerciales relacionadas con la aplicación de las regulaciones sobre el medio ambiente, el país demandado podrá elegir que la controversia se someta a un tribunal establecido conforme con el TLCAN y no recurrir a los órganos de otros convenios comerciales, dígase OMC. Esto limita las posibilidades de acceso a foros multilaterales, a los que en el pasado recurrió México —por ejemplo, en el caso del embargo atunero— cuando consideró que esa opción le abría mayores márgenes de acción frente al poderoso vecino.

Si bien el gobierno mexicano mostraba ya con anterioridad a las negociaciones, mayor disposición a aceptar una participación pública más amplia en la toma de decisiones y en la gestión en materia ambiental, el alcance del compromiso de apertura fue finalmente mayor que el originalmente previsto. En otros temas, como el de la información, México y Canadá lograron imponer algunos límites al acceso al público de esa información, política de larga historia en el caso de México. Pero el compromiso de intercambio de información previsto también resultó mayor que el que las autoridades mexicanas hubieran querido.

Aunque las tres partes de la negociación compartían el deseo de prevenir que las comisiones pudieran evolucionar hacia la formación de instancias supranacionales, y trataron de precisar al máximo sus facultades, quedaron algunos huecos, que pueden llevar a interpretaciones equívocas. La conciencia de los tres gobiernos de esta posibilidad explica, en buena medida, la lentitud en la creación y arranque de esas instituciones. El recelo y la cautela no desaparecieron entre los socios. De ahí también el interés de las ONG por vigilar estrechamente su puesta en marcha e influir sobre sus programas iniciales.

El deseo de establecer límites claros a la actuación de las instituciones ambientales recién creadas explica también la reacción del gobierno mexicano ante lo que consideró manejo impropio del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental trilateral de una de las primeras quejas de incumplimiento de leyes ambientes presentada por ONG mexicanas en unión con estadunidenses.[46]

Las resistencias a ciertos tipos de cooperación y los intentos de precisión del gobierno mexicano en otros asuntos continúan, pero comienzan a establecerse tendencias difíciles de contrarrestar. Aunque se descartó en un momento temprano la pretensión de algunas ONG de avanzar de inmediato hacia la armonización de estándares ambientales en América del Norte,[47] sí hay un compromiso vago de avanzar en la tarea de hacer compatibles reglamentaciones técnicas, normas y procedimientos de evaluación. La presión en ese sentido es intermitente. Además, la actuación de las instituciones recién creadas están promoviendo prácticas comunes. Por ejemplo, el énfasis en los mecanismos del mercado y en el traspaso de tareas antes realizadas por el Estado a la empresa privada o a las comunidades. Cierto que existía ya una tendencia a abandonar la política mexicana de regulación y control en materia ambiental, pero este proceso se ha acelerado.

Esto se observa, por ejemplo, en las regulaciones y criterios adoptados por la Comisión de Cooperación Fronteriza (Cocef) y en las del Banco de Desarrollo de América del Norte (Nadbank). Sin embargo, modificar las inercias no ha sido fácil. Las comunidades estaban acostumbradas a que la provisión de servicios básicos fuera hecha directamente por el Estado, lo que ha frenado el ritmo de actividad de esas nuevas instituciones. Esa inercia, más la escasez de fondos de muchos municipios, ha obligado a una modificación de la actitud inicial de Cocef y Nadbank. Han tenido que ir a la aproba-

[46] Fue presentada por un par de ONG mexicanas y una estadunidense que alegaban no se había cumplido correctamente el requisito de evaluación ambiental de un proyecto en Cozumel.

[47] Esta armonización también fue rechazada por México y muchos otros países en Río, sobre la base de que cada zona geográfica posee una capacidad de asimilación distinta, de la existencia de incertidumbre científica y de que la relación costo-beneficio varía en cada caso. Székely, "La Declaración..." en Glender y Lichtinger, *op.cit.*, p. 331.

ción de inversiones en que al menos una parte se financia a fondo perdido.

En materia de intercambio de información, conforme avanzan las actividades de las comisiones también se ha ido más allá de lo inicialmente considerado por México. De hecho, éstas han concentrado gran parte de su acción en la recopilación de información (incluyendo diversos inventarios), el aumento de las capacidades institucionales y la profundización de la conciencia ambiental en la región. Se ve este tipo de labores como parte de los aspectos cooperativos del acuerdo ambiental que hay que subrayar con el fin de pasar a segundo plano, hasta donde sea posible, sus facetas contenciosas: sanciones al incumplimiento de la legislación ambiental interna.

Sin embargo, en términos generales, hasta hoy México ha tenido un respiro por el menor interés en la protección ambiental en Estados Unidos, a raíz de la transferencia del control del Congreso del Partido Demócrata al Republicano. Esto no sólo redujo las presiones gubernamentales estadunidenses, sino que ha provocado un repliegue de las ONG de ese país y su concentración en evitar que se reviertan los logros internos. También los acontecimientos políticos y económicos mexicanos a partir de la entrada en vigor del TLCAN, con fuertes repercusiones sobre las estabilidades política y económica mexicanas, han servido para contener un tanto las demandas. Sin embargo, cambios en estas circunstancias puede reavivar las exigencias de cumplimiento.

Con todo, se ha ganado tiempo valioso que nos puede permitir avanzar en tareas urgentes: el establecimiento de prioridades ambientales internas claras y el diseño de estrategias de convencimiento de las otras partes sobre la conveniencia de tomarlas en cuenta. Se trata de evitar compromisos inmediatos, con una base incierta, con una visión global inacabada de los problemas ambientales del país y sin una clara jerarquización. Nos ha ofrecido tiempo para formular esquemas de solución para una variada gama de problemas con el fin de no aceptar propuestas que correspondan o hayan sido efectivas en un país desarrollado o con ecosistemas distintos.

Conclusiones

Desde hace un par de decenios México participó activamente en los múltiples foros multilaterales en que se discutieron los problemas y se inició el proceso de creación de normas y adopción de medidas concretas para mejorar la protección del medio ambiente mundial. Durante un buen tiempo, sus posiciones coincidieron en lo fundamental con aquellas de los países de nivel de desarrollo similar. El Estado mexicano, impulsó líneas de acciones y actuó de manera concertada con éstas. En general, el hecho de que se fue creando una "ley suave", que los compromisos concretos y a fecha fija eran pocos, daba márgenes de acción amplios al gobierno.

México también negoció con Estados Unidos algunos convenios para enfrentar problemas transfronterizos. Pudo, por lo general, limitar mucho el alcance de los compromisos bilaterales. Cuando consideró que tenía mejores posibilidades de obtener sus objetivos acudiendo a arenas multilaterales, así lo hizo. Éste fue el caso, por ejemplo, del embargo atunero.

En los años noventas, esto comenzó a cambiar por dos acontecimientos: la negociación del TLCAN y el ingreso de México a la OCDE. Mientras en Río se había logrado el reconocimiento de la necesidad de conciliar medio ambiente con desarrollo y el principio de responsabilidad diferenciada, por lo que el Estado mexicano tanto pugnó, tuvo que entrar a las negociaciones en América del Norte en términos de una igualdad inexistente con sus dos socios desarrollados. En la nueva arena México no contaba con posibilidades de alianza con países de nivel similar. Además, estaba sujeto a la presión de las ONG ambientalistas estadunidenses, que habían politizado el tema y que exigían la aceptación de compromisos específicos.

Con todo, en las negociaciones del TLCAN y el acuerdo ambiental paralelo logró limitar el alcance de esas obligaciones. Esto en buena medida fue posible porque encontró apoyo en el gobierno canadiense y porque existió cierta resistencia a fuertes compromisos ambientales por parte de los propios empresarios estadunidenses.

La aceptación de algunos compromisos significó cambios en las posiciones tradicionales de México y, de alguna manera, la aceptación de una agenda de cooperación ambiental que corresponde en gran

medida al de un país desarrollado al poner énfasis en el control de la contaminación.

Aunque limitados, esos compromisos, entre ellos la rigurosa aplicación de las leyes mexicanas, son díficiles de cumplir en el corto plazo. Hasta hoy no han surgido fuertes reclamaciones del exterior, entre otras razones porque las organizaciones ambientalistas estadunidenses y canadienses están en una fase de repliegue en sus propios países. Mientras tanto, se observa una tendencia, aún lenta, hacia la homologación de ciertas prácticas. En el nivel multilateral, México quedó fuera del Grupo de los 77, aun cuando trata de concertar posiciones con ellos, mientras busca ampliar sus limitados espacios de acción dentro de la OCDE.

ESTRATEGIAS MEXICANAS DE NEGOCIACIÓN: EL CASO DEL NARCOTRÁFICO

MARÍA CELIA TORO
El Colegio de México

En 1978, Albert Hirschman se ufanaba de haber sido el "abuelo fundador" de la teoría de la dependencia y se lamentaba, al mismo tiempo, de haber cometido semejante error analítico en su juventud. Su crítica principal era que dicha teoría suponía que el país dependiente no tenía ningún "margen de maniobra", que en el pesimista mundo de los dependentistas no cabía la posibilidad de recurrir a alguna estrategia para lograr cierto "grado de autonomía".[1] Para Hirschman, la estructura misma de una relación de dependencia abría la posibilidad de que el país dependiente concentrara toda su atención y sus esfuerzos en escapar a la dominación, estrategia que sólo podía funcionar si el país poderoso, como era de esperar, se daba el lujo de ignorar a sus dependientes.

Casi al mismo tiempo, los partidarios de la teoría de la interdependencia alegaban que, si bien la interacción económica creciente afectaba irremediablemente la política internacional y el comportamiento de los Estados, éstos podían crear reglas e instituciones (regímenes internacionales) para modificar en su favor los "patrones de interdependencia",[2] abriéndose así una oportunidad para el débil de influir en la política internacional, influencia que, de otra manera,

[1] Albert O. Hirschman, "Beyond asymmetry: Critical notes on myself as a young man and on some other old friends", en *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Studies in International Political Economy, Berkeley, University of California Press, 1980, pp. vi-xii.

[2] Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown and Company, 1977, p. 5.

sólo tenían los grandes. En el mundo de la llamada "interdependencia compleja", los países más pequeños podían avanzar sus intereses si lograban aprovechar el costo creciente para las potencias de recurrir a la fuerza militar y hacer uso, mediante una estrategia adecuada, de la "arena de acción política" que les brindaban las organizaciones internacionales, las alianzas transnacionales, etcétera.[3]

Tanto Hirschman como Keohane y Nye estaban de acuerdo en que un país desprovisto de poder podía, con una estrategia de negociación adecuada, compensar su debilidad. En efecto, ni la dominación es absoluta, ni el débil la acepta sin más. Sin embargo, el llamado a seguir un programa de investigación que buscara escudriñar las ventajas de la adversidad, o, si se prefiere, explicar la conducta —que no se reduce automáticamente a la obediencia— de numerosos países en situaciones de franca vulnerabilidad, ha pasado prácticamente inadvertido.

La poderosa teoría del realismo político, que sigue dominando el estudio de las relaciones internacionales, pudo haber contribuido, en parte, a este olvido, a este desprecio por el estudio de la política exterior de los países con escaso poder,[4] puesto que se trata de una teoría que no obliga al investigador a explicar el comportamiento de países que no sean por lo menos potencias medias. Para el realismo político es poco interesante estudiar "la fuerza del débil" puesto que, en la multicitada frase de Tucídides, "los fuertes hacen lo que pueden y los débiles sufren lo que deben".

Me propongo analizar cuatro respuestas del Estado mexicano, cuatro estrategias de negociación que el gobierno de México ha elaborado para enfrentar una situación de vulnerabilidad casi extrema: la que resulta, por un lado, de la prohibición o "sobrepenalización" de todas las actividades relacionadas con el comercio de estupefacientes y, por el otro, de las políticas estadunidenses para hacer efectiva esa prohibición. ¿Qué ha hecho el gobierno de México para enfrentar

[3] *Ibid.*, p. 37.

[4] El libro de Mario Ojeda sobre los alcances y límites de la política exterior mexicana es sin duda pionero en su afán de establecer los márgenes de maniobra de un país como México en sus relaciones con otros, en particular con Estados Unidos. Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

este problema? ¿A qué estrategias ha recurrido para reducir su vulnerabilidad frente a Estados Unidos y avanzar sus intereses nacionales?

Parto de la premisa de que, por lo que se refiere al narcotráfico, el gobierno mexicano se vería beneficiado si el comercio de estupefacientes se regulara de otra manera y si esa reglamentación, cualquiera que fuese, pudiera ponerse en marcha en forma autónoma.

La primera estrategia a la que voy a referirme es muy antigua y consiste en exponer que el problema de las drogas es de salud pública que no existe en nuestro país.

Un problema de salud pública que no existe en México

Negar que en México hubiera un problema de consumo fue quizá la primera respuesta de la diplomacia mexicana a las peticiones de su vecino de que prohibiera la exportación de opio y contribuyera así a acabar con un consumo que los "países civilizados", en buena medida por influencia estadunidense, habían decidido prohibir.[5] El propósito de México, a principios de siglo, cuando los estadunidenses prohibieron el comercio y la manufactura de opio, heroína y cocaína en su territorio con la intención de acabar con el consumo, era ser excluido de la lista de países preocupados por el uso de estas drogas, que fueron los primeros convocados a participar en la prohibición internacional por el gobierno estadunidense; es decir, el discurso de los diplomáticos mexicanos buscaba escapar al ojo estadunidense y negarse a prohibir el comercio, hasta entonces legal, de estos estupefacientes en México.

[5] Existe una vasta literatura que documenta la historia de los esfuerzos estadunidenses por crear lo que Ethan Nadelmann llama un régimen internacional de prohibición de las drogas. Por citar sólo algunos ejemplos: Arnold H. Taylor, *American Diplomacy and the Narcotics Traffic, 1900-1939: A Study in International Humanitarian Reform*, Durham, NC, Duke University Press, 1969; una interesante versión oficial sobre la diplomacia de las drogas es la del U.S. Department of State, Office of the Historian, "The Role of the Department of State in International Narcotics Control, 1840-1961", Research Project No. 1256-B, diciembre de 1981; una versión más reciente y una interpretación original es la de Ethan A. Nadelmann, "Global Prohibition Regimes: The Evolution of Norms in International Society", *International Organization*, 44:4 (otoño de 1990).

La idea no era mala y podía mantenerse sin dificultades mientras la lista de países que debían asumir alguna responsabilidad para reducir la importación y la exportación de estas drogas no se ampliara para incluir también a todos los países productores y de tránsito, independientemente de si en ellos se consumían o no las sustancias sicotrópicas, o de si los gobiernos mostraban preocupación por ese tipo de consumo. Aún así, y pesar de no contar con estadísticas que mostraran que, en efecto, las drogas que entonces se buscaba prohibir no las compraban los mexicanos, el gobierno de México pudo haberse negado a participar en las convenciones internacionales en favor de la prohibición, como de hecho lo hicieron países aún más débiles, como Perú y Bolivia.[6]

Pero el gobierno mexicano, a diferencia de muchos otros a principios de siglo, sí participó o por lo menos firmó las primeras convenciones internacionales contra el opio, invalidando así la estrategia de no asumir el problema como propio, que necesariamente tenía que conducir a no participar activamente en la diplomacia multilateral orientada a limitar el comercio internacional de estupefacientes.

La razón de esta incongruencia se explica por el hecho de que al prohibirse la importación de opio en Estados Unidos, el opio procedente de Asia que antes de la prohibición llegaba sin problemas a California, empezó a dirigirse, a partir de entonces, a territorio mexicano, a Baja California, estado en el que, por cierto, el gobernador en turno se encargaba de organizar la exportación de un producto que después de la prohibición se convirtió en un buen negocio.[7] La policía estadunidense no encontraba reparo en cruzar la frontera en busca de toda clase de delincuentes, incluidos los exportadores de drogas.[8]

[6] Los gobiernos peruano y boliviano arguyeron entonces que prohibir el uso de la hoja de coca resultaba imposible porque se trataba de un rito ancestral y sagrado. De hecho, la siembra del arbusto de la coca en distintas regiones de Bolivia sigue siendo legal aún hoy. Véase la historia de la diplomacia estadunidense contra las drogas en las primeras décadas del siglo escrita por William O. Walker III, *Drug Control in the Americas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.

[7] Joseph Richard Werne, "Esteban Cantú y la soberanía mexicana en Baja California", *Historia Mexicana*, 30:1, julio-septiembre, 1980; William O. Walker III, *op cit.*, p. 35-36.

[8] Ethan A. Nadelmann, *Cops Across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement*, University Park, Pensilvania, The Pennsylvania State University Press, 1993.

Es por eso que el primer comercio que México prohíbe es la importación de opio, y no su exportación, como lo pedían los estadunidenses y como se acordaba en las primeras convenciones internacionales. Las razones, en efecto, nada tenían que ver con la costumbre de fumar opio, sino con las consecuencias para México de que se prohibiera su venta en Estados Unidos. Carranza declaró ilegal la importación de opio en un esfuerzo por impedir la triangulación del comercio por medio de México y el cruce no autorizado de policías estadunidenses a territorio mexicano.

El problema se plantea entonces, desde un principio, como un problema de desplazamiento hacia territorio mexicano de un comercio que en el momento de declararse ilícito en Estados Unidos busca una nueva ruta por México, y como un problema de jurisdicciones nacionales que surge, en aquel momento, con la llamada persecución en caliente, a la que en ocasiones recurría la policía estadunidense. Se explica así que México haya sido el primer país de América Latina en adoptar una política contra el comercio de estupefacientes, pese a que declaraba en los foros internacionales que el consumo de los mismos era prácticamente inexistente en México.

La estrategia original de no asumirse como país consumidor para evitar ser llamado a cuentas se mantuvo por muchas décadas,[9] y de hecho hasta fechas muy recientes. Piénsese, por ejemplo, en el empeño, exitoso por cierto, de la diplomacia mexicana por incluir una cláusula en la Convención de Viena de 1987, mediante la cual los países consumidores (de los que México no parece formar parte) se comprometen a reducir el uso de estupefacientes entre sus poblaciones.

El argumento se presenta también, con tediosa frecuencia, en las negociaciones bilaterales por lo menos hasta principios de la década de los años setenta, cuando el gobierno mexicano acepta participar en el programa de ayuda internacional estadunidense para la fiscaliza-

[9] Muchos años después de la adopción del primer programa antinarcóticos en México, el representante mexicano ante la Conferencia para Limitar la Producción de Narcóticos, celebrada en Ginebra en 1931, declaraba solemnemente que en México no había ningún problema de producción, exportación o consumo de drogas. Véase la declaración en William O. Walker III, *op.cit.*, p. 70.

ción de los estupefacientes, proponiendo la realización de un estudio que determinara la prevalencia del consumo de drogas en México, en vez de lanzar una campaña de erradicación de cultivos de mariguana y amapola, para entonces ya extendidos en prácticamente todo el territorio nacional, como los estadunidenses proponían.

El argumento, durante muchos decenios sutil, de que en México no había que lidiar contra las adicciones, implícitamente señalaba el consumo de drogas estadunidense como la cuestión central. La sutileza se abandonó hacia mediados de los años setenta para acusar sin ambajes a los vecinos de ser los responsables del problema del narcotráfico en México y en otros países.

La dificultad de sostener que de lo que se trata es de resolver un asunto de salud pública que no es nuestro, no estriba solamente en que ignora el problema de fondo, que es la política de prohibición misma y sus consecuencias para México, sino que obliga al gobierno a explicar entonces sus campañas contra los estupefacientes en términos de un interés, muy difícil de justificar ante la opinión pública mexicana, por contribuir a que se reduzca el consumo de drogas entre los estadunidenses. En consecuencia, la política mexicana se presentó, de manera explícita a partir de 1986-1987, como una política de "solidaridad con otras naciones" (se llegó al extremo de afirmar que ningún otro país hacía tanto por la juventud estadunidense como México). Sin embargo, el argumento no pudo sostenerse más en vista de que los costos de dicha solidaridad rebasaban con mucho cualquier beneficio, si acaso lo había, en materia de política exterior y de prestigio internacional.

Al negarse a explicar sus intereses, el gobierno dio origen a la interpretación, extraordinariamente popular en la prensa mexicana y apoyada también por numerosos académicos mexicanos y estadunidenses, de que lo que se hacía en México para combatir el narcotráfico era el resultado de la incapacidad del gobierno para resistir las presiones estadunidenses. Nosotros perseguimos el narcotráfico a un alto costo porque Estados Unidos quiere y nos obligan a hacerlo recurriendo a una lista bien surtida, y suficientemente documentada, de instrumentos de presión. La diplomacia mexicana alienta esta interpretación al presentar la política antidrogas como una inversión que busca combatir el consumo de mariguana, cocaína y heroína. ¿En México, en Estados Unidos?

La dificultad no se resuelve con la declaración del presidente mexicano en 1987 de que el narcotráfico también representa un problema de salud pública (*whatever that means*) en México, además de ser, desde luego, una amenaza para la seguridad interna y la seguridad nacional. A pesar de éstas y otras declaraciones similares, en México, cuando de narcotráfico se trata, a poca gente le interesa el problema del consumo entre los mexicanos.

Imposible sostener, pues, hacia la segunda mitad de la década de los ochenta o, peor aún, en los años noventa, que el problema del narcotráfico no es nuestro, que es de los estadunidenses, y que de lo que se trata es de afectar la conducta de los usuarios, reales o potenciales, nacionales o extranjeros, soslayando así el problema que representa la producción ilícita y el contrabando de drogas para el Estado mexicano.

