

MÉXICO: CRISIS Y POLÍTICA EXTERIOR

ANA COVARRUBIAS VELASCO

DURANTE SU GIRA A JAPÓN, YA UN AÑO y medio de que el presidente Zedillo tomara posesión, el secretario Gurría se refirió a la diversificación de los lazos internacionales de México como uno de los “pilares” de la “nueva diplomacia mexicana”.¹ Una “nueva diplomacia mexicana”, o política exterior con esta característica, sin embargo, viene poniéndose en práctica desde los años setenta, por lo menos. Además, este tipo de política exterior ha respondido, normalmente, a situaciones de crisis en el país. En efecto, por tercera vez el sexenio se inició en un contexto de crisis económico-financiera.² Dado que las crisis y los momentos de gran vulnerabilidad hacen evidentes los alcances de la política exterior, vale la pena comenzar a analizar la actividad internacional de la todavía breve presidencia de Ernesto Zedillo.

Al reconocer, empero, que es muy pronto para evaluar justamente la política exterior del gobierno de Zedillo, este ensayo se limitará a presentar la actividad regional de México en la que se identifican implícitamente tres líneas de investigación. Si bien éstas se originan desde por lo menos el sexenio de Miguel de la Madrid, parecen ir cobrando mayor importancia. Se trata del cuestionamiento acerca del diseño de una política exterior como tal, el significado del concepto de la soberanía mexicana³ y la vigencia y utilidad de los principios de la política exterior.

Como candidato, Ernesto Zedillo se refirió a un “enfoque integral de la política exterior” para lograr una “acción internacional eficaz y

¹ *Uno más Uno*, 10 de julio de 1996, p. 9.

² Los dos anteriores fueron los de José López Portillo y Miguel de la Madrid.

³ Al respecto véase Jorge Chabat, “La política exterior: un avestruz en busca de rumbo”, *Nexos*, núm. 127, enero de 1996, pp. 26-27.

congruente”.⁴ Zedillo se comprometió a establecer los “mecanismos eficientes de coordinación que regulen y encaucen las diversas actividades externas que lleva a cabo el conjunto del gobierno mexicano”.⁵ Desde luego, el candidato subrayó la importancia de los principios de política exterior como la “doctrina internacional de México”, y agregó que su política exterior se conduciría con “apego irrestricto a los principios que son producto de nuestra experiencia histórica y de nuestra realidad geopolítica”.⁶ Para Zedillo, “[los] principios nos guían; los intereses nos impulsan a emprender las acciones que demanda nuestra sociedad”.⁷

Zedillo identificó el “fortalecimiento y el ejercicio pleno de la soberanía nacional” como la “prioridad más alta” de su gobierno.⁸ Definió la soberanía como “la capacidad exclusiva de los mexicanos para tomar sus propias decisiones, para trazar y avanzar de manera libre y autónoma nuestro destino”.⁹ Libertad e independencia constituyen los valores de la soberanía, y su preservación se expresa como la defensa de las instituciones y la organización social y política.¹⁰ El candidato aclaró también que los mexicanos “no confundimos soberanía con aislamiento”.¹¹ En frases que dicen poco, Zedillo añadió que se fortalecería la soberanía de México al promover los “intereses nacionales”; al profundizar la diversificación de las relaciones internacionales de México y participar más activamente en la transformación de los organismos multilaterales para incorporar los temas que interesan a México, y al promover la estabilidad económica.¹²

De esta forma, los términos del debate acerca de la actividad internacional de México serían, primero, si existe una política exterior o si se trata de meras reacciones frente a sucesos externos que afectan a México. Esto, desde luego, en un contexto de enorme debilidad del país desde el inicio de la crisis en 1994. En segundo lugar, ¿defiende la política exterior la soberanía de México?, ¿qué se entiende por soberanía?, ¿se trata de una soberanía inmutable?, ¿vale la pena seguir

⁴ “Diez propuestas de política exterior”, *Perfil de La Jornada*, 27 de junio de 1994, p. 4.

⁵ *Idem.*

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ *Idem.*

⁸ *Idem.*

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

¹² *Idem.*

pensando en términos de soberanía al diseñar políticas exteriores? Finalmente, ¿qué ha pasado con los principios de la política exterior mexicana, o con la "política exterior tradicional"? ¿mantienen su significado?, ¿se ignoran, o valdría la pena ignorarlos?

El tema de la democracia y el respeto a los derechos humanos en México está estrechamente relacionado con las tres discusiones anteriores, pues cuenta con una dimensión externa muy importante, que se acentúa en momentos de vulnerabilidad.¹³ En consecuencia, se incorporará al análisis de la política exterior del presidente Zedillo.