Una segunda estrategia, a la que el gobierno mexicano recurrió en forma muy importante durante el sexenio de Salinas, fue la de presentar la política mexicana como de colaboración con el gobierno estadunidense.

La política mexicana como de cooperación con Estados Unidos

El giro de una estrategia defensiva frente a Estados Unidos y de contención siempre tardía del narcotráfico en el país, hacia una política agresiva contra los participantes en este negocio ilícito, se intentó presentar en el exterior como una política de cooperación. El giro es muy claro a partir de 1988. Así, las razones del Estado mexicano para combatir el narcotráfico con mayor fuerza en los años ochenta son, en buena medida, internas (había que hacer frente al vertiginoso aumento del narcotráfico en México), pero también hay importantes intereses de política exterior, como mantener la autonomía de las campañas mexicanas contra el narcotráfico. A pesar de estas razones, reales y de peso, el gobierno de Salinas incorpora, con grandes dificultades, la política mexicana contra el narcotráfico a su estrategia general de política exterior basada en la idea de la cooperación con Estados Unidos.

Si excluir la política mexicana contra el narcotráfico de la agenda de negociaciones bilaterales resultó imposible, pasar el asunto de la lista de conflictos a la de cooperación no resultó fácil.[10]

La idea de la cooperación encontró su sustento analítico en la muy copiosa literatura sobre las relaciones entre México y Estados Unidos que empezó a aparecer a partir de 1985-1986,[11] y que se caracterizó por un apego, casi sin excepciones, a la teoría de la interdependencia y por un sentido de urgencia que buscaba, muy a lo estadunidense, recomendar políticas que detuvieran el deterioro de las relaciones diplomáticas entre estos dos países. La teoría de la interdependencia no era muy distinta del discurso estadunidense de siempre que repetía, una y otra vez, que el gobierno de Estados Unidos no podía unilateralmente reducir la siembra de estupefacientes en otros países, ni impedir las exportaciones que ahí se originaban; tampoco podía, sin la ayuda de los países productores y exportadores, detener la importación ilícita de drogas a su territorio.

Para los partidarios de la teoría de la interdependencia, la cooperación internacional para acabar con el narcotráfico era la única salida a lo que se entendía como un perverso fenómeno económico que ningún país podía enfrentar solo y que, se asumía, todos tenían interés en reprimir. La interacción de la oferta y la demanda de narcóticos constituía, de acuerdo con esta popular teoría, una prueba innegable de la interdependencia de los mercados nacionales, hecho que debía traducirse necesariamente en mayor coordinación de los programas. La interdependencia explicaba así la política mexicana como una colaboración necesaria con el vecino que haría más eficaces las campañas mexicanas y que, al contribuir de esta manera a solucionar un asunto de gran interés para los estadunidenses, allanaría el camino para otras negociaciones "de mayor importancia" entre estos dos países.

En efecto, detrás de una política que se pretendía de colaboración con los estadunidenses no sólo había una teoría, había también la negociación de un tratado de libre comercio. El narcotráfico —opina-

[10] Había un antecedente importante, a saber, las campañas contra el narcotráfico de mediados de los años setenta que también se interpretaron en ambos países como un "ejemplo de cooperación" bilateral.

[11] Stephen P. Mumme, "Policy and prescription in U.S.-Mexico relations", *Latin American Research Review*, XXV:3, 1990.

ron Reynolds y Wager en esos años— podía constituirse en el mayor impedimento para la formalización de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos: "una política antidrogas más agresiva por parte de México se está convirtiendo rápidamente en un *sine qua non* de cualquier acuerdo futuro con México".[12]

Así, el gobierno mexicano aceptó y promovió la idea de la cooperación, aunque insistió, como lo había hecho siempre, en la necesidad de hacerla más equitativa: el gobierno mexicano estaba dispuesto a invertir la mayor parte del presupuesto de la Procuraduría General de la República y cuantiosos recursos militares en combatir el narcotráfico, pero, a cambio, el gobierno estadunidense tenía que comprometerse a hacer un esfuerzo equiparable para disminuir la afición por las drogas en Estados Unidos.

Cualesquiera que fueran las razones en favor de una política de mayor cooperación bilateral para detener el narcotráfico, los partidarios de esta estrategia, académicos y políticos, se veían obligados a explicar por qué, a pesar de los esfuerzos mexicanos de cooperación, los conflictos bilaterales eran cada vez más frecuentes y más intensos, y los estragos del narcotráfico en México cada vez más evidentes. Se argumentó, una vez más, que el uso de drogas en Estados Unidos era la variable que explicaba tanto el aumento en la producción y la exportación de estupefacientes como la incapacidad de México para acabar con el mercado ilegal de drogas. La mayoría de los artículos que se escribieron entonces se orientaron a señalar este problema y a documentar el costo creciente de las campañas mexicanas contra los estupefacientes.[13]

[12] Clark W. Reynolds y Stephen J. Wager, "Integración económica de México y Estados Unidos. Implicaciones para la seguridad de ambos países", en Sergio Aguayo Quezada y Bruce Michael Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida: aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI Editores, 1990, p. 224. Véase también Riordan Roett, "Mexico and the United States: Managing the Relationship", en el libro compilado por el mismo autor, *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988, p. 13.

[13] Por citar sólo algunos ejemplos: Miguel Ruiz-Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign: Costs, Benefits, Implications", en Peter H. Smith (comp.), *Drug Policy in the Americas*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 151-162; Samuel del Villar, "Rethinking Hemispheric Antinarcotics Strategy and Security", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Westport, CT, Greenwood Press, 1989; María Celia Toro, *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995.

La vieja creencia, que la teoría de la interdependencia vuelve a hacer extraordinariamente popular en los años ochenta, de que si los estadunidenses redujeran su consumo se acabaría el narcotráfico, tiene la ventaja, como argumento, de ser aparentemente cierto, de que simpatiza con el débil, pero sobre todo, de que los estadunidenses lo aceptan sin dificultad. Pero esta difundida idea, que acepta por cierto la división de las tareas, tiene que enfrentarse a la incómoda evidencia de que en la segunda mitad del decenio de los años ochenta el consumo de drogas en Estados Unidos disminuyó 45%: el número de usuarios regulares de drogas ilícitas bajó de aproximadamente 23 millones en 1985 a casi 13 millones en 1990.[14] El consumo de mariguana alcanzó su nivel más alto hacia el final de la década de los setenta y fue disminuyendo gradualmente a lo largo de los años ochenta.[15] El número, relativamente pequeño, de adictos a la heroína no ha variado significativamente en los últimos 20 años, e incluso el consumo de cocaína, que tanta preocupación causó en Estados Unidos a mediados de los años ochenta, empezó a disminuir hacia el final del decenio.[16] El número de usuarios se redujo justamente durante los años en los que el narcotráfico en México y los conflictos bilaterales se intensificaron.

Desgraciadamente no estamos enfrentando un consumo que sin duda preferiríamos que no existiera, sino un mercado ilegal que ningún gobierno puede desaparecer mediante una política de prohibición, con todas las consecuencias que derivan de este hecho fundamental. Sabemos bien que la política de penalización de este enorme

[14] Smith, "The Political Economy of Drugs: Conceptual Issues and Policy Options", en Peter H. Smith (comp.), *Drug Policy in the Americas*, *op. cit.*, p. 3.

[15] Blanken, "Changing Patterns of Drug Abuse in the United States", en Guadalupe González y Marta Tienda (comps.), *The Drug Connection in U.S.-Mexican Relations*, Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, San Diego, UCSD, 1989, p. 23.

[16] El verdadero aumento en la prevalencia del uso de cocaína ocurrió también en la década de los años setenta, aunque el uso del *crack* en los años ochenta condujo a un aumento alarmante en el número de urgencias médicas y muertes por abuso de cocaína (*ibid*). Véanse cifras más recientes, que muestran la misma tendencia, en Peter Reuter, "The Export Demand for Latin American Drugs", conferencia presentada en el seminario Development Strategy After Neoliberal Economic Restructuring in Latin America, North-South Center, University of Miami, 24 y 25 de marzo, 1995, mimeografiado.

mercado, al aumentar el precio de las drogas, conduce por fuerza a fomentar el narcotráfico, no a abatirlo, y que las consecuencias políticas de penalizar este negocio son ya incalculables.

Tampoco puede proponerse el gobierno de México contribuir a aumentar los precios de las drogas en Estados Unidos, porque su capacidad para hacerlo es mínima comparada con la posibilidad que tienen los estadunidenses de fijar los precios de importación, que son los que a nosotros nos afectan, y los precios al consumidor final, que son los que a ellos les importan. Las drogas que se destruyen o se confiscan en México prácticamente no modifican el precio de las mismas para el usuario estadunidense, es decir, no podemos hacer nada por encarecer las drogas en Estados Unidos, que es al final de cuentas el objetivo inmediato de la política estadunidense y su exigencia frente a países productores, exportadores y de tránsito.

Podría argumentarse, en vista de que la cooperación sustancial es imposible, que los beneficios, como lo señala la literatura de la interdependencia, deben medirse en términos de la relación bilateral en su conjunto. El interés mexicano en perseguir el narcotráfico se reduce, en esta lógica, a no afectar otras negociaciones con su poderoso vecino. Es difícil invalidar esta hipótesis, pero lo cierto es que el gobierno mexicano ha logrado negociaciones tan importantes como el TLC al mismo tiempo que transita por el territorio nacional más de 60% de la cocaína que ingresa diariamente al mercado estadunidense.

En el caso del narcotráfico, embarcarse en la lógica de la cooperación termina reduciendo el margen de maniobra mexicano puesto que el gobierno asume el compromiso, que no puede cumplir, de combatir en forma más eficaz el contrabando y difícilmente puede negarse a aceptar cuanto programa propongan los estadunidenses, incluida la persecución conjunta que tradicionalmente, y con buenas razones, se había negado a aceptar.

Finalmente, la política de cooperación mexicana se lanza en un momento en el que la DEA decide renunciar a los términos tradicionales de dicha colaboración y trabajar, hasta donde le es posible, por su cuenta. Con esto, paso a discutir la tercera estrategia de negociación, que es la de establecer límites formales a la participación de policías estadunidenses en la persecución del narcotráfico en México.

Negociar límites a las actividades de la DEA en México

Se trata sin duda de la estrategia mexicana más importante y también más difícil. La presencia de una policía extranjera, como la DEA, en territorio mexicano constituye el mayor reto para la política y para la diplomacia mexicanas. Se trata, en este sentido, de una estrategia que va al meollo del asunto desde el punto de vista de las relaciones internacionales de México, es decir, al problema de las jurisdicciones nacionales en materia de impartición de justicia.

Durante mucho tiempo la policía antinarcóticos estadunidense trabajó en México bajo el supuesto de que las dificultades que enfrentaba el gobierno de México para impedir la exportación de drogas a Estados Unidos eran técnicas. Además de ofrecer adiestramiento a la policía mexicana, su presencia en México se justificó originalmente como una forma de recopilar información sobre la organización y las rutas del narcotráfico en México con el propósito último de impedir la importación ilícita de estupefacientes a territorio estadunidense, o de solicitar, en su caso, a la policía mexicana la detención de algún narcotraficante en México. Se firmaron así múltiples acuerdos ("cartas de entendimiento" en el lenguaje diplomático) para tramitar esta cooperación y otro tipo de apoyos técnicos y financieros (helicópteros, aparatos de detección aérea de cultivos, radares, etc.). En el marco de estos acuerdos, la DEA estuvo dispuesta a respetar, en lo fundamental, la soberanía mexicana y a trabajar con todas las limitaciones legales que su estatus de policía en el exterior le impone, y en colaboración con la policía mexicana. El gobierno mexicano aceptó este arreglo, porque además de obtener un apoyo que necesitaba, y en ocasiones buscaba, era preferible formalizar la presencia de esta policía que ignorarla.

Pero la llamada "guerra contra las drogas" que lanzan los gobiernos de Reagan y Bush en la década de los años ochenta constituyó en la práctica un abandono de este esquema tradicional. El gobierno estadunidense decidió invertir, por primera vez, muy cuantiosos recursos para detener el narcotráfico en sus propias fronteras y, en su afán de impedir que los consumidores estadunidenses adquieran las drogas, logró fijar un precio de importación tan alto para la cocaína y la mariguana que genera con ello un aumento sin precedentes de la producción y la exportación de estas drogas en México y en muchos otros países de América Latina.

Al mismo tiempo, el gobierno estadunidense modificó leyes fundamentales en materia de combate al narcotráfico y la farmacodependencia para facilitar lo que se ha llamado la aplicación extraterritorial de las leyes, en este caso, de las leyes antidrogas estadunidenses. Armada con un abultado presupuesto, y con una legislación y una retórica política propicias, la DEA decidió abandonar su posición de policía de inteligencia siempre subordinada a su contraparte mexicana, y perseguir el narcotráfico en otros términos, con o sin la autorización del gobierno mexicano. El primero y más conspicuo ejemplo de este cambio en el poder relativo y en la conducta de la DEA en México fue la furibunda reacción de este cuerpo policial frente al asesinato de uno de sus agentes, Enrique Camarena, en 1985, y su secuela, la famosa Operación Leyenda, operativo mediante el cual esta agencia antinarcóticos se propuso presentar ante los tribunales estadunidenses, por cualquier vía, a todos los presuntos responsables de la tortura y muerte de uno de sus agentes en México.

Los secuestros de Verdugo Urquídez y de Álvarez Machaín en 1986 y en 1990, organizados por la DEA, son parte de este giro radical en la política estadunidense. La nueva política se apoyaba, además, en un diagnóstico distinto de la naturaleza del problema: la incapacidad del gobierno mexicano para acabar con el narcotráfico se debía a la corrupción generalizada de las autoridades mexicanas.[17] Ni la corrupción asociada al narcotráfico en México, ni el diagnóstico estadunidense eran nuevos. Lo inaudito fue que el gobierno estadunidense se empeñara en denunciar públicamente la complicidad de autoridades mexicanas y, peor aún, en combatirla.

Para enfrentar este reto frontal a la soberanía, a la integridad territorial, el gobierno de México propone o agiliza la firma de nuevos tratados, el de asistencia jurídica mutua, negociado en 1987 y en vigor a partir de mayo de 1991, y el que prohíbe los secuestros transfronterizos, firmado en 1994, con el propósito explícito de refrendar su prerrogativa, exclusiva, de aplicar la ley e impartir justicia en su territorio. Con la misma intención se revisan el tratado de extradición vigente desde 1978 y el acuerdo, al parecer informal, de colaboración entre las policías de ambos países.

[17] Peter Reuter y David Ronfeldt, "Quest for Integrity: The Mexican-U.S. Drug Issue in the 1980s", A Rand Note (N-3266-USDP), Santa Mónica, Rand, 1992.

Se trata de una estrategia de disuasión que, si bien no impide que la policía estadunidense insista en conducirse de manera contraria a los intereses mexicanos, sin duda aumenta los costos para el gobierno de Estados Unidos de extender su brazo policial más allá de sus fronteras y legitima las protestas mexicanas contra conductas violatorias del derecho internacional y de los acuerdos bilaterales. El recurso al derecho internacional siempre ha sido un arma del débil, aunque en este caso la verdadera fuerza del gobierno mexicano, la que le da sentido a esta estrategia de negociación, es la que deriva de su estatus de país soberano; lo que México negocia en estos acuerdos, y el gobierno estadunidense tiene que aceptar por lo menos en principio, son los términos del acceso a su territorio.

El éxito de esta estrategia no sólo depende de la política estadunidense, es decir, de la disposición del gobierno de Estados Unidos a respetar cabalmente las jurisdicciones nacionales, sino de la posibilidad real del gobierno de México de mantener su autonomía. La contraparte del reclamo de soberanía es la capacidad de contener el narcotráfico por cuenta propia, sobre todo, la corrupción y la violencia con las que invariablemente se abre paso.

Consideraré, para terminar, la cuarta estrategia mexicana, la del ajuste interno.

La estrategia del débil: el ajuste interno

Entiendo por ajuste interno el aumento de recursos gubernamentales asignados a intensificar las campañas contra el narcotráfico en México. Es la respuesta obligada de un gobierno que enfrenta el crecimiento vertiginoso de un mercado ilegal, que se explica fundamentalmente por un cambio en los precios relativos, sobre los cuales, como ya dijimos, no puede influir el gobierno mexicano. En la medida en que un país es capaz, mediante una política de ajuste interno, de enfrentar variaciones en el mercado internacional que afectan su mercado nacional, contrarresta su vulnerabilidad original.

Pero dentro del marco de la prohibición, las políticas de sobrepenalización multiplican las ganancias de quienes se deciden, a pesar de todo, a desafiar la legislación. Por eso, frente a las posibilidades de enriquecimiento ilícito que ofreció el negocio del narcotráfico en la

década de los años ochenta, el ajuste interno resultó imposible. No cabe duda que el gobierno mexicano hizo un esfuerzo desesperado, a partir de mediados del decenio pasado, por contener el narcotráfico, en particular el tránsito de cocaína. Están disponibles las cifras de lo que el gobierno mexicano invierte desde entonces en sus campañas y de la cantidad, realmente sorprendente, de drogas que se destruyen o se aseguran. Contaba para enfrentar el narcotráfico con una policía y un ejército particularmente mal dispuestos para combatir este delito. Ante la evidencia de mayores niveles de corrupción, sobre todo dentro de los cuerpos de seguridad, y de violencia, así como del traslado a México de las principales rutas del comercio de cocaína, el gobierno mexicano se ve obligado a recurrir al apoyo técnico y a la información que le proporciona la DEA. El programa bilateral más importante de los últimos años, el de la captura de aeronaves en la frontera, tuvo que basarse fundamentalmente en la información que aportaba esa agencia policial estadunidense. Algo similar ocurre ahora, y seguirá ocurriendo, con el lavado de dinero, aunque en este caso la agencia estadunidense de mayor peso sea el FBI.

La persecución cada vez más intensa del narcotráfico en México no conduce, ni podrá conducir, a avanzar los intereses mexicanos de contención de la violencia y la corrupción en las que se basa la organización de este negocio ilícito. Por el contrario, contribuye a exacerbar estos problemas, porque al aumentar el riesgo para los contrabandistas de continuar con su negocio, se aumentan también los precios y las ganancias, lo cual propicia el recurso cada vez más osado a la violencia y a la compra de protección de las autoridades. Así, mientras más se persigue el narcotráfico, mayores son los costos políticos de hacerlo y mayor el debilitamiento —por lo demas ancestral— del sistema mexicano de impartición de justicia. Las consecuencias de este deterioro interno conducen, a final de cuentas, a una pérdida de autonomía en la puesta en marcha de los operativos antinarcóticos, que en la práctica significa dejar a otros la persecución del narcotráfico en México.

Así, entre narcotraficantes, por un lado, y agentes de la DEA, por el otro, el gobierno mexicano se encuentra prácticamente sitiado, "sufriendo lo que debe".

CUBA: UN ESTUDIO DE CASO PARA LA POLÍTICA REGIONAL DE MÉXICO EN LA POSGUERRA FRÍA

ANA COVARRUBIAS VELASCO
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

Se ha afirmado correctamente que la política exterior de México cuenta con tres "desequilibrios centrales" y otros más "menores".[1] Puede subrayarse, de entre los primeros, el "desequilibrio entre la teoría y la práctica", entre el discurso y la realidad y, de entre los segundos, el "desequilibrio entre la defensa de los principios teóricos y la búsqueda de intereses concretos".[2] El presente trabajo se enmarca dentro de estos dos "desequilibrios", especialmente el segundo, al concentrar su atención en uno de los principios que los gobiernos mexicanos han definido como central en la política exterior: la no intervención. Como consecuencia de la complejidad del estudio del principio de no intervención en el nivel teórico, el artículo recurre a un caso concreto en su intento por entender el uso que la diplomacia mexicana ha dado a dicho principio.

De esta forma, el objetivo del presente trabajo es analizar el uso del principio de no intervención en la política mexicana hacia Cuba principalmente en la llamada "posguerra fría" y con respecto a la posible "democratización" del régimen cubano. Para tal fin se presen-

[1] Humberto Garza Elizondo, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4(96), abril-junio de 1984, pp. 443-457.

[2] *Ibid.*, pp. 443-444.

tará, en primer lugar, una discusión teórica general acerca del principio, y específicamente para el caso mexicano, y, en segundo lugar, dos momentos históricos en la relación México-Cuba como antecedente del papel del principio de no intervención en las definiciones ideológicas que los gobiernos mexicanos han adoptado ante el régimen cubano. Se argumentará entonces que, a pesar de que el principio carezca de una definición ampliamente aceptada, sí tiene usos específicos en las políticas exteriores de los países y en las relaciones internacionales. Uno de estos usos se refiere a un lenguaje o medio de comunicación por el cual los gobiernos transmiten lo que consideran permisible y deseable en sus relaciones con otros gobiernos.[3] Para el caso de Cuba, se verá cómo el lenguaje no intervencionista de la política exterior mexicana ha estado finalmente determinado por el interés particular de México, o por el "interés nacional" percibido en un momento dado. Es decir, la no intervención persigue la ventaja propia. El principio de no intervención, por consecuencia, aunque revestido con un manto de legalidad, se vuelve también político, más que exclusivamente militar o jurídico.

Finalmente, se analizará el difícil manejo por parte del gobierno de México de la defensa del principio de no intervención, por un lado, y del apoyo a la democracia representativa en el sistema interamericano, por el otro. Aunque se utiliza a Cuba como caso de estudio, será claro que la retórica no intervencionista y de apoyo a la democracia no está dirigida exclusivamente al gobierno de la isla sino, también, y de manera muy importante, al gobierno de Estados Unidos que tiende a aparecer como un tercer actor en las relaciones entre Cuba y México.

En la relación México-Cuba puede hablarse de una no intervención *sui generis* o *ad hoc*, expresada en un lenguaje que resulta, la mayoría de las veces, ambiguo y contradictorio. Es entonces, quizá, cuando se rompe este *modus vivendi* en la relación bilateral cuando puede hablarse de intervención.

[3] John Vincent. *Nonintervention and International Order*, Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1974, p. 64. Al centrarse en el uso del principio de no intervención como un lenguaje en las posiciones mexicanas respecto de la naturaleza del régimen cubano, el artículo dejará fuera los ejemplos de prácticas "intervencionistas" por parte del gobierno de México en su relación con Cuba –principalmente en la década de los años sesenta.

El concepto de no intervención

Ante la gran diversidad de perspectivas desde las cuales se ha analizado el principio de no intervención –y, por ende, el de intervención– parecería ocioso tratar de llegar a una definición del concepto que genere cierto consenso y permita, en consecuencia, estudiar distintos episodios de la política internacional en donde la intervenciónno intervención hayan tenido un lugar predominante. Quizá la polémica en cuanto al principio de no intervención sea resultado, en gran medida, de que la intervención es un hecho real en las relaciones internacionales,[4] por un lado, y de que incorpore una dimensión moral, por el otro.[5] Es así como una de las grandes discusiones acerca del concepto de no intervención se concentra en la legalidad, o legitimidad, de la intervención. Otros criterios mediante los cuales se estudia la intervención se refieren a sus métodos y objetivos, a las motivaciones de los Estados al intervenir o no, a la naturaleza del Estado (si se considera legítimo o justo el gobierno, por ejemplo) o del sistema internacional, a la distinción entre asuntos internos y externos de los Estados, entre muchos otros. Además, la no intervención comprende otros conceptos igual de difíciles de definir, como la soberanía y la independencia de los Estados, el derecho a la autodeterminación, la defensa de los Estados,[6] etcétera.

Esta dificultad para elaborar una definición ampliamente aceptada no es exclusiva del principio de no intervención; de hecho, la gran mayoría de los conceptos utilizados en el campo de las relaciones internacionales son motivo de controversia continua. Esto no significa, sin embargo, que su análisis resulte irrelevante; al contrario, la presentación de los términos del debate puede enriquecer enormemente el entendimiento del fenómeno en estudio. De esta forma, lo que esta sección pretende es delimitar algunas de las discusiones más

[4] En efecto, como señala John Vincent, la intervención ocurre en las relaciones internacionales y el fenómeno que va a describirse, entonces, confunde un concepto y un suceso. *Ibid.*, p. 3.

[5] De acuerdo con James N. Rosenau, la intervención es la manifestación internacional de uno de los asuntos morales que generan más tensión en cualquier comunidad, pues concierne al espíritu humano, a la libertad de los individuos, a la estructura de los grupos y a la existencia del orden. "Intervention as a scientific concept", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 13, núm. 2, junio de 1969, p. 149.

[6] La idea de *self-help* en inglés.

importantes alrededor de la intervención-no intervención para conocer, por lo menos, los parámetros dentro de los cuales se trata de definir el principio de no intervención. Se argumentará que, a pesar de no contar con una definición precisa del principio de no intervención, su aceptación y uso corriente en la política internacional le dan una función muy importante como un medio de comunicación o lenguaje entre Estados, mediante el cual éstos transmiten lo que les resulta admisible o no en un sistema de relaciones internacionales determinado. Es decir, queda claro que el principio de no intervención incluye una dimensión política fundamental en oposición a una dimensión estrictamente legal, estratégica o militar; de aquí mucho de su ambigüedad y también de su importancia.

Quizá uno de los principales obstáculos para llegar a una definición del principio de no intervención es su difícil coexistencia en las esferas de poder y de derecho en la política internacional.[7] En el marco del derecho, el principio de no intervención se percibe como una norma que los Estados están obligados a cumplir en sus relaciones; se trata de un principio protector de la soberanía de los Estados.[8] Así, la no intervención se vuelve un deber y asume la existencia de Estados independientes y soberanos, así como la validez absoluta del derecho de autodeterminación.[9] Desde la perspectiva legal, la no intervención aparece como la norma más que la excepción y la discusión se dirige a encontrar los mecanismos para hacer de la no intervención una norma ampliamente aceptada para limitar el comportamiento internacional.[10]

La relación entre la no intervención y la soberanía de los Estados no está libre de contradicciones, como bien señala Stanley Hoffmann.[11] Cabe destacar aquí el asunto de la legitimidad gubernamental, en nombre de la cual la intervención puede resultar, a su vez,

[7] Aunque existen otras perspectivas para analizar el concepto, quizá puedan reconocerse estas dos, la de política (o realista) y la de derecho, como dos categorías generales importantes que incluyen otros enfoques parciales.

[8] Vincent, *Nonintervention, op. cit.*, p. 14.

[9] Ann V. W. Thomas y A. J. Thomas, Jr., *Non-intervention. The Law and Its Import in the Americas*, Dallas, Southern Methodist University Press, 1956, p. 77, y Andrew M. Scott, "Nonintervention and Conditional Intervention", *Journal of International Affairs*, vol. 22, núm. 2, 1968, p. 208. De acuerdo con Scott, la no intervención supone también una distribución equitativa de la riqueza entre los Estados.

[10] Rosenau, "Intervention...", art. cit., p. 150.

legítima.[12] En este sentido, aunque no desde una perspectiva legalista, sino de "teoría política internacional", Charles Beitz subraya el problema de la legitimidad del gobierno, que pasa al problema de la autonomía, para evaluar la validez de la no intervención.[13] Beitz señala los siguientes argumentos en favor de prohibir la intervención en las relaciones internacionales: los Estados merecen ser respetados, aunque sólo cuando sean Estados justos, cada Estado conoce mejor sus intereses y el Estado interviniente seguramente será parcial y, finalmente, sólo los pueblos pueden lograr su libertad. Después de analizar estos argumentos, Beitz concluye que la idea misma de la autonomía del Estado presupone que hay circunstancias en las cuales la intervención podría ser moralmente permisible, sin que esto signifique que tal intervención sea siempre moralmente requerida.[14] Es decir, cuando el Estado no es justo ni parece poder llegar a ser justo por sí mismo, la interferencia sería permisible con tres condiciones: que promueva la justicia y se lleve a cabo con la información adecuada y con las seguridades de que el actor interviniente no persigue objetivos individuales, que no ignore otros constreñimientos morales relevantes y que no sea muy costosa en términos de otras metas de política internacional.[15] La intervención-no intervención se vuelve, entonces, un problema de métodos y objetivos que constituye, en gran medida, la discusión por la cual se ha tratado de definir el concepto, aun dentro de la perspectiva legalista.[16] En este sentido, se piensa generalmente que la intervención colectiva o por parte de un organismo internacional resulta como la "menos inadmisible". Esto, desde luego, es materia de debate constante pues la "colectividad" *per*

[11] Al respetarse la soberanía de los Estados, la intervención se vuelve ilegítima; sin embargo, parte de esa soberanía de los Estados es el derecho de defensa (*self-help*), cuya legitimidad se enfrenta ultimadamente a la ilegitimidad de la intervención. En segundo lugar, si la soberanía se basa en la autodeterminación, la intervención se vuelve legítima cuando ocurre en nombre de la autodeterminación. Stanley Hoffmann, "The Problem of Intervention", en *Janus and Minerva. Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Londres, Westview Press, 1987, pp. 178-193.

[12] *Ibid.*, pp. 180-182.

[13] Charles R. Beitz, "The Autonomy of States", en *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979, pp. 67-123.

[14] *Ibid.*, p. 91. Énfasis añadido.

[15] *Ibid.*, pp. 83-92.

[16] La llamada perspectiva estratégica se concentraría también en los mecanismos para que la intervención sea exitosa, Rosenau, "Intervention...", art. cit., p. 150.

se no necesariamente hace "legítima", o incluso efectiva, la intervención.

El énfasis puesto en los mecanismos para que la intervención sea exitosa se acerca a la perspectiva del "interés nacional" expuesta, entre otros, por Morgenthau,[17] y de acuerdo con la cual la cuestión de la moralidad y/o la legitimidad de la intervención pasa a un segundo plano o desaparece totalmente. Es decir, el tratamiento de la intervención-no intervención se mueve hacia la esfera política, o de *realpolitik*, en la cual la intervención aparece como un hecho claro y común en la política internacional. Una vez en esta dimensión, Morgenthau considera inútil buscar un principio abstracto para distinguir entre intervención legítima e ilegítima. Lo que debe identificarse, según Morgenthau, es el "interés nacional", el cual debe ser llevado hasta sus últimas consecuencias. De esta forma, tanto la posición legal que rechaza la intervención como la práctica intervencionista misma, no son sino instrumentos al servicio de intereses de naciones particulares.[18] Rosenau responde a tal argumentación aduciendo que el uso del "interés nacional" no resuelve el problema de la intervención pues aquel concepto resulta tan ambiguo como los de intervención-no intervención. Por un lado, continúa Rosenau, el "interés nacional" explica la intervención misma, facilita el manejo de las consideraciones normativas y jurídicas, alecciona en cuanto a intervenciones pasadas y define las bases para evaluar si la intervención ha tenido éxito o ha fracasado. Tener un interés explícito proporciona también una guía para una opción moral. Pero el "interés nacional" no indica las condiciones bajo las cuales se optará por una política intervencionista, o las situaciones en las cuales esa política producirá modificaciones en el Estado intervenido.[19] Así, Rosenau identifica el proceso central de la intervención, la influencia, al aseverar que la intervención exitosa es la que produce modificaciones en otros Estados.[20]

[17] Hans J. Morgenthau. "To Intervene or Not To Intervene", *Foreign Affairs*, vol. 45, núm. 3, abril de 1967, pp. 425-436.

[18] *Ibid.*, pp. 425 y 431.

[19] Rosenau, "Intervention...", art. cit., pp. 158-159.

[20] *Ibid.*, p. 159. Stanley Hoffmann identifica el propósito de la intervención en el mismo sentido: "es hacer que hagas lo que yo quiero que tú hagas, independientemente de que quieras hacerlo o no" ("*it is to make you do what I want you to do, whether or not you wish to do it*"). "The Problem of Intervention...", art. cit., p. 179.

Al rechazar el "interés nacional" como instrumento para entender la intervención como concepto general, y al reconocer la dificultad analítica para medir la influencia, Rosenau propone una "definición operacional" que distingue dos procesos de influencia como variables clave: la intervención rompe con las convenciones prevalecientes[21] y está orientada hacia la autoridad del Estado. La primera condición significa que la intervención tiene un carácter finito y transitorio, un principio y un fin: una vez que se rompen las convenciones, se restauran las anteriores o se aceptan las nuevas. Al estar dirigida hacia la estructura de autoridad de la sociedad intervenida, la intervención destaca el papel de quienes toman las decisiones y responden a la sociedad, y/o los procesos medio de los cuales estas decisiones son adoptadas.[22]

Indudablemente, la anterior definición limita mucho más el concepto de intervención y, por ende, el de no intervención. Resulta útil también porque excluye los problemas subjetivos asociados con la intervención, como la moralidad y la legitimidad, e incluso su legalidad. La definición, sin embargo, no está libre de problemas, tal como lo reconoce el propio Rosenau. En primer lugar, puede ser difícil saber cuándo se han roto las convenciones, o cuándo las nuevas convenciones han permanecido lo suficiente como para considerarse realmente nuevas. Por otro lado, puede resultar confuso, también, si el objetivo del comportamiento no convencional es exclusivamente la estructura de autoridad o no.[23]

En un esfuerzo similar, Vincent elabora una definición aproximada de la intervención:

> [...] actividad emprendida por un Estado, un grupo dentro del Estado, un grupo de Estados o una organización internacional que interfiere coercitivamente en los asuntos internos de otro Estado. Es un evento aislado que cuenta con un principio y un fin y que está dirigido a la estructura de autoridad del Estado intervenido. No es necesariamente legal o ilegal, pero rompe con el patrón convencional de las relaciones internacionales.[24]

[21] *Convention-breaking* en inglés. Quizá por *convention* deba entenderse, más específicamente, un patrón de relaciones aceptado.

[22] Rosenau, "Intervention...", art. cit., pp. 161-163.

[23] *Ibid.*, p. 165.

[24] Vincent, *Nonintervention, op. cit.*, p. 13.

Vale la pena subrayar la idea sobre el rompimiento de los patrones convencionales de las relaciones internacionales. Una perspectiva estrictamente realista quizá diría que, de hecho, la intervención es la norma y la no intervención la excepción —al contrario de lo que la perspectiva legalista propondría. Pero lo cierto es que entre estas dos posiciones se encuentra el principio de no intervención: si bien existe una realidad intervencionista, la posición teórico-legalista antintervencionista tampoco puede ignorarse. Si se habla de rompimiento es porque existe "la otra parte" que pone énfasis en el deber ser. Por consecuencia, el principio de no intervención, aunque indefinido, cuenta con una función en las relaciones internacionales y en la política exterior de los Estados. Aunque parezca paradójico, un nivel real del principio de no intervención se refiere entonces a la retórica. No se habla de una "definición operacional" porque el lenguaje o la retórica pueden o no llevar al hecho; el principio existe independientemente de las prácticas intervencionistas o no. Los Estados finalmente lo reconocen, o pretenden hacerlo. Es partiendo del principio como un lenguaje que resulta más útil para el caso de estudio de este trabajo.

En efecto, como un principio general, la no intervención no dice nada concreto acerca de la cantidad precisa, la distribución, la forma o el propósito del comportamiento de un Estado particular hacia otros Estados,[25] sino que comunica simbólicamente a todos los Estados información crítica acerca del estilo y alcance de las relaciones en el sistema internacional.[26] De acuerdo con Vincent, por ejemplo, el concepto de no intervención pretende evitar que un Estado use sus relaciones exteriores de una forma inaceptable. Utilizando el derecho como el marco para las relaciones internacionales y como un medio de comunicación, el principio transmite ideas acerca de la estructura del sistema internacional y de la importancia continua de los valores de la soberanía y, según algunas interpretaciones, de la autodeterminación. El aspecto moral se reflejaría al calificar la no intervención como la "conducta correcta", aunque persista el problema de deter-

[25] Nicholas Greenwood Onuf, "The Principle of Nonintervention, the United Nations, and the International System", *International Organization*, vol. 25, núm. 2, primavera de 1971, p. 223.

[26] *Idem.*

minar quién es el lado correcto, quién juzga y en nombre de qué.[27] De esta forma, el concepto puede legitimar acciones en la política internacional como un arma doctrinal de política exterior que ofrece cierta guía por la cual los Estados podrían predecir las acciones y reacciones de otros en las relaciones internacionales.[28] Un Estado utiliza la doctrina de acuerdo con aquellas fuerzas particulares en la política mundial que aparecen como un desafío actual o potencial a su propia soberanía, o al mantenimiento o la propagación de su concepción del orden internacional.[29] De aquí la diferencia entre los valores y las acciones que prescribe. Vincent concluye: "Como un *slogan* de protesta y legitimación [el principio de no intervención] se presenta a los gobiernos como una herramienta útil de política internacional".[30] Cualesquiera que sean los motivos o los resultados de la intervención, la norma no intervencionista forma parte del lenguaje de la diplomacia. También es parte del lenguaje del estadista que critica las políticas de otro para promover sus propios intereses y para comunicar su posición acerca de los límites de lo permisible en las relaciones internacionales.[31]

México y la no intervención

La política exterior de México como una "política de principios" ha sido estudiada ya de manera exhaustiva, razón por la cual el análisis de esta sección se concentrará en el uso que tal política ha hecho del principio específico de la no intervención, más que en los orígenes y la explicación de una posición "de principios". El objetivo es tratar de identificar lo que el gobierno de México ha entendido por intervención y, por ende, por el principio de no intervención, al tomar en cuenta la dificultad que existe para definirlo en términos generales, tal como se desprende de la discusión anterior. Así, esta sección subrayará la ambigüedad del concepto para el gobierno mexicano, el cual identifica numerosas actividades intervencionistas de forma tal

[27] Vincent, *Nonintervention, op. cit.*, pp. 63-64.
[28] *Idem.*
[29] *Ibid.*, p. 314.
[30] *Ibid.*, p. 310.
[31] *Ibid.*, p. 64.

que la no intervención termina siendo un principio exageradamente amplio y, en consecuencia, inmanejable e inaplicable. Es justo decir que no se trata de un problema exclusivo de México, como también se deriva del debate anterior. Sin embargo, una vez que el gobierno de México ha hecho del principio de no intervención piedra angular de su política exterior, las dificultades en cuanto a su definición y uso se vuelven más evidentes.

La Revolución mexicana contribuyó al diseño de una política exterior "de principios". La llamada "Doctrina Carranza" ilustra claramente el papel del principio de no intervención:

> Las ideas directrices de la política internacional son pocas, claras y sencillas. Se reducen a proclamar: Que todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía; que ningún país debe intervenir en ninguna forma y por ningún motivo en los asuntos interiores de otro. Todos deben someterse estrictamente y sin excepciones, al principio universal de no intervención [...][32]

En esta parte de la "Doctrina" aparecen ya algunos de los problemas recurrentes del principio de no intervención —el cual no define: la supuesta igualdad de las naciones, la soberanía y lo que se consideran como "asuntos internos" de los Estados. Dado el legalismo de la política exterior de México, en el nivel retórico por lo menos, estos problemas estarán siempre presentes en el desempeño de la misma. La no intervención es constantemente invocada por el gobierno mexicano, pero rara vez definida, tarea cuya dificultad ha sido reconocida por diplomáticos mexicanos.

De entre los diversos intentos por definir el concepto de no intervención se distinguen los trabajos del Sexto Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1963. En esa ocasión, el delegado mexicano consideró que definir "intervención" e "intervenir" no era una tarea fácil: "pues la intervención, como la vida misma, era tan fluida y cambiable que siempre escaparía a los límites de cualquier definición".[33] Había fenómenos, continuó el representante

[32] SRE, "Historia Documental", *Política exterior de México: 175 años de historia*, México, 1985, vol. I, p. 248.

[33] ONU, *General Assembly Official Record*. 18a. sesión, 6o. comité, reunión 806, 6 de noviembre de 1963, p. 134.

mexicano, que era mejor no definir, pero el público y los juristas podrían siempre identificar la intervención en un caso particular.[34] En 1965, el entonces representante Jorge Castañeda, se refirió nuevamente a la posibilidad de definir términos legales:

> Muchos términos legales eran vagos; ellos deben ser interpretados de una forma razonable, en consonancia con los tiempos, el entorno y la situación política, económica o de otro tipo prevaleciente [...] De cualquier manera, la dificultad para definir ciertos términos no debía ser invocada para invalidar el principio de que ciertos tipos de presión o acción coercitiva eran indudablemente ilegales y constituían formas de intervención.[35]

La llamada "Doctrina Estrada" (1930), por ejemplo, identifica una de esas "presiones" que constituyen intervención para el gobierno de México –y de gran relevancia para este ensayo:

> México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante que, sobre herir la soberanía de otras naciones, coloca a éstas en el caso de que sus asuntos interiores puedan ser calificados, en cualquier sentido, por otros gobiernos, quienes de hecho asumen una actitud de crítica al decidir, favorable o desfavorablemente, sobre la capacidad legal de regímenes extranjeros.
>
> En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las naciones respectivas tengan acreditados en México, sin calificar, ni precipitadamente ni *a posteriori*, el derecho que tengan las naciones extranjeras para aceptar, mantener o subsistir a sus gobiernos o autoridades [...][36]

Algunos autores perciben la Doctrina como un esfuerzo por eliminar la institución del reconocimiento cuando que lo único que logra es eliminar el reconocimiento expreso que es sustituido por uno implícito, mediante del mantenimiento o suspensión de relaciones

[34] *Idem.*

[35] ONU, *General Assembly Official Record.* 20a. sesión, 6o. comité, reunión 886, 1 de diciembre de 1965, p. 278.