I. EL "NUEVO" CONTEXTO

Quizá las transformaciones generales en el contexto nacional e internacional sean más claras que aquéllas de la política exterior de México. Uno de los cambios más importantes con el que se inició el gobierno de Zedillo fue la existencia del Tratado de Libre Comercio (TLC). En este sentido, la pregunta inicial es cuánto y cómo ha influido el tratado en el comportamiento externo de México. En principio, parecería claro que la relación México-Estados Unidos hacia el fin del sexenio de Salinas de Gortari y principios del de Zedillo fue mucho mejor que al terminar los gobiernos de Luis Echeverría y José López Portillo. No hubo en el primer caso la confrontación entre un tercermundismo "ruidoso" y un Estados Unidos en favor del *statu quo*, ni diferencias irreconciliables entre las políticas de México y Estados Unidos hacia Centroamérica. La política exterior de México había dejado de ser "progresista" o contestataria. Así, Zedillo no "vuelve a la bilateralidad",¹⁴ sino que parte más claramente de una "bilateralidad formal" y aceptada voluntariamente con anterioridad a su sexenio. El TLC cambió la percepción mexicana de Estados Unidos, que pasó a ser el "socio" de México, amén de proveer un marco jurídico para la resolución de controversias entre los dos países. La mayoría de los analistas coinciden en que la apertura económica y el fin del antiame-

¹³ Para el papel de Estados Unidos en la "construcción" de la democracia en México véase Lorenzo Meyer, "Mexico: The Exception and the Rule", en Abraham Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy. The United States and Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991, pp. 93-110 (Case studies).

¹⁴ Rosario Green, "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México", *Foro Internacional*, vol. 18, núm. 1 (69), julio-septiembre de 1977, pp. 54-80.

ricanismo “tradicional” mexicano fueron los dos parteaguas del gobierno salinista. Robert Pastor argumenta que el gobierno de Salinas inició la redefinición de la soberanía y el nacionalismo desde la perspectiva económica, en oposición a la política, ilustrada por el caso de Nicaragua.¹⁵ Para Jorge Domínguez, la soberanía mexicana pasó de ser un “bien de consumo” a un “factor de producción” a partir del TLC. La soberanía defensiva dio paso a una instrumental: la soberanía se “invertiría” para lograr objetivos como la prosperidad compartida.¹⁶

Más que entenderse como el fin de ciertas actitudes y políticas, la firma del TLC podría significar el *inicio del cambio*. El TLC no concluyó las negociaciones entre Estados Unidos, México y Canadá, sino que comenzó el proceso de armonización de políticas y de negociaciones de muchos asuntos considerados antes como estrictamente internos.¹⁷

La visita del presidente Zedillo a Estados Unidos ilustra adecuadamente el estado de la relación bilateral en los primeros meses del presente sexenio. Debe recordarse que el antecedente más importante de la visita fue el “rescate” financiero de México. Esto significó no sólo una enorme dependencia mexicana de Estados Unidos, sino también el compromiso –y riesgo– que con tal acción había asumido el presidente Clinton ante su país.

El tono de la visita fue de extrema cordialidad, y con esta actitud se identificaron los temas conflictivos de la relación: migración y narcotráfico.¹⁸ Por otro lado, ambas partes insistieron sobre el fortalecimiento de la democracia así como lo atinado de las medidas de recuperación económica de México.¹⁹ Zedillo reconoció el apoyo financiero de Estados Unidos a México en acuerdos “respetuosos de nuestra soberanía”,²⁰ y el

¹⁵ Robert Pastor, *Whirlpool. U.S. Foreign Policy toward Latin America and the Caribbean*, Princeton, Princeton University Press, 1992, pp. 252-269.

¹⁶ Jorge I. Domínguez, “Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations”, The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Working Paper Series, núm. 96-1, 1996, p. 13. Para la discusión sobre el nacionalismo y la política exterior durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari véase también Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México, 1989-1994”, y Bernardo Mabire, “La antigua ideología y su resistencia al cambio”, ambos artículos en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4(138), octubre-diciembre de 1994.

¹⁷ Pastor, *Whirlpool, op. cit.*, p. 267, y Domínguez, “Widening Scholarly Horizons”, *loc. cit.*, pp. 14-18.

¹⁸ *La Jornada*, 11 de octubre de 1995, p. 7.

¹⁹ *Ibid.*, p. 3. En su discurso ante la OEA, Zedillo afirmó que la democracia se había consolidado como “el valor político supremo y como la base para garantizar el estado de derecho” en el continente americano, *Uno más Uno*, 11 de octubre de 1995, p. 1.