[36] SRE, "Historia Documental", *op. cit.*, p. 267.

diplomáticas con el Estado en cuestión.[37] De acuerdo con los mismos autores, el acto del reconocimiento expreso, para Estrada, constituía un juicio público acerca de la legalidad de regímenes gubernamentales y era, por lo tanto, intervención. El reconocimiento implícito, al contrario, no juzgaba la naturaleza del régimen más allá del reconocimiento de que tenía el poder de hecho. La Doctrina Estrada se deshizo así de dos requisitos: la indicación de un apoyo popular sustancial al nuevo gobierno, y la voluntad y habilidad de éste de observar el derecho internacional. Fue una nueva forma de expresar los conceptos de independencia externa y del gobierno efectivo.[38]

Una definición comprensiva de la intervención puede encontrarse en la "Propuesta del Gobierno de México para la Formulación del Principio de No Intervención" presentada al Comité Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1964. La intervención, según este documento, significaba: el uso o estímulo de medidas coercitivas económicas o políticas para forzar la voluntad soberana de otro Estado y obtener de él ventajas de cualquier clase; permitir, promover o financiar en las áreas sujetas a la jurisdicción del Estado la organización o entrenamiento de fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas para intervenir en otro Estado; contribuir con, suministrar o proveer armas o materiales de guerra para promover o ayudar a una rebelión o movimientos sediciosos en cualquier Estado aun si el gobierno de éste no es reconocido, y la organización de actividades subversivas o terroristas contra otro Estado; condicionar el reconocimiento de gobiernos o el mantenimiento de relaciones diplomáticas a la adquisición de ventajas especiales; impedir o intentar impedir que un Estado disponga libremente de sus riquezas o recursos naturales; imponer o intentar imponer una forma específica de organización o gobierno a cualquier Estado; obligar o intentar obligar a un Estado a otorgar concesiones a extranjeros en una situación privilegiada al ir más allá de los derechos, indemnizaciones y salvaguardas otorgadas a sus nacionales bajo el derecho local.[39]

[37] Thomas y Thomas, *Non-intervention, op. cit.*, p. 249.
[38] *Idem.*
[39] En Vincent, *Nonintervention, op. cit.*, pp. 395-396.

La propuesta incluye, ciertamente, muchas de las formas en que México se ha percibido como víctima de actitudes intervencionistas. Aunado al tema del reconocimiento diplomático, vale la pena subrayar, primero, la dificultad admitida por diplomáticos mexicanos para definir la intervención-no intervención, lo que puede interpretarse como una forma de mantener la libertad para decidir discrecionalmente cuándo se considera intervencionista una política sin tener un punto claro de referencia. Es decir, los límites de la intervención-no intervención pueden extenderse a voluntad. Por otro lado, sin embargo, la propuesta mexicana es más específica, aunque no deja de ser una lista larga de lo que se considera como intervención. Ante estas dos posiciones aparentemente contradictorias, pero, sobre todo, quizá complementarias y dirigidas al objetivo claro de poder definir intervención "de acuerdo con los tiempos, el entorno y la situación económica, política o de otro tipo prevaleciente", podría decirse entonces que, para el gobierno mexicano, la intervención puede incluir tanto que el principio de no intervención se volvería indefinidamente exclusivo. De acuerdo con esta lógica, cualquier política exterior estaría en riesgo de caer en la inactividad y, por consecuencia, resultaría en una ineficiente promoción de los intereses del país. La pregunta es, entonces, si un país relativamente "menor" encuentra una contradicción entre su poder y el alcance de sus intereses internacionales —o nacionales influidos por la situación internacional—, y la no intervención, o si la no intervención es relativamente fácil y puede volverse un principio guía de política exterior simplemente porque no hay intereses de poder más allá de las fronteras o porque los sucesos externos inciden en menor grado en los "intereses nacionales". El estudio de la política mexicana hacia Cuba, en el pasado, puede ofrecer un caso concreto interesante para analizar tal cuestionamiento, y para identificar si el fin de la guerra fría y el llamado "nuevo orden regional" han alterado las posiciones del gobierno mexicano, o si constituyen un reto para emprender modificaciones en el área de política exterior. Baste concluir esta sección resaltando el valor del principio de no intervención para el gobierno de México, cualquiera que sea su definición, y la importancia que tiene como parte de su lenguaje diplomático.

México y el régimen cubano: de la incompatibilidad al pluralismo ideológico

Aunque la historia de las relaciones entre la Cuba revolucionaria y México puede verse como una serie de ejemplos sobre el uso del principio de no intervención como un lenguaje entre los dos países, así como de las contradicciones entre este lenguaje y la práctica política, es posible destacar dos momentos que ilustran claramente algunas de las posiciones más interesantes del gobierno mexicano respecto a la no intervención y la definición del gobierno mexicano respecto al régimen cubano. Éstos son la octava y la decimosexta Reuniones de Ministros de Relaciones Exteriores de la Organización de Estados Americanos (OEA), en 1962 y 1975, respectivamente.

Las dos reuniones de la organización reflejan el uso distinto del principio de no intervención por parte de México, que finalmente respondió a diversos factores, internos y externos, aunque uno de los más importantes puede identificarse como el contexto regional. De esta forma, se confirmará la flexibilidad, y por tanto, la indefinición del principio para el gobierno de México. El uso del principio de no intervención como un lenguaje entre México y Cuba, para el primero, responde a intereses coyunturales, y no deja de estar en una posición difícil respecto al ideal democrático al que México supuestamente aspira —y apoya—, en el sistema interamericano.[40]

La Octava Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en Punta del Este, Uruguay, en enero de 1962, dio la oportunidad al gobierno mexicano para definir claramente su postura ideológica respecto de la Revolución cubana, recién declarada marxista-leninista. Convocada por el gobierno de Colombia para "considerar las amenazas a la paz y a la independencia de los Estados americanos que puedan surgir de la intervención de potencias extracontinentales

[40] Para Robert Pastor, por ejemplo, este problema va más allá del caso mexicano cuando afirma que existe una contradicción entre los dos principios centrales del sistema interamericano, OEA: la democracia representativa y la no intervención. De acuerdo con Pastor, casi todas las grandes crisis en el hemisferio han constatado la confrontación entre estos dos principios y la OEA no ha podido hacer nada, de forma que las crisis se han extendido o Estados Unidos ha tenido que intervenir. *Whirlpool: U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 287-288.

encaminadas a quebrantar la solidaridad americana",[41] la reunión adquirió mayor importancia política una vez que Castro se declarara marxista-leninista en diciembre de 1961.[42] El gobierno de México votó negativamente la convocatoria para la reunión con el argumento de que los cargos colombianos se basaban en una posibilidad y no en una agresión de hecho, o en un ataque armado.[43] El gobierno de México, sin embargo, se preparó a participar en la reunión con el objetivo de distanciarse de la Revolución cubana sin lesionar los principios interamericanos de no intervención y autodeterminación.[44]

Durante la reunión, el gobierno de México adoptó la idea de la "incompatibilidad" para definir su posición en relación con el gobierno cubano. De acuerdo con el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, la "incompatibilidad" aparecía como la fórmula política para evitar la imposición de sanciones al gobierno de Cuba al mismo tiempo que invalidaba los cargos hechos por la prensa estadunidense acerca de que el apoyo mexicano a Cuba era resultado de tendencias comunistas en México.[45] Mediante la "incompatibilidad", sin embargo, el gobierno de México adoptaba una definición ideológica clara y hacía evidente que, si en algún momento se había identificado a las revoluciones cubana y mexicana, se trataba, sin duda, de dos diferentes.

En Punta del Este, Tello declaró que en tanto se respetaba la autodeterminación, las declaraciones de Castro, en diciembre de 1961 resultaban relevantes para la coexistencia en el sistema inter-

[41] Citado en Olga Pellicer, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972, p. 40.

[42] Fidel Castro declaró a la televisión cubana el 2 de diciembre de 1961: "Soy marxista-leninista y lo seré hasta el día que muera". Por consecuencia, la Revolución cubana se definía también como tal. Citado por Jorge I. Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution. Cuba's Foreign Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, p. 30.

[43] "La posición del gobierno de México. Discurso del secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, en la Reunión de Cancilleres en Punta del Este", *Política*, vol. 2, núm. 43, 1 de febrero de 1962, pp. 36-38.

[44] Arthur K. Smith, "Mexico and the Cuban Revolution: Foreign Policy Making in Mexico under President Adolfo López Mateos (1958-1964)", tesis de doctorado, Nueva York, Faculty of the Graduate School, Cornell University, 1970, pp. 145-146.

[45] Manuel Tello, *México: una posición internacional*, México, Joaquín Mortiz, 1972, pp. 113-134.

americano; la organización internacional no era indiferente a todas las filosofías políticas o sistemas, cualesquiera que fueran:

> [...] por primera vez en la historia de América, uno de nuestros gobiernos declara nítidamente asumir una ideología y un sistema político que es del todo extraño al que hasta ahora ha sido el denominador común de las instituciones propias de los pueblos del Nuevo Mundo. Por infieles que hayan sido, en más de una ocasión, algunos de nuestros gobiernos a los principios y normas de la democracia representativa, jamás había declarado ninguno de ellos sustentar una filosofía política distinta.[46]

El secretario Tello citó entonces al presidente López Mateos: "no somos neutrales ni como parte del sistema interamericano ni como miembros de la organización mundial". La independencia de México no debía confundirse con neutralidad y su gobierno no podía consentir con "movimientos internacionales de tipo imperialista, ni de extrema derecha ni de extrema izquierda. La voluntad del pueblo mexicano es integrar una República representativa, democrática y federal...".[47] Para concluir, Tello se refirió a la Carta de la OEA y la Declaración de Santiago para destacar la democracia representativa como el sistema político de los Estados miembros del sistema interamericano:

> Parece, pues, indudable que existe una incompatibilidad radical entre la pertenencia a la Organización de los Estados Americanos y una profesión política marxista-leninista, como lo sería también con una profesión monárquica absoluta. Con la misma energía con que defendemos el derecho de autodeterminación de los pueblos, del pueblo cubano por consiguiente, sostenemos que es inconciliable la calidad de miembro de nuestra organización con la adopción de un régimen de gobierno cuyas características no son las de las democracias representativas.[48]

A pesar de que México se abstuvo en la votación para imponer sanciones a Cuba y excluirla formalmente del sistema interamericano,[49]

[46] "La posición del gobierno de México", *op. cit.*, p. 37.
[47] *Idem.*
[48] *Ibid.*, p. 38.
[49] Debe subrayarse que el voto mexicano fue abstención y no voto negativo. Esto último hubiese dado más peso a su posición no intervencionista y de respeto al derecho

la opción por la "incompatibilidad" resulta muy significativa. México aceptó implícitamente la exclusión de Cuba del sistema interamericano. La "incompatibilidad" parecía una especie de sanción por ejercer el derecho de autodeterminación; ¿fue ésta una posición intervencionista? Se trató sin duda de un manejo difícil de los principios de no intervención y autodeterminación. México, sin duda, pudo —y puede— pronunciarse en cuanto a sus simpatías por ciertos sistemas políticos; pudo —y puede— expresar sus preferencias por unos y no por otros. De hecho, esto fue lo que hizo en Punta del Este: calificó reprobatoriamente al gobierno cubano aunque no haya dejado de reconocerlo. Ciertamente, puede argumentarse que la posición no intervencionista del gobierno mexicano tenía "a su favor" la abstención en el voto para imponer sanciones a Cuba y excluir a su gobierno del sistema interamericano, así como el mantenimiento del embajador mexicano en la isla. Como resultado, podría decirse que la no intervención mexicana no pretendía forzar a Castro a cambiar la naturaleza de su sistema político. Sin embargo, sí puede tratarse de una presión menos agresiva que lo que otros Estados miembros de la OEA hubiesen querido. Así, la "incompatibilidad" perseguía otros objetivos ya mencionados: la no identificación del gobierno mexicano con la Revolución cubana y, por lo tanto, la opción clara por la democracia como el sistema deseable —y en teoría existente en México—, mismo que defendía Estados Unidos, por lo menos retóricamente. En un mundo bipolar rígido, México estaba "del lado" de Estados Unidos.[50]

---

de autodeterminación. En cuanto a la no exclusión de Cuba del sistema interamericano, el argumento de México no fue tanto el respeto a la autodeterminación como que no existían los mecanismos jurídicos para expulsar a un miembro de la OEA sin antes modificar su Carta. Véase el cuarto informe del presidente López Mateos, *Presencia Internacional de Adolfo López Mateos*, 1963, p. 558. Véase también Antonio Gómez Robledo. "La crisis actual del sistema interamericano", *Foro Internacional*, vol. 3, núm. 1(9), julio-septiembre de 1962, pp. 25-61, y vol. 3, núm. 2(10), octubre-diciembre de 1962, pp. 176-208. El gobierno de México votó favorablemente las siguientes resoluciones: exclusión de Cuba del Consejo Interamericano de Defensa, creación de una comisión de seguridad para investigar la subversión comunista, "La Alianza para el Progreso", "La ofensiva comunista en América Latina", "Elecciones libres" y "Reforma del estatuto de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos", *Política*, vol. 2, núm. 43, 1 de febrero de 1962, p. 8.

[50] Esta definición ideológica fue evidente nuevamente durante la crisis de los misiles, en octubre de 1962, cuando, a pesar de argumentar que no existía justificación alguna para utilizar la fuerza en el intento por evitar el desembarco de armas nucleares

En breve, el discurso mexicano parecía reducir la intervención a su aspecto militar, o a un aspecto tan concreto como el de la imposición de sanciones; es decir, no se podía intervenir militarmente en Cuba, imponerle sanciones, o excluirla del sistema interamericano como resultado de la adopción del marxismo-leninismo, por más condenable que éste pareciera.[51] Pero la posición mexicana en conjunto usaba la no intervención para dejar en claro la relación que esperaba con Cuba: no iba más allá de una condena del socialismo y esperaba que Cuba se comportara de igual forma independientemente de sus posiciones acerca del sistema político mexicano. La autodeterminación, así, parecía valer siempre y cuando se tratara del régimen que el sistema interamericano favorecía, y la no intervención "pasiva" excluía finalmente a un miembro del sistema interamericano al calificar de alguna forma su régimen.

Como se sabe, la "distensión" fue una de las características más importantes de la política internacional durante el decenio de los setenta. Para los fines de este trabajo, baste mencionar el acercamiento entre Estados Unidos y la República Popular China como una de las expresiones más claras de lo que parecía ya permisible en las relaciones internacionales. En este contexto, las relaciones entre los miembros del sistema interamericano adquirían igualmente nuevos matices —aunque resultado también de procesos internos. Dado el peso de Estados Unidos en el sistema interamericano, vale la pena subrayar la nueva orientación de la política estadunidense hacia América Latina, caracterizada por el mayor desentendimiento de la región. Aunado a esto, y a pesar de no ser miembro formal del sistema interamericano, debe señalarse el cambio de estrategia del gobierno cubano de promover la subversión en otros países a establecer relaciones de Estado a Estado con el mayor número de países posible.[52] Al reconocer que "la revolución en América Latina no está a la vuelta

soviéticas en Cuba, o para atacar militarmente la isla, el gobierno mexicano confirmó su pertenencia al "bloque occidental" y, de acuerdo con López Mateos: "Estamos con las filas de la democracia". Pellicer, *México y la revolución cubana, op. cit.*, pp. 36-37.

[51] Para la argumentación jurídica detrás de este razonamiento véase Gómez Robledo, "La crisis actual", art cit. (dos partes.)

[52] Debe aclararse que este cambio de estrategia fue especialmente importante en América Latina aunque se proyectó también a otras regiones. Sin embargo, no puede olvidarse tampoco que fue durante los años setenta cuando el gobierno cubano "participó" en conflictos mayores en Angola y Etiopía.

de la esquina",[53] el gobierno cubano emprendió una política de búsqueda de cooperación e integración con los países latinoamericanos.

Por sus propias razones también, el gobierno mexicano emprendió gradualmente una política exterior más "activa" en la cual Cuba pasó a tener un lugar dominante, sobre todo durante los últimos años del sexenio del presidente Luis Echeverría. La explicación más común acerca de la "nueva política exterior" del presidente Echeverría se halla en la necesidad de revitalizar el sistema político y relegitimarlo como "progresista" después de los sucesos de 1968, cuando Echeverría mismo era secretario de Gobernación. En la parte económica, destacan los problemas derivados del modelo del "desarrollo estabilizador", el cual parecía haberse agotado, que sugerían la necesidad de nuevas políticas económicas. El exterior era, sin duda, una pieza fundamental para la formulación de tales políticas, pero Echeverría optó por una retórica que ponía énfasis en el cambio de las "reglas del juego" e impulsó, mediante un lenguaje tercermundista, el Nuevo Orden Económico Internacional.[54] Cuba aparecía, sin duda, como un elemento valioso en la estrategia tercermundista de Echeverría; de aquí el acercamiento entusiasta con gobierno de Fidel Castro.

En efecto, desde 1974 el gobierno mexicano comenzó una campaña para la reintegración regional de Cuba; el secretario de Relaciones Exteriores, Emilio Rabasa, visitó La Habana en marzo, de acuerdo con un diario mexicano, "para demostrar que el gobierno mexicano consideraba a Cuba como un miembro de la familia latinoamericana aunque otros la ignoraran".[55] Los esfuerzos mexicanos culminarían con una resolución adoptada en la decimosexta Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA en San José de Costa Rica, 1975, mediante la cual los países miembros de la OEA podían restablecer

[53] Fidel Castro, discurso durante el desfile del Día Internacional del Trabajo, Plaza de la Revolución, La Habana, 1 de mayo de 1973. Reproducido en H. Michael Erisman, *Cuba's International Relations. The Anatomy of a Nationalistic Foreign Policy*, Boulder, Westview Press, 1985, p. 58 (Apéndice 3.3).

[54] Para el análisis de la política exterior de Echeverría, véase Yoram Shapira. "Mexican Foreign Policy under Echeverría", Londres, Sage Publications, 1978, y Eugenio Anguiano, "México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición", en *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1(69), julio-septiembre de 1977, pp. 177-205.

[55] *Excelsior*, 17 de agosto de 1975, p. 16-A.

vínculos económicos y diplomáticos con el gobierno cubano.[56] Esta resolución ponía fin a las medidas económicas y políticas adoptadas contra Cuba durante el decenio de los sesenta.

En La Habana, el presidente Echeverría, primer presidente mexicano que visitara la Cuba socialista, declaró que con la resolución de la OEA los países de América Latina recuperaban "la parte de soberanía" que habían "enajenado" desde 1964; para el presidente mexicano, "en Cuba, ratificamos nuestra esperanza en el futuro continental".[57] En conferencia de prensa, el presidente Echeverría insistió en el hecho de que la Revolución mexicana no era, ni pretendía ser, una revolución socialista; en México se practicaba una democracia social. Pero, continuó el presidente, no pretendía establecer una confrontación entre sistemas: son sistemas distintos, efectivamente, el cubano y el mexicano; el socialismo y la democracia social.[58] Así, Echeverría reiteró el derecho de todos los países para optar por cualquier orientación política, y condenó la acción de corporaciones o gobiernos extranjeros que se dirigieran a impedir el cumplimiento de ese derecho.[59] De esta forma, el apoyo mexicano se daba ahora al "pluralismo político" en la esfera regional; el gobierno mexicano se alejaba de la "incompatibilidad" de un régimen marxista-leninista con la membresía a la OEA, y del consentimiento para incluir una cláusula que permitiera la expulsión de los Estados miembros de la organización.

En conclusión, esta sección ha tratado de ilustrar distintos manejos de los principios de no intervención y autodeterminación por parte del gobierno mexicano; queda claro que se trata sobre todo de un manejo retórico. La no intervención y el derecho a la autodeterminación de los pueblos se usaron tanto al declarar el régimen cubano "incompatible" con el sistema interamericano, como para apoyar el "pluralismo político" y la reintegración de Cuba a la región

[56] Sixteenth Meeting of Consultation of Ministers of Foreign Affairs as Organ of Consultation in application of the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance. Final Act. Resolution I. "Freedom of action of the States parties to the Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance to normalize or conduct their relations with the Republic of Cuba at the level and in the form that each State deems advisable", OEA/Ser. F. Doc. 9/75 rev. 2. 29 de julio de 1975, p. 4.

[57] *Excelsior*, 18 de agosto de 1975, pp. 1-A; 14-A.

[58] "Cuba", *Comercio Exterior*, vol. 25, núm. 9, septiembre de 1975, p. 87 (suplemento "El viaje presidencial por tres continentes").

[59] *Excelsior*, 18 de agosto de 1975, pp. 1-A; 14-A. Énfasis añadido.

—aunque de hecho Cuba no haya regresado a la OEA. Es claro también que las condiciones tanto internas de Cuba y México como regionales fueron muy distintas en esas dos ocasiones por lo que puede confirmarse que el uso del principio de no intervención depende de los contextos y, por lo tanto, de intereses coyunturales. Así, el principio de no intervención como principio absoluto no dice mucho en las relaciones entre México y Cuba; se trata, al parecer, de un mecanismo por el cual la política exterior mexicana ha transmitido al gobierno cubano sus posiciones y lo que se espera de él de acuerdo con los intereses particulares de México. Debe destacarse, también, el apoyo incondicional a la democracia representativa como el sistema político deseable no sólo para México, sino para todos los Estados miembros de la OEA. Por tal apoyo se declara a Cuba "incompatible", y se le excluye implícitamente de la organización, y tal apoyo resulta marginal cuando se habla de un "pluralismo político regional" para la integración del área —a pesar de que se sigue distinguiendo "el curso seguido por la Revolución mexicana" de la naturaleza de la Revolución cubana.

La política mexicana hacia Cuba después de la guerra fría

El fin de la guerra fría como el inicio de una "nueva era" en la política internacional es todavía una hipótesis sujeta a discusión,[60] de tal forma que los estudios de caso adquieren una mayor importancia frente al "macroanálisis". Aun así, éste debe ser cauteloso en cuanto a no identificar a la guerra fría como variable causal de fenómenos que finalmente son propios de las relaciones entre Estados y a los que la guerra fría posiblemente sólo proporcionaba determinadas formas de expresión.

Comúnmente se argumenta que uno de los principales "cambios" en el sistema interamericano ha sido la "democratización" en América Latina y el deseo expreso por parte de los países de la región por ubicar a la democracia representativa como prioridad tanto para las

[60] Para una visión escéptica véase Adam Roberts, "A new age in international relations?", *International Affairs*, vol. 67, núm. 3, julio de 1991, pp. 509-525.

políticas internas de los países como para las relaciones entre ellos. Debe subrayarse, sin embargo, que la democracia representativa como el ideal para los sistemas políticos de los países latinoamericanos queda ya formalmente expresado por lo menos desde la Carta de la OEA; la Declaración de Santiago de Chile de 1959, por ejemplo, ponía un énfasis especial en las instituciones democráticas como aspiración para los pueblos americanos. De acuerdo con este documento, "[L]a existencia de regímenes antidemocráticos constituye una violación de los principios en que se fundamenta la Organización de los Estados Americanos y un peligro a las relaciones unidas [*sic*] y pacíficas en el hemisferio".[61] Lo que posiblemente aparece como novedoso a partir de finales de la década de los ochenta es la instauración, de hecho, de la democracia en la mayoría de los países latinoamericanos y, como se dijo ya, el manejo del término como objetivo en el discurso de casi todos estos países.[62] De entre las excepciones a esta "ola democrática" la más renombrada es sin duda Cuba, uno de los últimos "rezagos" comunistas o de la guerra fría. Las preguntas que surgen al respecto son: ¿ha representado esta situación una "nueva" política de los países latinoamericanos, México en concreto, hacia el gobierno de Fidel Castro? ¿Cabría esperar dicho cambio? ¿En una relación basada en una no intervención *ad hoc*? ¿Entran en contradicción la no intervención y el apoyo a la democracia ahora, o es una contradicción que ya existía y que se agudiza? ¿O no hay contradicción? En un intento por explorar posibles respuestas a estos interrogantes, puede analizarse la política mexicana hacia la isla, del inicio del decenio de los noventa a nuestros días, a la luz de los ejemplos históricos antes mencionados. Antes de comenzar, sin embargo, debe mencionarse brevemente que el debate acerca de la democracia no ha escapado a México. Por el contrario, el caso mexicano ha sido materia de discusión acalorada dentro y fuera del país, especialmente desde el sexenio de Miguel de la Madrid. Una vez que

[61] "The Declaration of Santiago, Chile", OEA/Ser. F/11.5/1959. Doc. 89, rev. 2, 12 de octubre de 1959, pp. 4-6. La Declaración también reitera la condena a cualquier sistema que intentara suprimir los derechos y las libertades civiles y políticas y, en particular, la acción del comunismo internacional o de cualquier otra doctrina totalitaria.

[62] Independientemente de lo que se entienda por democracia representativa y, más importante, de lo que se ejecute en la práctica en los distintos países.

varios países latinoamericanos han iniciado la "transición a la democracia", tal discusión ha cobrado mayor relevancia, sobre todo, a partir de las elecciones presidenciales de 1988, del fin de la guerra fría y de los acontecimientos políticos y sociales de 1994.[63] En este contexto, las posiciones del gobierno mexicano respecto a la democracia en Cuba, o en cualquier otro país, adquieren indudablemente importantes matices. Las posibilidades declarativas o de acción del gobierno mexicano se ven definidas por el proceso político interno.

Es ampliamente conocido el efecto que la desintegración del llamado "bloque soviético" tuvo en la economía, la política y las relaciones internacionales de Cuba.[64] Baste subrayar su creciente aislamiento político y deterioro económico a partir de la pérdida de sus socios de la Europa comunista y de la Unión Soviética. De esta forma, la viabilidad del régimen de Fidel Castro se convirtió en uno de los interrogantes más importantes desde el inicio del decenio en curso. En el marco regional, y ante la negativa de Castro de emprender reformas políticas en la isla, el gobierno cubano se vuelve materia de discusión respecto a su posible, y deseable, democratización en diversos encuentros diplomáticos. Destacan entre éstos la vigesimoprimera Asamblea General de la OEA, las Cumbres Iberoamericanas –con la participación de España y Portugal–, y las reuniones del Grupo de los Tres, formado por México, Colombia y Venezuela, y del Grupo de Río.

Ciertamente el punto de partida puede ser la vigesimoprimera Asamblea General de la OEA que fue percibida como la formalización del compromiso de los países miembros en favor de la democracia representativa como sistema político para los mismos. Uno de los resultados de la Asamblea fue el llamado Compromiso de Santiago, mediante el cual los representantes de los países de la región declararon

[63] El levantamiento zapatista en enero, principalmente y, quizá de forma indirecta, los asesinatos del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio y del secretario general del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, en marzo y septiembre, respectivamente.

[64] Las manifestaciones de la crisis económica cubana empiezan a ser evidentes realmente desde los años ochenta, pero fue sin duda la interrupción repentina del comercio con el CAME y la posterior desintegración de la Unión Soviética que llevaron rápidamente esta precaria situación económica a sus rangos más bajos. Véase Carmelo Mesa-Lago. "The Economic Effects on Cuba of the Downfall of Socialism in the USSR and Eastern Europe", en Carmelo Mesa-Lago (comp.), *Cuba after the Cold War*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1993, pp. 133-196.

su apoyo "indeclinable" a la "defensa y promoción de la democracia y de los derechos humanos".[65]

El Compromiso inicialmente pretendía ir más allá y establecer los mecanismos automáticos para actuar en caso de que un gobierno miembro fuera víctima de un golpe de Estado o de cualquier otra interrupción de la democracia. El gobierno venezolano, por ejemplo, propuso la suspensión automática de la OEA de aquellos países que sufrieran golpes de Estado. La delegación mexicana, con base en la Doctrina Estrada, se opuso a tal mecanismo y, al parecer, tampoco se mostró dispuesta a aceptar que el organismo convocado tuviera la capacidad para tomar medidas contra la nación víctima del golpe.[66] De acuerdo con el entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, México no estaba de acuerdo en que la OEA se volviera supervisora o vigilante suprema de la conducta política de sus Estados miembros. Para Solana, la democracia ni se conquistaba ni se fortalecía con acciones externas, unilaterales o multilaterales. Cada nación contaba con el derecho soberano de elegir su propio sistema político de acuerdo con su idiosincrasia y experiencia histórica:[67] "La democracia, como el desarrollo, pueden tener marcos externos favorables o desfavorables, pero sólo pueden constituirse, fortalecerse y consolidarse desde dentro, desde el seno mismo de cada una de nuestras naciones".[68] La representación mexicana argumentaba que la democracia dependía de los niveles de desarrollo y de la disminución en las desigualdades: "únicamente con economías abiertas, dinámicas, competitivas y de alta productividad lograremos consolidar el impulso democrático que vive la región".[69]

En cuanto a la democracia, el Compromiso de Santiago concluyó con tres capítulos mediante los cuales el Secretario General de la OEA convocaría al Consejo Permanente en caso de una "interrupción abrupta o irregular del proceso institucional de un gobierno elegido democráticamente".[70] El Consejo Permanente decidiría, en un plazo de diez días, convocar o no a la Asamblea General o a reunión de

[65] *Uno Más Uno*, 9 de junio de 1991, p. 23.
[66] *Uno Más Uno*, 3 de junio de 1991, p. 22.
[67] *Uno Más Uno*, 5 de junio de 1991, p. 22.
[68] *Idem*.
[69] *Idem*.
[70] *Uno Más Uno*, 6 de junio de 1991, p. 26.

cancilleres para determinar los pasos a seguir en caso de golpe de Estado. Finalmente, quedaba por diseñar un plan de incentivos para la preservación de la democracia.[71] Cabe recordar que Cuba no es miembro de la OEA, pero la discusión estuvo, sin duda, dirigida en gran medida hacia ese país como miembro del sistema regional reticente a adoptar tal sistema político. Como tema presente, la mayoría de las declaraciones referentes a Cuba abogó por el reingreso de la isla a la OEA, pero una vez que el gobierno cubano llevara a cabo una apertura democrática.[72]

Fidel Castro ha sido una de las figuras más importantes en las Cumbres Iberoamericanas.[73] Desde la Cumbre de Guadalajara, México, en julio de 1991, el gobierno de México ha recurrido a un discurso aparentemente respetuoso de la autodeterminación cubana, aunque también ha expresado cierta "preocupación" respecto de la situación cubana en un sentido similar al de los demás participantes de las Cumbres. Con motivo de la Cumbre en Guadalajara, es interesante señalar, las declaraciones del entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, en el sentido de que la política exterior de México se orientaba por el "realismo y el pragmatismo".[74] El gobierno mexicano dejó claro que la Cumbre no intentaba ejercer presión sobre ningún líder,[75] y que Cuba no sería un tema en la agenda de discusiones, "pero si sobre la mesa de discusiones surgen alternativas para terminar con el aislamiento económico y político de la isla, se analizarán".[76] Al mismo tiempo, Solana expresó la preocupación del gobierno mexicano por "el encerramiento de Cuba y su falta de flexibilidad", y añadió que México estaba dispuesto a contribuir a mejorar la situación cubana tanto como le fuera posible.[77] No obstante las hasta cierto punto ambivalentes actitudes del gobierno mexicano, éstas resultaron menos hostiles hacia el gobierno cubano

[71] *Idem.*

[72] *Uno Más Uno*, 9 de junio de 1991, p. 23.

[73] Se presentarán sólo la de Guadalajara (1991) y la de Madrid (1992) pues en ellas se distinguieron claramente las posiciones hacia Cuba; posiciones que permanecieron relativamente constantes en las Cumbres de Río de Janeiro (1993) y Cartagena de Indias (1994).

[74] *Proceso*, 15 de julio de 1991, p. 6.

[75] *Excelsior*, 17 de julio de 1991, p. 1-A.

[76] *Uno Más Uno*, 16 de julio de 1991, p. 8.

[77] *Proceso*, 15 de julio de 1991, p. 6.

que las de otros participantes abiertamente críticos del régimen de Fidel Castro.[78] Dos posiciones más claras fueron identificadas durante la Cumbre de Madrid: el gobierno argentino, por un lado, favorecía la imposición de demandas implícitas y explícitas al presidente cubano, mientras que el gobierno mexicano, por el otro, se oponía a tales demandas con el argumento de que éstas prepararían el terreno para una futura intervención en Cuba, militar o política, o ambas.[79] En palabras del entonces presidente Salinas:

> El respeto a las soberanías, la observancia del derecho internacional y la búsqueda del consenso entre las naciones son bases insustituibles sobre las que debe construirse el nuevo orden mundial de libertad y justicia, para que haya legalidad, tolerancia a las diferencias y cooperación entre países.[80]

[78] El gobierno español mantuvo también una posición "menos hostil" hacia Cuba. El primer ministro Felipe González declaró que su país mantendría un diálogo con Cuba en busca de una relación "permanente". *La Jornada*, 20 de julio de 1991, p. 4.

[79] *Uno Más Uno* citando al diario argentino *Clarín*, 21 de julio de 1992, p. 21. La reunión del Grupo de Río en Cartagena de Indias, en diciembre de 1991, había indicado ya una división entre sus miembros con respecto al problema cubano. La resolución final de la reunión fue considerada por un diario español como el primer pronunciamiento unitario por la democratización del régimen cubano por parte de América Latina. Sin embargo, durante su elaboración, el pronunciamiento vio dos posiciones encontradas: Argentina y Uruguay presionaron porque los conceptos de democracia, derechos humanos y economía libre aparecieran en el texto; México, Venezuela y Colombia exigían "suavidad" frente a Fidel Castro como el mejor camino para convencerlo de la necesidad de cambios internos. La declaración final ofrece la cooperación de los miembros del Grupo para que Cuba alcance en paz "la justicia, la libertad, la democracia, la vigencia de los derechos humanos y un desarrollo económico abierto y libre". De igual forma, "espera" que el gobierno cubano, "alcance las metas políticas, económicas y sociales que le permitan su tan deseada reinserción en el sistema interamericano". *El País*, 4 de diciembre de 1991, p. 10. Podría argumentarse que el pronunciamiento impone condiciones –si bien no explícitamente– para la reinserción de Cuba al sistema interamericano. La adhesión de México podría verse entonces como la aceptación del pluralismo político siempre y cuando éste significara la democracia representativa, dadas las posiciones anteriores del gobierno mexicano. Como se verá, este difícil manejo del respeto al pluralismo político y el apoyo a la democracia representativa como sistema político para los países americanos irá volviéndose más evidente hacia el final del gobierno de Salinas y el inicio del sexenio de Ernesto Zedillo.

[80] *Uno Más Uno*, 24 de julio de 1992, p. 1.

A la pregunta de si había recomendado algo a Fidel Castro, Salinas respondió negativamente: "yo no hago recomendaciones, porque después no me gusta que me las hagan".[81]

Quizá uno de los acontecimientos en los que mejor se puede analizar la no intervención tal como en ocasiones la ha entendido el gobierno mexicano, y dadas las características de su relación con Cuba, sea la reunión del Grupo de los Tres en Cozumel, México, en octubre de 1991, poco después de la realización del Cuarto Congreso del Partido Comunista de Cuba.

Fidel Castro fue invitado por los gobiernos de México, Colombia y Venezuela, de acuerdo con el entonces presidente Salinas "para conocer cuál es la perspectiva de Cuba y qué cambios se dieron en el reciente congreso del Partido Comunista cubano".[82] La reunión fue interpretada como un medio para ejercer presión o para convencer a Castro de la necesidad de llevar a cabo transformaciones internas a cambio de apoyo internacional, especialmente petróleo.[83] Según el ministro colombiano de Relaciones Exteriores, el Grupo de los Tres continuaría mediando ante el gobierno cubano en busca de cambios democráticos en la isla pues el Cuarto Congreso del Partido Comunista Cubano había "iniciado un proceso de apertura".[84] Salinas, por su parte, fue cauteloso en reiterar que los problemas internos cubanos eran "de la responsabilidad exclusiva de los cubanos";[85] Salinas parecía enfrentar un viejo problema político: evitar el enfado de Estados Unidos durante las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, al tiempo que la ayuda a Cuba podría verse como prueba del mantenimiento de una política exterior independiente.[86]

La celebración misma de la reunión sugiere, indudablemente, que si bien no se pretendía "presionar" a Castro, por lo menos sí

[81] *Ibid.*, p. 22.

[82] *La Jornada*, 24 de octubre de 1991, p. 3; *Cambio 16 América Latina*, 2 de marzo de 1992, pp. 8-9.

[83] Esto fue desde luego negado públicamente. De acuerdo con el diario británico *Financial Times*, tanto el presidente Salinas como el presidente venezolano Carlos Andrés Pérez negaron que Cuba pudiese ingresar al Acuerdo de San José. Según Castro, la palabra petróleo no había sido mencionada, 25 de octubre de 1991, p. 6.

[84] *Uno Más Uno*, 23 de octubre de 1991, p. 27.

[85] *La Jornada*, 24 de octubre de 1991, p. 3.

[86] *The Guardian* (Londres), 24 de octubre de 1991, p. 11.

pretendía instarlo formalmente a emprender reformas en Cuba. De aquí la dificultad de calificar la reunión como intervencionista, más aún cuando Castro participó voluntariamente en ella. De cualquier forma, sí se podría calificar como una reunión "única", pues tres líderes latinoamericanos "invitaron" a Castro para enterarse de "asuntos internos cubanos", y Castro aceptó.

En el caso de México específicamente, no obstante la retórica en apoyo al derecho de autodeterminación, tal "invitación" a Castro para discutir el desarrollo interno cubano no tenía antecedentes en la relación México-Cuba, al menos públicamente. Resulta conveniente así tener presente el argumento del "interés nacional-contra-no intervención" pues la posible inestabilidad regional derivada de una crisis de mayor magnitud en Cuba podría aparecer como una consideración importante en los cálculos de los líderes del Grupo de los Tres.

De hecho, un conflicto civil en Cuba podría tener consecuencias regionales que a nadie convenían; Salinas expresó el reconocimiento de los miembros del Grupo en cuanto a que lo que pasara en Cuba tendría repercusiones en México, en el resto del Caribe y en toda la América Latina.[87] La posición mexicana es clara en las declaraciones de Salinas:

> Yo diría que él [Castro] tiene problemas enormes [...] pero no estaría yo en la posición de hacer ninguna predicción. Somos muy respetuosos de su soberanía, pero ciertamente también observamos su situación interna con gran interés porque nos preocupa lo que va a pasar con la inestabilidad allí [...] La última vez que hablé con Castro fue en el otoño en la isla de Cozumel. Él explicó la situación económica interna y cómo están tratando de mejorarla. Él se mostró seguro pero nosotros no.[88]

Un segundo ejemplo en que la no intervención, tal como la había entendido México —y Cuba— en su relación con el gobierno de Fidel Castro, podría cuestionarse, se refiere a las reuniones del entonces

[87] *La Jornada*, 24 de octubre de 1991, p. 3. Durante su visita a Cuba en junio de 1994, Salinas declaró en el mismo sentido: "lo que sucede en Cuba y decidan los cubanos es de enorme interés para nosotros los mexicanos, porque la cercanía geográfica, los lazos históricos, el afecto y respeto del pueblo mexicano al pueblo cubano [...] hacen que cualquier cosa que decidan los cubanos y suceda aquí, tendrá repercusiones en la región". *El Financiero*, 14 de junio de 1994, p. 54.

[88] *Newsweek*, 3 de febrero de 1992, p. 33.

presidente Salinas con dos líderes del exilio cubano, Jorge Mas Canosa y Alberto Montaner en 1992. Las reuniones fueron calificadas por Salinas como "privadas" más que "secretas", y se informó acerca de ellas al gobierno cubano por "cortesía diplomática".[89] Los temas de discusión en las reuniones no fueron revelados, pero el TLC aparecía como la principal motivación de las mismas. De acuerdo con este argumento, los grupos de exiliados cubanos se oponían a la firma del TLC por temor a que el libre comercio de Estados Unidos y Canadá con México pudiera beneficiar indirectamente a Cuba, por un lado, y como una forma de presionar al gobierno mexicano para que "enfriara" sus relaciones con la isla para ejercer una mayor presión directa sobre el gobierno de Fidel Castro.[90] El gobierno mexicano justificó las reuniones aludiendo a la necesidad de, "mantener vínculos con todos los grupos políticos de países extranjeros, especialmente de uno tan cercano como Cuba".[91] Diplomáticos mexicanos reiteraron que México no deseaba entrometerse en los asuntos internos de otro país.[92] Un vocero de la Fundación Nacional Cubano-Americana, por su parte, aseguró que la campaña contra el TLC con México estaba lista para iniciarse, pero no confirmó la existencia de ningún acuerdo posterior con el gobierno mexicano.[93]

Cualquiera que haya sido el contenido real de las reuniones entre Salinas y los dos líderes del exilio cubano, el hecho de que tales conversaciones hayan tenido lugar fue ya significativo. Nuevamente, estas reuniones podrían ser interpretadas como intervención por parte del gobierno de México. Nuevamente también, esta aseveración dependerá de lo que se entienda por intervención y de lo que ha sido la no intervención en la relación bilateral México-Cuba. Puede argumentarse que cualquier gobierno puede tener contactos con fuerzas políticas opositoras de otros países, pero el contexto de las relaciones entre Cuba y México da a este tipo de vínculos un carácter excepcional. Ante la falta de evidencia de contactos anterio-

[89] *Proceso*, 12 de octubre de 1992, p. 22.

[90] *Mexico and Central America Report*, 3 de diciembre de 1992, RM-92-10, p. 8. Un artículo del diario *The Wall Street Journal* incluso sugirió un "entendimiento" entre los exiliados y Salinas. Citado en *Proceso*, 19 de octubre de 1992, p. 7; véase también *Proceso*, 26 de octubre de 1992, pp. 20-25.

[91] *Mexico and Nafta Report*, 14 de enero de 1993, RM-93-01, p. 8.

[92] *Idem*.

[93] *Proceso*, 26 de octubre de 1992, p. 23.

res entre el gobierno mexicano y líderes del exilio cubano, y dado que tanto de parte de México como de Cuba siempre se privilegiaron las relaciones entre gobiernos, podría concluirse que, de hecho, las reuniones rompieron el *modus vivendi* de la relación bilateral; las convenciones aceptadas.[94] Al parecer, México había respetado la percepción castrista en cuanto a que se trata de una oposición "ilegítima", cuyo objetivo ha sido derrocar "ilegítimamente" a su gobierno.

Las reuniones no tenían precedente en las relaciones México-Cuba; si las hubo, no se hicieron públicas. La reacción cubana es indicativa del entendimiento de la no intervención entre los dos países. De acuerdo con el entonces embajador cubano en México, "Cuba siempre ha manejado sus relaciones con México sobre la base de un estricto cumplimiento de los principios de convivencia internacional".[95] Las declaraciones de Alberto Montaner, por otra parte, también indican una nueva interpretación de la no intervención; según el líder del exilio, las conversaciones con Salinas habían representado la aceptación de los exiliados como una oposición política, como "un anticastrismo con rostro humano".[96]

Desde luego, si se acepta la explicación atribuida a las reuniones de Salinas con el exilio cubano, es claro que el interés del gobierno salinista precedió a la no intervención: la firma del TLC estuvo por encima del *modus vivendi* de las relaciones México-Cuba. Para México había quizá un interés meramente económico; los exiliados, a su vez, lo vinculaban con reformas políticas en la isla, también por sus propios intereses.

El tema de Cuba seguiría presente en la agenda mexicana como un componente de ciertos aspectos de la relación México-Estados Unidos, como fue evidente al inicio de la crisis económico-financiera en México a principios de 1995. Esta vinculación del "problema cubano" con algunas políticas estadunidenses hacia México ocurrió, sin embargo, en un contexto más amplio en el que la democracia

[94] Debe decirse que el gobierno cubano sí ha tenido relaciones con partidos de oposición en México, incluyendo al PAN recientemente. Sin embargo, se trata de fuerzas opositoras reconocidas por el gobierno mexicano, no de una oposición "ilegítima". Finalmente, como se ha dicho, el gobierno de Castro siempre dio a la relación con el gobierno mexicano el lugar más importante.

[95] *Proceso*, 5 de octubre de 1992, p. 9.

[96] *Ibid.*, p. 7.

seguía identificándose como una de las preocupaciones regionales más importantes, al menos retóricamente.

La democracia fue un tema relevante en las "diez propuestas de política exterior" presentadas por Ernesto Zedillo como candidato a la presidencia.[97] Dichas propuestas subrayan nuevamente el objetivo doble de no intervención y apoyo a la democracia representativa y destacan, por supuesto, la política exterior regida por principios. De manera interesante, después de afirmar que los mexicanos "no confundimos soberanía con aislamiento", el candidato presidencial se refirió a la "congruencia" que debería existir entre los ámbitos interno y externo al hacer de la política exterior "el corolario de una política interna plural, participativa e intensa".[98] Zedillo mencionó la creciente importancia de la democracia y la necesidad de lograr condiciones de desarrollo económico y equidad social que hicieran posible el funcionamiento de la misma. Adicionalmente, el candidato presidencial aclaró que no existe un modelo único de democracia que pudiese exportarse sin ajustarse a las condiciones particulares de cada país. "El pluralismo ideológico —continuó— sigue siendo, hoy más que nunca, un principio válido y central de la convivencia internacional."[99]

En referencia al Caribe, Zedillo confirmó que México mantendría su política en defensa de los principios de no intervención y autodeterminación de los pueblos, y promovería el respeto a la soberanía, la pluralidad de sistemas políticos y la integridad de las naciones de esa región. En cuanto a Cuba, Zedillo reiteró posiciones conocidas del gobierno mexicano: al hacer mención al "bloqueo" económico, expresó también el deseo de México por una reintegración de la isla a la comunidad hemisférica. Las relaciones con Cuba serían "fluidas", basadas en el respeto, la colaboración y el ánimo de fomentar la comunicación y el entendimiento entre todos los países de la zona.[100]

La Cumbre Hemisférica de Miami fue otro de muchos esfuerzos por impulsar el libre comercio y el establecimiento de la democracia

[97] "Compromisos de Ernesto Zedillo Ponce de León. Diez propuestas de política exterior", *Perfil de La Jornada*, 27 de junio de 1994, 4 pp.

[98] *Ibid.*, p. II.

[99] *Ibid.*, p. IV.

[100] *Ibid.*, p. III.

representativa en los países del continente y fue, nuevamente, un reto para la definición de México ante el régimen cubano. Ante posiciones como la del presidente argentino, quien subrayó la "urgente necesidad de democratizar a la nación caribeña",[101] Zedillo declaró que la democracia es asunto de cada pueblo.[102] Al defender la no intervención, sin embargo, el presidente mexicano hizo juicios de valor que, al ser Cuba no sólo país ausente de la Cumbre, sino materia de discusión durante la misma, podría tomarse como punto de referencia. Así, de acuerdo con Zedillo, "sin límite a la libertad de expresión y mucho menos con la intención de defender la antidemocracia o el autoritarismo", los deseos de democracia en la región debían estar sustentados en los principios del derecho internacional incluidos los de no intervención y autodeterminación de los pueblos.[103]

En Miami, el presidente Zedillo declaró que no se entrevistaría con ningún miembro de la oposición cubana.[104] El exilio cubano, sin embargo, sí se pronunció en cuanto al gobierno mexicano. Lincoln Díaz Balart, congresista republicano, declaró que el gobierno del presidente Zedillo, "debe darse cuenta de que el pueblo de Cuba tiene derecho a ser libre, a elegir su destino".[105] De acuerdo con Díaz Balart, el exilio cubano siente un "gran resentimiento" hacia las autoridades de México: "Nos sentimos agredidos por esos gobiernos que no han sabido entender la realidad de Cuba [...] no entendemos que el gobierno mexicano apoye a la dictadura castrista".[106] Carlos Alberto Montaner, por otro lado, declaró que, con Zedillo, "estaremos más cerca". Montaner consideró los nombramientos de José Ángel Gurría y de Esteban Moctezuma como secretarios de Relaciones Exteriores y Gobernación, respectivamente, como "buenas noticias" para su movimiento. Sobre el nuevo secretario de Relaciones Exteriores, el líder

[101] *La Jornada*, 11 de diciembre de 1994, p. 6.
[102] *Idem.* y *Excelsior*, 11 de diciembre de 1994, p. 44-A.
[103] *La Jornada*, 11 de diciembre de 1994, p. 6.
[104] *La Jornada*, 9 de diciembre de 1994, p. 57. Eloy Gutiérrez Menoyo, líder del grupo Cambio Cubano, viajó a México para dar a conocer las posiciones de ese grupo del exilio que apoya una transición pacífica en la isla. Se trata, sin embargo, de un líder del exilio "aceptado" por el gobierno cubano; Gutiérrez Menoyo se había entrevistado ya con Fidel Castro en La Habana en junio de 1995. *La Jornada*, 25 de julio de 1995. p. 45.
[105] *La Jornada*, 11 de diciembre de 1994, p. 45.
[106] *Idem.*

del exilio cubano declaró: "Nos da la impresión de que es un hombre más cercano a la capa más reformista del PRI, a los valores occidentales de la democracia".[107] Finalmente, Montaner aseguró que el exilio cubano tenía ya relaciones con el PRI y que esperaba tenerlas "muy pronto" con el nuevo gobierno.[108]

Como se mencionó anteriormente, un poco en la misma dinámica generada por las negociaciones del TLC, Cuba volvió a ocupar un lugar muy importante en la agenda mexicana como resultado de la crisis financiera de diciembre de 1994 y enero de 1995. Representantes de la derecha estadunidense intentaron nuevamente vincular sus posiciones hacia México con una modificación en la política mexicana hacia Cuba. Los proyectos de la Cámara de Representantes y del Senado para otorgar la ayuda financiera a México le exigían que limitara sus relaciones financieras con Cuba; el senador Jesse Helms quería asegurarse de que el aval financiero estadunidense a México no beneficiaría a Cuba de ninguna forma.[109] El gobierno mexicano rechazó tal vínculo: "Ningún trato contra la soberanía", declaró el presidente Zedillo.[110]

Una vez que ninguno de esos proyectos prosperó, y ante el tema persistente de la democratización en Cuba, el gobierno de México ha optado por "explotar" una continuidad en sus relaciones con Cuba: la condena al embargo económico impuesta por Estados Unidos. La oportunidad para destacar esta parte de la política mexicana se ha presentado por la iniciativa presentada por el senador Helms –ley Helms-Burton a partir de marzo de 1996– para reforzar el embargo a Cuba "internacionalizándolo" aún más.[111]

[107] *Idem.*

[108] *Idem.* La entonces presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, María de los Ángeles Moreno, visitó Cuba en mayo de 1995. Es interesante señalar que un grupo de senadores panistas también viajó a la isla en marzo e incluso el dirigente nacional del PAN, Carlos Castillo Peraza, lo hizo en julio del mismo año.

[109] *La Jornada*, 25 de enero de 1995, p. 50, y 27 de enero de 1995, p. 49.

[110] *La Jornada*, 20 de enero de 1995, p. 1.

[111] El Acta para la Libertad y la Solidaridad Democrática en Cuba originalmente intenta, entre otras cosas, castigar a aquellas empresas extranjeras que compren bienes en Cuba que fueron expropiados a estadunidenses después de la revolución, al prohibir el ingreso a Estados Unidos de ejecutivos de esas firmas. Igualmente, propone negar el trato preferencial a países que adquieran productos en Cuba y vendan azúcar a Estados Unidos. *La Jornada*, 9 de febrero de 1995, p. 43.

El gobierno de México parece tener especial interés en rechazar enérgicamente esta ley, e incluso pareció buscar el liderazgo de tal esfuerzo desde la reunión del Grupo de Río en mayo de 1995, cuando era todavía proyecto de ley. Por iniciativa de México, el Grupo de Río resolvió condenar el proyecto Helms-Burton, al considerarlo violatorio del "derecho internacional, los principios más elementales de la convivencia regional y las prácticas sobre libertad de comercio reconocidas universalmente".[112] Cabe decir que México no es el único país que se opone a las nuevas modalidades del embargo estadunidense a Cuba; países como Canadá y el Reino Unido, y la Unión Europea en su totalidad, han condenado también el embargo desde su imposición en los años sesenta. Evidentemente, la justificación para el reforzamiento del embargo es la de ejercer presión sobre el gobierno de Castro para que emprenda reformas económicas y políticas en la isla. El gobierno de México recurre una vez más al principio de la no intervención aunque, en este caso, como cuando en el pasado ha condenado el embargo, el argumento central es el de la extraterritorialidad. En palabras del actual secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, "esa pretensión de algunos miembros del gobierno estadunidense, no de la totalidad de sus integrantes, de intentar que se apliquen de manera extraterritorial las leyes de Estados Unidos, es inaceptable y un peligroso precedente internacional".[113] La no intervención se refiere entonces a México, más que a Cuba.[114]

Destaca, sin duda, el lugar que México está dando al rechazo de la ley Helms-Burton; podría considerarse que esta defensa de la no intervención se usa nuevamente como un instrumento para proyectar cierta independencia cuando el país se encuentra en una situación de gran vulnerabilidad frente a Estados Unidos. De ser así, el principio de no intervención resulta, una vez más, de lo que el gobierno mexicano percibe como su interés particular.

Para finalizar esta sección, debe aclararse que el argumento del gobierno de México en cuanto a que las condiciones para que la

[112] *La Jornada*, 24 de mayo de 1995, p. 53.

[113] *Idem*.

[114] Aunque el gobierno de México podría considerar al embargo como una política intervencionista de Estados Unidos a Cuba. El embargo fue el tema público más importante también de la visita de María de los Ángeles Moreno a Cuba. *Excelsior*, 21 de mayo de 1995, p. 10-A.

democracia prospere deben ser internas y no impuestas del exterior, mucho menos militarmente, no carece de validez.[115] El objetivo aquí ha sido, más bien, demostrar cómo mediante el uso de ese argumento México ha perseguido otros fines, no necesariamente relacionados de manera directa con el logro de la democracia en un país determinado. Por lo mismo, en el caso cubano, la no intervención respecto a la "democratización" como lenguaje, ha resultado débil en lo que concierne a la calificación del régimen cubano: se apoya el "pluralismo político", pero de preferencia cuando se trate de una democracia representativa.

Conclusiones

La posición de México respecto a la no intervención y la democracia representativa a partir del fin de la guerra fría, revela ciertas inconsistencias evidentes también en el pasado. Pero las inconsistencias también dicen mucho y éste puede ser el valor del principio de no intervención para México en su relación con Cuba y, por ende, con Estados Unidos. Finalmente, sí hay intereses particulares detrás del uso de la no intervención, que se vuelve un concepto político más que jurídico, aunque se revista de legalismo. Repitiendo brevemente, la "incompatibilidad" sirvió al gobierno de México para distanciarse ideológicamente de Cuba y negar toda identificación revolucionaria con ella, o las supuestas "tendencias comunistas" en México. La "incompatibilidad" parecía una buena manera de "estar del lado" de Estados Unidos sin parecer estar actuando bajo sus directrices. El "pluralismo político", por su parte, sirvió intereses internos que vinculaban política interna y política exterior: la relación con la "Cuba revolucionaria" daba una imagen "progresista" al gobierno mexicano. La no intervención del gobierno de Salinas fue supeditada a la firma del TLC, y fue quizá el momento más difícil para manejar el principio –y comunicar algo a Cuba–, pues ésta aparecía en este caso como objeto pasivo, casi marginal. Por esta misma razón, el gobierno del presidente Zedillo ha encontrado dificultades similares

[115] La historia de las relaciones entre Estados Unidos y América Latina puede ser un buen ejemplo. Para un análisis interesante véase Pastor, *Whirlpool, op. cit.*

para manejar el principio, pero en esta dinámica en que el uso del principio parece cambiar, al tiempo que se mantiene su continuidad, el actual gobierno de México se inclina por esto último al fortalecer su posición ante el embargo comercial a Cuba. El interés particular mexicano, que incluye el deseo de evitar la discusión internacional sobre la democracia en México, dirige la atención a un problema más específico y fácil de manejar: condenar la extraterritorialidad de las leyes estadunidenses.

Para concluir, puede decirse entonces que México ha optado por no hacer nada "activamente" por cambiar el régimen cubano, pero frecuentemente lo ha desaprobado. Ciertamente, el gobierno mexicano puede pronunciarse como quiera respecto de cualquier régimen político extranjero; tales pronunciamientos no significan que se deba enviar tropas para "imponer" la realización de elecciones, por ejemplo. Es así como deben tomarse en cuenta otros intereses del gobierno mexicano cuando recurre a la no intervención al discutirse el deseo de democracia en Cuba. De otra forma, resulta difícil contestar preguntas como, ¿por qué o para qué invocar al principio de no intervención si el gobierno mexicano de cualquier manera define su posición en cuanto a otros gobiernos? ¿Por qué, si de cualquier forma se pueden mantener relaciones diplomáticas con base en la Doctrina Estrada? Las actitudes futuras del gobierno de México respecto al régimen cubano dependerán de lo que aquél perciba como intereses prioritarios y de lo que Cuba le pudiese ofrecer con un nuevo gobierno, o con un proceso de "transición política", de acuerdo con las características de tales opciones.

ECONOMÍA, DEMOGRAFÍA Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN LA MIGRACIÓN MEXICANA A ESTADOS UNIDOS

GUSTAVO VERDUZCO IGARTÚA
El Colegio de México

INTRODUCCIÓN

Ha sido muy común relacionar entre sí las variables demográficas y económicas con el objeto de tratar de explicar los efectos que se han seguido de la interrelación de ambas dinámicas en los procesos de cambio. Estos esfuerzos han sido particularmente útiles para entender las características específicas de la urbanización del país, sobre todo a la luz de fenómenos como el de la migración interna. Sin embargo, hasta ahora no parece ningún intento global semejante para analizar las características generales de la migración internacional de los mexicanos a Estados Unidos, bajo las perspectivas de los cambios económicos y demográficos que han ocurrido en México en los diferentes periodos de este siglo. Probablemente esta inexplicable ausencia se deba a una especie de convencimiento sobre las supuestas repercusiones negativas que debería tener una situación de bajo desarrollo económico en un país como México, frente a otro de alto desarrollo como Estados Unidos; pues parecería evidente que las migraciones de México a Estados Unidos son una especie de efecto natural dada la cercanía y las condiciones de desarrollo tan diferentes de cada país. Sin embargo, esta aparente obviedad no se puede sustentar si se revisan los datos sobre el monto y las características de los flujos migratorios que han tenido lugar desde los inicios del siglo a la fecha. Como se verá más adelante, el fenómeno migratorio al país vecino ha tenido fuertes variaciones a lo largo de los años, aunque en

México siempre han sido altos los niveles de pobreza, e igualmente han persistido las desigualdades enormes entre los dos países. Por tal motivo, parece importante escudriñar las posibles explicaciones de ese comportamiento, puesto que las alzas y las bajas del fenómeno migratorio deben tener que ver (al menos en teoría) con cambios o circunstancias de índole económica, demográfica o de otro tipo en cada país. Dicho de otra manera, ni las explicaciones de la mayor pobreza de México ni las del menor nivel de desarrollo son explicaciones evidentes acerca de la existencia de flujos de migración a Estados Unidos, a pesar de que ése ha sido uno de los argumentos más utilizados, no sólo por los legos, en el tema sino también por muchos científicos sociales. Esto fue particularmente evidente durante el periodo anterior a la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, cuando se multiplicaron los "estudios" y reportes sobre la situación de nuestros países.

Junto con la visión anterior ha estado también una idea que casi parece un convencimiento, la de que la "crisis de los ochenta" ha sido, sin duda alguna, la circunstancia que ha promovido el gran aumento del flujo migratorio de México a Estados Unidos, como si este fenómeno fuera un simple reflejo automático de la arritmia económica mexicana. En la imaginería común de la mayoría de los científicos sociales existe la creencia de que las migraciones mexicanas tuvieron un perfil, si no bajo, al menos relativamente controlado durante este siglo hasta que empezó el Contrato Bracero de los años cuarenta y que luego la intensidad migratoria permaneció más o menos estable durante un par de décadas, para ensañarse después como nunca antes durante la crisis de la década pasada.

Por ello, en las páginas que siguen, me propongo presentar someramente, tanto los hechos como las cifras más importantes, que nos puedan ser útiles para caracterizar los tipos de flujos migratorios y las variaciones de los mismos, así como aquellos datos que sintetizan los principales problemas y logros de tipo demográfico y económico que han tenido lugar a lo largo de este siglo en México. Pero, aunque es claro que de este análisis no podremos extraer conclusiones inobjetables, ciertamente podrán sernos útiles para no convalidar, o al menos para poner en duda, afirmaciones comunes sobre lo que se cree que ha sido el fenómeno migratorio y sus aparentes factores causales. Esto podrá permitirnos reorientar, profundizar o iniciar

otro tipo de pesquisas sobre aspectos fundamentales del fenómeno migratorio, que se han dejado a un lado ante la premura por responder a preguntas de investigación menos básicas, aunque quizá más urgentes desde el punto de vista político.

Voy primero a presentar un conjunto de informaciones generales de índole económica y demográfica que, aunque son de sobra conocidas, se requiere reunir aquí, ahora, para poder establecer debidamente las comparaciones necesarias. Más adelante presentaré las cifras principales sobre los distintos tipos de migración que han ocurrido a lo largo de este siglo, con el fin de evaluar los alcances que estos movimientos han tenido en los diferentes periodos.

Características generales de las dinámicas económica y demográfica del país a lo largo del siglo

En términos generales podemos afirmar que los primeros impulsos decididos para orientar al país por el camino de la modernización, empezaron durante el llamado "porfiriato", a finales del siglo pasado. Sin embargo, este desarrollo se vio parcialmente obstruido durante los años del conflicto armado revolucionario, que empezó en 1911 y culminó alrededor de 1920.

Demográficamente uno de los efectos negativos de ese periodo fue la pérdida de 2.7 millones de personas entre 1911-1921 debido al conflicto armado, frente a una población esperada de 17 millones, o sea que el faltante alcanzó 16% de la población. Se estima que 49% se debió a la mortalidad de la guerra, 38% por los que dejaron de nacer, 8% por la emigración a Estados Unidos y 5% por la emigración a otros países, principalmente Cuba y Guatemala.[1]

[1] Véase M. Ordorica y J.L. Lezama, "Consecuencias demográficas de la Revolución Mexicana", *El poblamiento de México*, tomo IV, *México en el Siglo XX. Hacia el nuevo milenio. La población en perspectiva*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo, 1993, pp. 38-52. Aunque los autores atribuyen toda la cifra de 13% de la emigración a las salidas a Estados Unidos, es probable que sólo le corresponda 8% ya que si comparamos esta información con la aportada por Linda B. Hall (" El refugio: migración mexicana a los Estados Unidos, 1910-1920", en *Históricas*, IIH-UNAM, enero-abril, 1982), tendríamos que efectivamente 8%, se habría ido al país del norte, pero seguramente la proporción restante se habría refugiado en Cuba y Centroamérica, ya que en ese entonces había fuertes lazos con esos lugares, como se atestigua por diversas fuentes historiográficas, tanto en el occidente del país como en Yucatán y Chiapas.

Por otro lado, la situación bélica interna tuvo, una consecuencia que fue positiva para procesos posteriores, ya que al huir los capitalistas a las ciudades, se ayudó a la concentración relativa de capitales en los centros urbanos, situación que, durante los años veinte, empujó todavía más el incipiente proceso industrial que se había iniciado durante el porfiriato.[2] Y más adelante, en los años treinta, el reparto agrario cardenista, empujó todavía más la concentración de capitales a las ciudades al confiscar tierras a los grandes capitalistas agrarios, y con ello desestimular las inversiones agropecuarias.[3]

Hasta cierto punto, el proceso anterior explica que se haya podido dar una acumulación de capital relativamente creciente durante los años veinte y treinta y que, por tal motivo, la industria pudiera avanzar a mediano paso sustituyendo importaciones con producción interna, hasta el punto de que, en términos relativos, ese proceso estaba ya suficientemente adelantado al inicio de la segunda guerra mundial al contrario con la creencia usual, que hace surgir casi toda nuestra industrialización a partir de la segunda guerra mundial.[4]

CUADRO 1
Tasas medias de incremento anual del PIB
(en pesos de 1950)

Periodo		*Porcentaje*
1895-1910	4.0	
1921-1935	3.4	-15.0
1936-1945	5.4	+59.0
1946-1956	6.1	+13.0
1957-1967	6.2	+1.6

Fuente: Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas. Economía y demografía*, México, Siglo XXI, 1970, p. 111.

[2] E. Cárdenas (*La industrialización mexicana durante la gran depresión*, México, El Colegio de México, 1987), sugiere que entre el porfiriato y los años veinte hubo mayor continuidad del proceso industrial de lo que comúnmente se piensa.

[3] Gustavo Verduzco, "Los falsos supuestos de la ley Simpson-Rodino", en *Foro Internacional*, 27(1987), pp. 168-170.

[4] E. Cárdenas, *op. cit.*, pp. 121-187.

Los datos anteriores nos permiten tener una idea de lo que iba pasando en la economía del país en los diferentes periodos, a excepción de los años del conflicto armado.

Puede observarse que, durante los años 1921-1935, el PNB bajó respecto a los últimos lustros del porfiriato.

En parte están reflejados ahí, tanto los efectos de la Revolución, como los de la gran depresión. Sin embargo, en el decenio siguiente hubo un crecimiento asombroso para continuar subiendo, aunque a un ritmo menor, hasta 1967. De hecho, este crecimiento ha sido tan alto que, como se sabe, dio pie para que se llegara a hablar del "milagro mexicano".[5]

El cuadro 2 muestra el PNB per cápita promedio de cada periodo. Se observa que, a excepción de los años treinta, el incremento ha sido alto y constante, aunque con variaciones, pero en este indicador se está considerando, además, la variable población que, como se verá más adelante, crecía también a ritmos altos.

CUADRO 2
Producto nacional bruto per cápita
(en pesos de 1960)

Periodo	*Pesos*	*Incremento (porcentaje)*
1895-1910	1 846	
1921-1929	2 388	+29
1930-1939	2 144	-10
1940-1949	2 721	+27
1950-1959	3 563	+31
1960-1969	4 336	+22
1970-1979	6 371	+47

Fuente: Cárdenas, *op.cit.*, p. 192.

Se explicó en otro apartado que entre 1910-1921 hubo una baja absoluta en la población, como efecto del conflicto armado y de la emigración a Estados Unidos, Centroamérica y Cuba.

[5] Roger Hansen, "Mexican Economic Development: The Roots of Rapid Growth", *Studies in Development Progress*, núm. 2, National Planning Association, Washington D.C., 1971.

Pero a partir de 1930 la población empezó a recuperarse a causa de varios factores: *a)* de un descenso en la mortalidad infantil y *b)* un mayor control de las enfermedades infecciosas y parasitarias. La tasa bruta de natalidad bajó entre 1930 y 1970 de 27 a diez por mil.[6]

La fecundidad, en cambio, no sólo permaneció en un alto rango en el mismo periodo, sino que se incrementó como reflejo de mejores condiciones sanitarias en general, y de una mayor sobreviviencia de las mujeres durante el periodo fecundo. En 1930 la tasa global de fecundidad era de seis hijos por mujer, y para 1970 era ya de 6.7.

El resultado de la dinámica anterior fue que la población global se triplicó en sólo 40 años, al pasar de 16 a 48 millones entre 1930 y 1970. En cambio para 1990 el crecimiento ya no fue tan vertiginoso, aunque todavía fue alto, puesto que aumentó 69% respecto a 1970.

También puede observarse en el cuadro 3 que la inflexión del crecimiento poblacional en sentido descendente apenas se muestra con fuerza entre 1980-1990, probablemente como resultado de facto

CUADRO 3
México: población total, población rural y urbana y tasa de crecimiento

Año	*Pob. tot. millones*	*Tasa anual (porcentaje)*	*Pobl. rural (porcentaje)*	*Pobl. urb.* (porcentaje)*
1910	15.1	-	90	10
1921	14.3	-0.51	85	15
1930	16.5	1.71	83	17
1940	19.6	1.76	80	20
1950	25.7	2.68	72	28
1960	34.9	3.08	63	37
1970	48.2	3.40	51	49
1980	66.8	3.20	49	51
1981	81.1	2.00	43	57

* Pobl. urbana= 15 000 habitantes y más.

Fuente: Luis Unikel *et al.*, *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México, 1976, y *México social*, 1992-1993.

[6] En 1930 moría uno de cada cuatro niños antes de cumplir el año de edad; en 1970 había 66 defunciones por mil nacidos vivos. Las muertes por enfermedades infecciosas bajaron en esos años de 43-23% (M. Ordorica y J.L. Lezama, *op. cit.*, 1993).

res múltiples: mayores rangos de educación, mayor participación de la mujer en la fuerza laboral, aumento en el proceso de urbanización, etcétera.

El proceso de urbanización, por otra parte, empezó a acelerarse a partir de 1940. Una clara visión de este cambio rápido se observa en el mismo cuadro 3, si consideramos que, mientras la población total se triplicó de 1930 a 1970, la población rural (de localidades de menos de 2 500 habitantes), sólo se duplicó, y la urbana (de 15 000 y más habitantes) se incrementó en más de diez veces.[7] El principal factor de esta transformación fue la migración, particularmente del campo a las ciudades, aunque también, en cierta medida, se debió a la migración de las ciudades pequeñas y medianas a las tres grandes metrópolis.

En síntesis, el llamado "milagro mexicano" consistió en que, a la par que la población crecía vertiginosamente con fecundidad casi constante y descenso fuerte de la mortalidad, la economía pudo absorber a toda esa población, y no sólo eso, sino que el crecimiento del PNB se mantuvo a ritmos sumamente altos.

Los estudiosos coinciden en que fueron tres los pilares que sostuvieron este crecimiento: el extenso reparto agrario, la expansión de la frontera agrícola y la industrialización.[8]

a) El extenso reparto agrario: entre 1915 y 1960 se repartieron 48 millones de hectáreas a 2.2 millones de campesinos, de las cuales 29% eran tierras de labor. Además, para 1960, 43% de todas las tierras de labor estaban en manos ejidales.[9] Por otra parte, 67% del reparto tuvo lugar entre 1934 y 1950, es decir, a partir del periodo del presidente Cárdenas.[10]

b) La expansión de la frontera agrícola y la modernización de la agricultura: las tierras con obras de riego pasaron de ser menos de

[7] Francisco Alba, "Crecimiento demográfico y transformación económica: 1930-1970", en *El poblamiento de México, V. IV, México en el siglo XX. Hacia un nuevo milenio. La población en perspectiva*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo, 1993.

[8] Clark Reynolds, *La economía mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México, FCE, 1987; Roger Hansen, art. cit., y Leopoldo Solís, *op. cit.*

[9] El sistema ejidal es una forma de tenencia de la tierra en México que permite el usufructo de la tierra también por la herencia familiar, pero prohíbe la venta de este patrimonio.

[10] Sergio Reyes Osorio, "Evolución de la tenencia de la tierra en México, doc. C Ref./agr., México, 1968.

500 mil hectáreas en 1930, a 3.5 millones en 1970 y a 5.6 millones en 1985. La mayor parte de esta expansión del riego tuvo lugar en los estados del norte. Entre 1945 y 1955 la agricultura mexicana incrementó su producción en 7.4% anual, y en 4.3% anual en el decenio siguiente. (Alba, 1993, p. 88). El crecimiento agrícola después de 1940 fue realmente extraordinario y muy por arriba que el de otros países latinoamericanos.[11]

c) El desarrollo industrial: algunos indicadores nos muestran la importancia del cambio en este sector. Mientras entre 1930 y 1970 el PIB del sector primario bajaba su participación de 20 a 11%, el del sector secundario pasaba de 24 a 34%. La PEA, por su parte, bajó de 70 a 39% en el sector primario, en el mismo periodo, a la vez que en el secundario subía de 14 a 23%.[12] En términos absolutos la PEA industrial y de servicios pasó de 1.3 millones en 1930 a 7.1 millones en 1970.

Conjuntamente, si consideramos diversos indicadores de mejoría socioeconómica como educación, habitación, nutrición, salud y vestido, éstos mejoraron notablemente a lo largo de esos años, como es ampliamente conocido.

Veamos ahora lo que pasaba con los flujos migratorios a Estados Unidos.

La migración frente a los cambios

Los datos que se presentan en el cuadro 4 nos ofrecen un panorama global del número de mexicanos "inmigrados", es decir, de personas que se quedaron a residir en Estados Unidos al pasar de los años.

Se puede observar cómo el número de inmigrados aumentó considerablemente durante los años del conflicto armado, aunque luego esta cifra se duplicó para los años veinte, a pesar de que en términos generales el país ya se había pacificado para entonces. Es probable que un factor de atracción de la inmigración mexicana durante esa década haya sido un cambio en las políticas migratorias en Estados Unidos, ya que en 1921 se restringió fuertemente la migración europea y con ello se favoreció el uso de la cercana mano

[11] Roger Hansen, art. cit., p. 87.
[12] F. Alba, *op. cit.*, p. 89.

CUADRO 4
Mexicanos residentes en Estados Unidos a lo largo de este siglo. Nuevos residentes por década

Periodo	*Núm. de personas*	
1901-1910	49 642	
1911-1920	219 000	(Época del conflicto armado)
1921-1930	459 287	
1932	(-345 000)	(Expulsión a México. Repatriación)
1931-1940	22 000	(Años de la gran depresión)
1941-1950	60 589	
1951-1960	299 811	(Entre 1942 y 1964 se dieron, además,
1961-1970	453 937	4.5 millones de contratos temporales)
1971-1980	640 294	
1981-1990	1 655 843	(Se dio la amnistía-Irca)

Fuente:*Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service, 1992*, U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1993.

de obra mexicana.[13] Pero luego, para los años treinta, el número de mexicanos residentes bajó fuertemente a la par que se expulsaba 47% de todos aquellos que se habían hecho residentes a partir de 1900. Nótese también que las cifras altas de los años veinte apenas se repiten en los sesenta, situación que muestra con claridad que, durante la época del llamado "milagro mexicano", el número de los inmigrados mexicanos a Estados Unidos fue más bajo que lo que había sido en décadas anteriores.

A continuación se analizará el significado de esas cifras frente al conjunto de la población del país. Los que se hicieron residentes en Estados Unidos entre 1921-1930, eran 3.2% de los mexicanos censados en 1921, mientras que los que se hicieron residentes entre 1961-1970 equivalían apenas a 1.3% de los censados en 1960. Quiere decir, por tanto, que en términos relativos tuvo mayor repercusión para México la salida de su gente en los años 1921-1930 que la de los que salieron entre 1961-1970. Éste es un dato realmente importante y aparentemente desconocido, pero que nos debería llevar a indagar más sobre los fenómenos que estaban ocurriendo en los dos países en esa época. A manera de comentario inicial, se puede decir que la

[13] Abraham Hoffman, *Unwanted Mexican Americans in the Great Depression: Repatriation Preasures 1929-39*, Tucson, University of Arizona Press, 1974.

situación económica del país en esos años no sólo no era buena, sino que probablemente llegó a ser peor que la de los mismos años previos al conflicto armado, según lo sostengo como hipótesis en otro trabajo.[14] Se sabe también que en algunas regiones, particularmente en la del occidente del país, siguió la zozobra armada por la guerrilla cristera, y se conoce asimismo, como lo señalo antes, que hubo cambios importantes en la política migratoria de Estados Unidos, circunstancias todas ellas que pueden haber incentivado la demanda de trabajadores mexicanos.

Siguiendo con las cifras de los inmigrados, los que se hicieron residentes en el decenio siguiente 1971-1980, equivalían a 1.2% de todos los mexicanos censados en 1970, lo que quiere decir que a pesar de que aumentó el número absoluto de mexicanos residentes en Estados Unidos, éstos fueron menos en términos proporcionales a la población mexicana. Por otro lado, quienes se hicieron residentes en el último decenio (1981-1990), duplicaron ya la proporción, anterior pues equivalieron a 2.4% de los habitantes de 1980, pero tampoco llegaron a alcanzar la alta proporción de los años veinte que fue de 3.2%. Éste también es otro dato que conviene recordar, por lo que se expondrá en la parte final del trabajo.

Hasta aquí lo que tiene que ver con las cifras de los mexicanos residentes. A continuación la información que tiene que ver con las movilizaciones para trabajar temporalmente en el país vecino.

No olvidemos que el Contrato Bracero empezó tímidamente en 1942, pero para 1964 se habían contratado ya 4.58 millones de trabajadores por medio del convenio. Es decir, durante 22 años estuvieron ingresando legalmente 209 mil trabajadores por año, sin contar a todos aquellos que siguieron llegando a trabajar sin documentos, con el fin de abaratar la mano de obra.[15]

Asombra todavía más caer en la cuenta de que este fenómeno ocurría a la par que se desarrollaba el llamado "milagro mexicano", cuyos rasgos generales acabamos de reseñar en las páginas anteriores. Por otro lado, como ya se mostró, el número total de los inmigrados mexicanos a Estados Unidos, es decir, de personas nacidas en México

[14] Gustavo Verduzco, *Una ciudad agrícola: Zamora. Del porfiriato a la agricultura de exportación*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1992.

[15] Las cifras se refieren a contratos y no a personas, lo que significa que una misma persona pudo haberse contratado varias veces durante todo el periodo.

que optaron por hacerse residentes en aquel país entre 1940-1970, fueron, según los datos oficiales del Servicio de Inmigración y Naturalización de Estados Unidos (presentados antes) 814 337, es decir, 27 145 personas por año, cifra realmente pequeña y poco significativa frente al volumen de la población mexicana.[16]

En ese mismo periodo, la tasa anual de crecimiento del empleo en México fue de 3.3%, mientras que la de la población se aproximaba a 2.73%, es decir, que crecía más el empleo que la población.[17]

La fuerza de trabajo ocupada aumentó en el periodo de 1940-1970 en 6.9 millones de personas, lo que quiere decir que durante ese lapso se incorporaron al empleo 230 mil personas por año. Si se compara el número anual promedio de trabajadores mexicanos que se contrataron temporalmente por medio del Contrato Bracero (209 mil por año) con la cifra anterior de 230 mil anuales, se encuentra que la primera equivale a 90% de la segunda. En otras palabras, desde el punto de vista laboral, el Convenio Bracero significaba en números brutos casi otro tanto que lo que era una absorción laboral que se consideraba muy satisfactoria, dado el desarrollo positivo de la economía mexicana. Pero aparte habría que incluir al contingente de indocumentados, cuyo número real ignoramos. Esto nos lleva a pensar que el número anual promedio de trabajadores mexicanos que se incorporaba estacionalmente al mercado laboral estadunidense era, probablemente, mayor que el volumen anual promedio que se incorporaba con plenitud a la fuerza laboral mexicana. Sin embargo, no debe olvidarse que se comparan aquí dos tipos distintos de cifras laborales, unas (para México) se refieren a la incorporación laboral plena, mientras que la de los migrantes a Estados Unidos era estacional. Además, tampoco debemos dejar a un lado quiénes eran esos migrantes. Se trataba primordialmente de campesinos que, empleando diversas estrategias, podían combinar sus trabajos agropecuarios aquí en México con inserciones laborales temporales, que llegaban a ser experiencias únicas, o casi únicas en el mercado laboral, principalmente agropecuario en Estados Unidos.

[16] El número de inmigrados anuales de esa época equivalió apenas a 2.3% del incremento anual de la población mexicana.

[17] L. Solís, *op. cit.*

Pero, ¿cómo entender de un volumen laboral migratorio comparativamente tan alto frente al buen desempeño de la economía mexicana? Para responder a esta pregunta debemos mantener muy claras las distinciones de los tipos de flujos migratorios. En primer lugar, como se señaló antes, los datos muestran que los migrantes residentes o "permanentes" fueron muy pocos, a pesar de que la avalancha de trabajadores estacionales era muy intensa. Éste es un dato desconocido o francamente ignorado por muchos estudiosos del fenómeno. Comúnmente se cree, y más en la actualidad, que la llegada "masiva" de mexicanos equivale a una presencia de migrantes permanentes aunque, como se muestra en las cifras históricas, la situación no ha sido así.

Asimismo, habría que señalar que esta información sobre el tipo de migrante temporal es congruente con las características de la migración de ese periodo que se conocen en México gracias, principalmente, a estudios de caso. Ciertamente, la experiencia migratoria durante el Contrato Bracero fue muy generalizada, aunque no en todo el país, sino principalmente entre los habitantes rurales de algunos estados de occidente y del norte. Se decía también que quienes iban mayormente eran campesinos de los estratos medios y, lo más importante, que para la mayoría esa experiencia fue un evento único un sus vidas, aunque se encuentran también muchos casos que fueron dos o tres veces.[18] Además, los contratos tenían un carácter temporal, es decir, que su inserción en el mercado laboral estadunidense era sólo transitoria.

Estas características también son congruentes con la información que se ha reunido acerca del destino del dinero ganado en Estados Unidos, ya que la mayoría de quienes iban al norte han afirmado que lo utilizaban para gastos complementarios del hogar, como ampliar la casa, comprar aparatos electrodomésticos, financiar una boda, etc., pero no como ingreso único o principal para la manuntención de la familia.[19]

[18] G. Verduzco, *op. cit.*

[19] Wayne Cornelius, "Mexican Migration to the United States: Causes, Consecuences, and U. S. Responses", Cambridge, Center for International Studies, Massachussetts Institute of Technology, 1978, mimeo., y *Labor Migration to the United States: Development outcomes and alternatives in Mexican Sending Communities*, reporte final de la Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990.

Desde la perspectiva de lo que pasaba en México en esas épocas, hemos de concluir, en vista de lo expresado antes, que las migraciones laborales a Estados Unidos tuvieron un carácter complementario, no sólo en términos de los ingresos, sino especialmente en lo que se refiere al empleo, pues como se señalaba en otros párrafos, la absorción laboral era satisfactoria en México, al menos en términos generales.

Por lo que respecta a las "presiones para emigrar" durante ese periodo, éstas seguramente vinieron más por el lado de la demanda laboral que por la oferta, y sólo se explican por la posibilidad real que el Contrato Bracero abrió para poder ganar algún dinero extra, así como por los esfuerzos que hicieron, particularmente los cultivadores californianos, para proveerse de mano de obra abundante, usando también de la migración indocumentada.

En síntesis, a pesar de los muy altos niveles de crecimiento demográfico entre 1930 y 1970, la economía del país fue avanzando satisfactoriamente. Por ello, si consideramos, además, que las migraciones fueron fundamentalmente estacionales y de origen rural, hemos de pensar que probablemente la causa de las mismas en esa época tenía que ver más con la existencia de una demanda laboral en Estados Unidos, por medio del Contrato Bracero, que por "factores de expulsión" en México, ya que difícilmente algún otro país experimentó los avances del nuestro durante esos años.

Cambios económicos y patrones migratorios entre 1970-1990

Hay coincidencia entre los estudiosos en cuanto a que la economía mexicana empezó a desacelerar su paso hacia mediados de los años setenta. Luego, sin duda alguna, el cambio se marcó claramente, ya en 1982, cuando a partir de una baja en los precios internacionales del petróleo se desató una aguda crisis, de la que no pudimos salir en el salinismo, y menos luego del eufemísticamente llamado "error de diciembre" de 1994, con las demás consecuencias que venimos cargando hasta ahora. Sin embargo, por la naturaleza de este trabajo, voy a centrarme en las cifras hasta el año de 1990, aunque se trata de información de sobra conocida.

Los cambios en el Producto Nacional Bruto (PNB) son indicativos de la gravedad de la situación, como se aprecia en el cuadro 5.

CUADRO 5

Año	*PNB*	*Año*	*PNB*	*Año*	*PNB*
1980	8.3	1984	3.6	1988	1.4
1981	8.8	1985	2.5	1989	2.9
1982	-0.6	1986	-3.7	1990	3.9
1983	-4.2	1987	1.6		

Fuente: Kirsten Appendini, "From crisis to restructuring: The debate on the Mexican economy during the 1980's", Copenhague, Centre for Development Research, 1991.

Obsérvese cómo la tasa de crecimiento del PNB varió a lo largo del decenio desde un muy alto 8.8, hasta -3.7 y, finalmente, aunque iba a la alza a partir de 1987, apenas recuperó el nivel de 1984 en el último año señalado.

Por otro lado, la deuda financiera del sector público (como porcentaje del PNB), pasó de 7.5% en 1980, a 16% en 1986, para lograr bajar finalmente a 3.5% en 1990. La paridad peso-dólar pasó de 23 pesos por dólar en 1980 a 2 838 pesos por dólar en 1990.

La balanza comercial que empezaba a ser positiva para México, como efecto principalmente de la aguda devaluación del peso, pasó de 8 433 millones de dólares en 1987 a -3 025 millones de dólares en 1990, como resultado de la apertura de la economía al exterior.[20]

Los dos gobiernos de los años ochenta (De la Madrid y Salinas) tomaron medidas muy extremas cuyos efectos han sido devastadores para los ingresos de la población. Una de ellas ha sido el control de precios y de salarios; otra, el adelgazamiento del Estado y, por último, un mayor control fiscal.

Por otra parte, siguiendo una estrategia a largo plazo, se realizó la apertura de la economía con el ingreso de México al GATT, y luego con la firma del TLC con Canadá y Estados Unidos.

Para adelgazar el Estado, además de reducir el gasto, para 1990, se habían privatizado 821 industrias estatales de un total de 1 155. Esta estrategia representó una reducción del circulante, así como despidos masivos de grandes contingentes de trabajadores.

[20] Kirsten Appendini, "From crisis to restructuring: The debate on the Mexican economy during the 1980's", Copenhague, Center for Development Research, 1992.

Con el fin de bajar la inflación galopante, se controlaron precios y salarios, cuyo efecto buscado ha sido también el de la reducción del circulante, aunque ha significado, asimismo, una parálisis de la demanda que ha repercutido en la dinámica económica global.

Los efectos de estos cambios se perciben en diversos indicadores, algunos de los cuales se expondrán a continuación. Entre 1970 y 1981 se habían establecido 8.7 millones de empleos, es decir, 790 mil por año; en cambio, para 1991 sólo se había ampliado la planta de empleo en 1.5 millones de puestos, lo que significa 150 000 por año, o sea, casi seis veces menos que entre 1970 y 1981 y muy por abajo del crecimiento de la población. La "tasa de dependencia", por su parte (población total/población empleada), había bajado a 3.30 en 1980 y subió a 3.60 en 1990.[21]

La llamada Canasta Normativa de Satisfactores Esenciales (CNSE) es el conjunto de satisfactores necesarios para que una familia de tamaño promedio pueda vivir bajo requisitos mínimos, y se calcula a partir del número de perceptores necesarios para poder obtenerla, tomando en cuenta la capacidad adquisitiva real de los salarios.

Entre 1963-1982, el número de perceptores de ingreso mínimo legal necesarios para obtener la CNSE se redujo de 3.4-1.6. Pero para 1993, un salario mínimo sólo cubría 18% del costo de la CNSE, lo que significa que se requerían 5.4 perceptores para adquirirla, situación que, de alguna manera, nos indica la necesidad de intensificación laboral que han tenido que hacer las familias, particularmente las más pobres.[22]

Por otra parte, los cálculos en cuanto a los cambios en la desigualdad del ingreso indican que ésta se amplió entre 1984-1989 en 10%, ya que el índice de Gini pasó de 0.43-0.47. Pero para aquilatar este cambio hay que mencionar que, en los dos decenios previos a 1984, su disminución había sido cercana a 20 por ciento.[23]

Las informaciones anteriores nos dan una idea, aunque somera, de la naturaleza de la crisis económica de los años ochenta. Ha

[21] Julio Boltvinik, "La satisfacción de las necesidades escenciales en México en los dos últimos decenio (1970-1990)", México, El Colegio de México, 1994 (doc.).

[22] J. Boltvinik, *op. cit.*

[23] Fernando Cortés y R. M. Rubalcava, "La distribución del ingreso familiar en México, 1977-1989: sus marcos económico y social", México, El Colegio de México, 1994 (doc.).

podido verse que se ha tratado de una crisis aguda y generalizada, aunque sabemos también que sus efectos no han sido parejos, sino heterogéneos por regiones del país, sectores económicos y grupos sociales. De todas maneras, el cambio de naturaleza que tuvo el fenómeno migratorio a partir de los años ochenta, expresado en un mayor volumen del flujo y en la tendencia a aumentar la permanencia en Estados Unidos, llevan a pensar que probablemente la crisis económica ha tenido que ver en estas variaciones. Además, en las comunidades de origen se ha reportado que ahora las remesas que envían los migrantes se usan más que antes para la subsistencia familiar debido, precisamente, a la crisis.[24]

En cuanto a la tendencia del flujo migratorio a hacerse más permanente, se mencionó antes que el incremento del empleo en México durante 1981-1991 fue de sólo 1.5 millones, contrastando con el decenio previo, en que había sido de 8.7 millones. Es decir, hubo un déficit de 7.2 millones, sin contar el déficit por el aumento de la población. Por otra parte, los cálculos en Estados Unidos, a partir del censo, nos dejan ver que el aumento de la población *residente* "nacida en México" fue, entre 1980 y 1990, de 1.7 millones —pasó de 2.6 a 4.3 millones.[25]

Estas cifras, en las circunstancias de la crisis económica nos llevarían a pensar que el aumento en Estados Unidos de la población residente "nacida en México", equivaldría a 24% del déficit "bruto" del empleo para la década, según los cálculos gruesos expuestos antes y con las cautelas advertidas. En otras palabras, de toda la población que no pudo ingresar a la fuerza de trabajo en México entre 1981-1991, 24% se habría ido al país vecino.[26]

[24] Wayne Cornelius, "Mexican Migration to the United States: Causes, Consequences, and U. S. Responses", Cambridge, Center for International Studies, Massachussetts Institute of Technology, 1978, mimeografiado.

[25] Aunque habría que tener todavía cierta cautela frente a estas cifras, ya que en realidad no se sabe si esas personas son residentes o no. Es muy posible que parte de ese monto esté compuesto por trabajadores temporales o *sojourners* (Manuel García y Griego, "The Importation of Mexican Control Labors to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy", en Peter G. Brown y Henry Sue (comps.), *The Border that Joins; Mexican Migrants and the U.S. Responsability*, Totowa, New Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 49-98.

[26] Este cálculo es todavía muy preliminar, ya que no todos los nuevos residentes en Estados Unidos son trabajadores, sin embargo, sirve para darnos una idea inicial para posteriores pesquisas.

Es claro que durante los años de la crisis de los ochenta en México hubo también un aumento evidente de los flujos migratorios, tanto temporales como, sobre todo, permanentes, pero tal afirmación no nos puede llevar todavía a pensar que la una es causa de lo otro, ya que para poder integrar una respuesta, aunque sea aproximada, hemos de considerar también los distintos fenómenos o sucesos que estaban teniendo lugar, no sólo en México, sino también en Estados Unidos, que sabemos influyen en mayor o menor grado en el comportamiento migratorio.

Una nueva escena para las migraciones

A continuación se expondrán varios de estos cambios. Empecemos con aquellos que tuvieron lugar en México.

a) El proceso de urbanización mostró una orientación distinta a la de las tendencias que habían prevalecido en periodos anteriores. Entre 1980 y 1990 aunque continuó el patrón de dominancia de las tres grandes metrópolis, el número de ciudades mayores a los 500 000 habitantes se amplió a 12 en diversas regiones del país, y por otra parte, el número de ciudades intermedias de más de 100 000 habitantes y menores al medio millón, pasó de 52 a 90, o sea casi al doble.

Esta nueva tendencia en la distribución de la población en el país ha provocado no sólo que las migraciones internas hayan tomado otro derrotero, sino que decreciera la importancia de las tres grandes metropólis como destino de la migración interna.

En el largo plazo, esta nueva, aunque apenas incipiente, conformación urbana es una condición necesaria para ulteriores desarrollos regionales que seguramente tendrá también repercusiones en las migraciones internacionales, en cuanto que servirá para reorientar parcialmente flujos migratorios desde el campo que, en otras circunstancias, se dirigirían a las grandes ciudades y a Estados Unidos.[27]

b) La zona fronteriza con Estados Unidos ha cobrado mayor importancia no sólo económica, sino demográfica. Por un lado, la

[27] En un estudio realizado en la región de Zamora, Michoacán (que es zona de migración intensa al norte), se muestra cómo el desarrollo regional a partir de la ciudad, ha servido para encauzar migración a esa ciudad y disminuir las migraciones a Estados Unidos (Verduzco, *op. cit.*).

industria maquiladora ha tenido un claro y decidido desarrollo, especialmente durante la pasada década, expansión que ha servido, a su vez, para atraer población y acrecentar su importancia demográfica sobre todo en las ciudades fronterizas.

Esta creciente importancia ha tenido un efecto doble por lo que respecta a las migraciones a Estados Unidos: por una parte, el hecho de que haya mayor población a lo largo de la frontera, ha servido para aumentar el volumen de los *commuters* que, legal e ilegalmente, van todos los días a trabajar a las ciudades vecinas en Estados Unidos e igualmente se aumenta el volumen de población "potencialmente" migrante que por la cercanía podría pasar al otro lado. Pero, por otra parte, la mayor importancia económica y demográfica de las ciudades fronterizas actúa también como un "colchón" que sirve para detener a migrantes que iban a Estados Unidos, pero que, ante las oportunidades fronterizas, deciden quedarse en México. Ésta es una circunstancia que actúa en los dos sentidos, sin que sepa todavía cuál de los dos prevalece.

c) Por lo que se refiere a la migración mexicana a Estados Unidos, dentro del contexto de la crisis económica de México, resulta importante mencionar lo que globalmente significa la contribución de los migrantes a la economía del país por la vía de las remesas.

En términos monetarios, se ha estimado una cantidad variable entre 2 500 y 3 000 millones de dólares por año, cantidad nada insignificante, y muy similar a la que se recibe en México por la vía del turismo.[28]

En contextos regionales, como por ejemplo en el caso de Zacatecas (que es uno de los estados de mayor migración a Estados Unidos), las remesas son una cantidad mayor a la que se recibe como contribución del gobierno federal.[29]

[28] Manuel García y Griego y F. Giner de los Ríos, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadunidenses?", en Gustavo Vega y Manuel García y Griego (comps.), México-Estados Unidos, 1984, México, El Colegio de México, 1985, y Fernando Lozano, *Bringing it back home; Remittances to Mexico from migrant workers in the U. S.*, Monograph Series, La Jolla, University of California at San Diego, 1993.

[29] Juan Manuel Padilla, "Zacatecas: la emigración a los Estados Unidos y el caso del municipio de Jerez", doc. Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1993.

d) Por otra parte, en Estados Unidos se aprobó y puso en marcha la nueva ley de amnistía denominada IRCA, la cual promovió, a partir de 1987, la legalización de 2 645 millones de personas, de las cuales 1.97 millones eran mexicanas, lo que equivale a 74% del total.

En relación con esta ley existen datos diversos que llevan a pensar que, por la misma causa, hubo cambios en el comportamiento migratorio, en cuanto a extender el tiempo de estancia en Estados Unidos. Pero, sobre todo, parecería que la opción real y efectiva de la legalización influyó para que una porción de migrantes, otrora temporales, se convirtiera en permanente.

Pero, ¿cómo y de qué manera han influido en el aumento y conformación del flujo migratorio de los años ochenta, fenómenos como el desempleo, o los bajos ingresos y la apetencia por dólares, o las posibilidades de permanencia legal o las nuevas opciones urbanas en México?

En realidad es muy difícil saber la manera y el alcance en que cada fenómeno o conjunto de ellos han influido en la conformación de los flujos migratorios. Pero lo que sí sabemos, y no debemos olvidar, es que se ha dado concomitancia de varios fenómenos señalados y que, al menos dos de ellos, por sus características distintivas, a saber, la crisis económica mexicana y la legalización de IRCA deben haber tenido una gran influencia en la conformación de esos flujos entre 1980-1990.

En otras páginas se mostraron ya las características más generales de lo que ha sido la crisis económica, pero, como se verá a continuación, la puesta en marcha de IRCA ha sido también crucial en la conformación de los flujos migratorios de los años ochenta.

Entre 1989 y 1992, se legalizaron por medio de esa ley 2.64 millones de personas de todas las nacionalidades, de un total de 5.42 millones de inmigrantes, o sea que se legalizó 48% de lo que en esos años era el flujo total legal de inmigrados. Ello quiere decir que casi la mitad no eran aptos para hacerse inmigrados, pero que se convirtieron en tales por causa de la ley. Entre los mexicanos, por otra parte, del total del flujo, que fue de 2.24 millones, sólo 267 mil, o sea 12%, habían sido elegibles bajo previsiones distintas de IRCA, pero 88% (1.97 millones), se hicieron elegibles gracias a la ley.

Para conocer los datos del periodo más amplio, a continuación se presentan las cifras desglosadas de los inmigrados para los años de 1981 a 1992.

Obsérvese en el cuadro 6 cómo durante los primeros años de la década (1982-1988), la proporción de inmigrados mexicanos respecto al total fue relativamente reducida y, en gran contraste, ésta aumentó desmedidamente de 1989-1991, que fueron los años de la legalización. De ahí que la duda de si fue por la IRCA no sólo no debe desdeñarse, sino que la legalización tendría que plantearse como una de las causas importantes del flujo mexicano a Estados Unidos durante los años ochenta.[30] Finalmente, las políticas migratorias de Estados Unidos han sido la llave que no sólo "cierra", sino que también abre la puerta a los inmigrantes del mundo. Tenemos así que las variaciones en la intensidad del flujo migratorio han seguido la coherencia, no sólo de fenómenos económicos y demográficos,

CUADRO 6

Años	*Total de inmigr. (miles)*	*Inmigr. de México (miles)*	*Porcentaje*
1981	596.6	101.2	16.9
1982	594.1	56.1	9.4
1983	559.7	59.0	10.5
1984	543.9	57.5	10.6
1985	570.0	61.0	10.7
1986	601.7	66.5	11.0
1987	601.5	72.3	12.0
1988	643.0	95.0	14.7
1989	1 090.0	405.1	37.1
1990	1 536.0	679.0	44.2
1991	1 827.0	946.1	51.8
1992	973.9	213.8	21.8

Fuente: *Statistical Yearbook of Immigration and Naturalization Service, 1992*. U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1993. Los porcentajes se elaboraron a partir de esta fuente.

[30] Sin embargo, habría que considerar que en realidad no sabemos cuántos de los legalizados se convirtieron efectivamente en "inmigrados" o residentes permanentes. Es claramente posible que muchos de los legalizados utilicen ahora su nuevo estatus migratorio para ir y venir entre los dos países con mayor facilidad que antes en vez de quedarse. Por ello habría que considerar a los "legalizados" por IRCA sólo como posibles residentes, esperando que en el futuro podamos llegar a tener una base de información más firme al respecto.

sino también la de las políticas de inmigración estadunidenses. A este respecto, y como ejemplo, recordemos cómo, durante los años treinta, México no sólo casi no envió gente al "Norte", sino que tuvo que recibir 47% de todos los que habían inmigrado entre 1901-1930, aunque la crisis económica depresiva de esos años también había alcanzado a nuestro país. En ese entonces la baja en la demanda laboral, junto con una política migratoria de "cerrar puertas", impidieron la presencia mexicana en Estados Unidos, a pesar de la gravedad de nuestra crisis económica interna. Luego, los años del "milagro mexicano" fueron testigos de una presencia laboral mexicana de tipo estacional, probablemente como efecto de una demanda laboral agrícola en Estados Unidos. Después, entre 1961-1990, el gobierno estadunidense fue cambiando sus leyes migratorias para permitir la llegada de más inmigrados o residentes permanentes, hasta el punto de que entre 1961 y 1990 han llegado a aquel país 15 millones de personas de todas las nacionalidades, de las que 18% han sido mexicanos. Pero si no hubiera existido el programa de legalización de los años ochenta, la proporción de los mexicanos legales sería apenas de 12.6 por ciento.[31]

La visión que dan estas cifras contrasta fuertemente con las creencias comunes, aun entre los estudiosos del tema, porque se desconoce o se olvida lo que desde el punto de vista de las políticas migratorias empezó a ocurrir en Estados Unidos a partir de los años sesenta, cuando se empezaron a llevar a cabo diversos cambios a las leyes de inmigración con el propósito de "abrir las puertas" de ese país. De hecho, como lo señalan los datos, esas políticas lograron efectivamente el propósito de incrementar desmesuradamente el volumen de los inmigrantes.

Por ello las reacciones xenofóbicas de la actualidad deben verse también como efectos provocados por las decisiones explícitas del pasado, por parte del gobierno estadunidense; aunque tampoco podemos desconocer que esas decisiones se tomaron en contextos económico y demográfico específicos, que han influido en la dinámica migratoria entre los dos países.

[31] Sin embargo, comúnmente sólo se citan las cifras de los últimos once años, en las que resulta que la inmigración mexicana legal (incluyendo, desde luego, a los legalizados por IRCA), abarca 27.7% del total de los inmigrantes de esos años (1981-1992).

Bibliografía

Alba, Francisco, "Crecimiento demográfico y transformación económica: 1930-1970", en *El poblamiento de México*, tomo IV, *México en el siglo XX. Hacia el nuevo milenio. La población en perspectiva*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo, 1993.

Appendini, Kirsten, "From crisis to restructuring: The debate on the Mexican economy during the 1980's", Copenhague, Center for Development Research, 1992.

Banamex, *México social, 1992-1993*, Estudios Sociales Banamex, México, 1994.

Boltvinik, Julio, "La satisfacción de las necesidades esenciales en México en los dos últimos decenios (1970-1990)", México, El Colegio de México, 1994 (documento).

Cárdenas, Enrique, *La industrialización mexicana durante la gran depresión, México*, México, El Colegio de México, Centro de Estudios Económicos, 1987.

Cornelius, Wayne, "Mexican Migration to the United States: Causes, Consequences, and U.S. Responses", Cambridge, Center for International Studies, Massachussetts Institute of Technology, 1978, mimeografiado.

——*Labor Migration to the United States: Development outcomes and alternatives in Mexican Sending Communities*, reporte final al Commission for the Study of International Migration and Cooperative Economic Development, 1990.

Cortés, Fernando y R. M. Rubalcava, " La distribución del ingreso familiar en México, 1977-1989: sus marcos económico y social", México, El Colegio de México, abril, 1994 (documento).

García y Griego, Manuel, "The Importation of Mexican Contract Laborers to the United States, 1942-1964: Antecedents, Operation and Legacy", en Peter G. Brown y Henry Sue (comps.), *The Border that Joins; Mexican Migrants and U.S. Responsability*, Totowa, Nueva Jersey, Rowman and Littlefield, 1983, pp. 49-98.

——y F. Gíner de los Ríos, "¿Es vulnerable la economía mexicana a la aplicación de políticas migratorias estadounidenses?", en Gustavo Vega y Manuel García y Griego (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985.

——y Verea, Mónica, *México y Estados Unidos frente a la migración de indocumentados*, México, Coordinación de Humanidades, UNAM, Miguel Ángel Porrúa, 1988.

Hall, Linda B. "El refugio: migración mexicana a los Estados Unidos, 1910-1920", en *Históricas*, IIH, UNAM, enero-abril de 1982

Hansen, Roger, "Mexican Economic Development: The Roots of Rapid Growht", *Studies in Development Progress*, núm. 2, National Planning Association, Washington, D. C., 1971.

Hoffman, Abraham, *Unwanted Mexican Americans in the Great Depression: Repatriation Pressures 1929-39*, Tucson, University of Arizona Press, 1974.

Lozano, Fernando, *Bringing it back home; remittances to Mexico from migrant workers in the U.S.*, Monograph Series, La Jolla, University of California at San Diego, 1993.

Ordorica M. y J. L. Lezama, "Consecuencias demográficas de la Revolución Mexicana", *El poblamiento de México*, tomo IV, *México en el siglo XX. Hacia el nuevo milenio. La población en perspectiva*, México, Secretaría de Gobernación, Conapo, 1993.

Padilla, Juan Manuel, "Zacatecas: la emigración a los Estados Unidos y el caso del municipio de Jérez", documento, Facultad de Economía, Universidad Autónoma de Zacatecas, 1993.

Reyes Osorio, Sergio, "Evolución de la tenencia de la tierra en México", documento, C Ref./agr., México, 1968.

Reynolds, Clark, *La economía mexicana, su estructura y crecimiento en el siglo XX*, México, FCE, 1973.

Solís, Leopoldo, *La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas. Economía y demografía*, México, Siglo XXI, 1970.

Unikel, Luis *et al.*, *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México, 1976.

U.S. INS Immigration and Naturalization Service, *1992 Statistical Yearbook of the Immigration and Naturalization Service.*

Verduzco, Gustavo, "Los falsos supuestos de la ley Simpson-Rodino", en *Foro Internacional*, 27, pp. 168-170, 1987.

—— "La migración urbana a Estados Unidos: un caso del occidente de México", en *Estudios Sociológicos* 22, enero-abril de 1990, México, El Colegio de México.

—— *Una ciudad agrícola: Zamora. Del porfiriato a la agricultura de exportación*, México, El Colegio de México-El Colegio de Michoacán, 1992.

Warren, Robert, "Estimates of the unauthorized immigrant population residing in the United States by country of origin and state of residence", Immigration and Naturalization Service, Statistics Division, Washington, D.C., abril de 1994.

México ante el fin de la guerra fría
se terminó de imprimir en agosto de 1998
en Grupo Edición, S.A. de C.V., Xochicalco 619
Col. Vértiz-Narvarte, 03600 México, D.F.
Se tiraron 1 000 ejemplares más sobrantes
para reposición. Tipografía y formación a cargo
de Ana Ma. Hernández, Patricia Alfaro y Ángeles Chávez.
Cuidó la edición el Departamento de Publicaciones
de El Colegio de México.

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

El nuevo orden internacional que surge con el fin de la guerra fría se caracteriza por la desaparición de los bloques, así como del equilibrio que éstos imponían al sistema internacional, lo que ha agudizado la percepción de la falta de una instancia central que pueda aportar soluciones a los problemas globales. Esto ha tenido como consecuencia que sea más cierta que nunca la idea de que cada país está atenido a sus propias capacidades y fuerzas. En un contexto definido por la crisis del Estado-nación, esto significa además que los países sean cada vez menos capaces de enfrentar eficazmente sus relaciones internacionales e internas, de tal manera que la política internacional es crecientemente definida con base en razones internas de los países más poderosos. Es en este contexto que se define la política exterior de nuestro país.

LIBRERIA UNIVERSITARIA
Titulo: MEXICO ANTE EL FIN DE LA GUERRA FRIA
Descuento: 20 %
Precio Final: $ 187.20

LIBRERIA UNIVERSITARIA
Titulo: MEXICO ANTE EL FIN DE LA GUERRA FRIA
Precio Portada: $234.00

9 789681 208455

EL COLEGIO DE MÉXICO