²⁰ *Uno más Uno*, 11 de octubre de 1995, p. 8.

presidente Clinton subrayó que no se trataba de un "favor", sino del cumplimiento con intereses estadounidenses. De igual manera, Clinton expresó el objetivo de Estados Unidos de que México fuera un país democrático, próspero y abierto a los mercados.²¹ No obstante la cordialidad, fue también notorio que México se enfrentaba a la necesidad de definir su soberanía, su nacionalismo y lo que entendía por cooperación. En la actividad internacional del presidente Zedillo, estos cuestionamientos, y otros más, continúan buscando respuestas claras. El manejo de principios e intereses, por un lado, y de soberanía y cooperación, por el otro, parece contradecirse en muchos casos.

II. LA RELACIÓN CON ESTADOS UNIDOS

Sin duda, la relación más importante, rica y problemática de México incorpora casi todos los temas y cuestionamientos de la política exterior. Destaca, desde luego, el de la soberanía cuando México vuelve a depender de Estados Unidos para evitar el colapso económico-financiero. El punto de partida es entonces el "fortalecimiento de la bilateralidad" con las implicaciones que esto tiene: concentrar la atención en Estados Unidos, ser objeto de condicionamientos internos y externos por parte de este país y, desde luego, no desafiarlo en asuntos que le resulten de importancia fundamental. El gobierno mexicano, por supuesto, ha intentado buscar, en palabras del secretario Gurría, un "nuevo entendimiento" con Estados Unidos: ni oposición sistemática ni apoyo incondicional.²² México buscaría una relación caracterizada por "un trato justo y mutuamente respetuoso".²³ Nada de esto, sin embargo, resulta novedoso. El conflicto y la discordia siguen presentes en la relación México-Estados Unidos, lo que fue evidente en el "intercambio de declaraciones" a lo largo del primer semestre de 1996, propiciado en parte por el inicio de la campaña electoral en Estados Unidos. No obstante, ambos gobiernos parecen haber tenido la voluntad, retórica por lo menos, de mantener la relación "bajo control" y de evitar que se contaminara por alguno de sus componentes conflictivos.

²¹ *La Jornada*, 11 de octubre de 1995, p. 5.

²² *Uno más Uno*, 17 de septiembre de 1995, p. 1.

²³ *Idem*.

La discusión acerca de las restricciones a la soberanía mexicana impuestas por Estados Unidos se inició prácticamente con el sexenio de Zedillo. Al estallar la crisis en México, un grupo de congresistas estadounidenses intentó condicionar el paquete de ayuda financiera a que el gobierno mexicano tomara medidas para limitar el flujo migratorio a Estados Unidos y a que se distanciara del gobierno de Fidel Castro.²⁴ La prensa mexicana incluso informó que el gobierno presentaría a Estados Unidos “cartas de intención” para el cumplimiento de la legislación referente a migración y narcotráfico con la finalidad de disipar las preocupaciones de los legisladores que discutían el crédito a México. Las relaciones entre México y Cuba, sin embargo, no fueron incluidas.²⁵ La Secretaría de Relaciones Exteriores negó, desde luego, que el cumplimiento de los tratados sobre migración, narcotráfico, intercambio de prisioneros y extradición con el gobierno estadounidense fueran condicionantes del paquete de ayuda financiera.²⁶ Como se sabe, el acuerdo final incluyó una cláusula mediante la cual el petróleo mexicano aparecía como garantía de pago, pero se trataba de un mecanismo financiero que, además, se había utilizado en ocasiones anteriores.²⁷

El conflicto cubano-estadunidense suscitó de nuevo el debate acerca de los condicionamientos a México, en este caso, a las relaciones comerciales de México, después de la firma de la Ley Helms-Burton en marzo de 1996.²⁸ Aunque se trata de un condicionamiento dis-

²⁴ *La Jornada*, 20 de enero de 1995, p. 40, y 25 de enero de 1995, p. 50.

²⁵ *La Jornada*, 26 de enero de 1995, p. 42.

²⁶ Debe decirse, sin embargo, que dentro del gobierno y en la prensa estadounidenses, no faltó quien criticara tales condicionamientos que pretendían imponerse al gobierno mexicano. *Idem* y *La Jornada*, 20 de enero de 1995, p. 41, y 25 de enero de 1995, p. 50.

²⁷ Algunos grupos en México interpretaron esto como una forma de “intervención” o limitación de la soberanía de México. Para Zedillo, “[las] negociaciones de todos los empréstitos que configuran dicho paquete financiero fueron invariablemente conducidas bajo los principios de respeto a la soberanía nacional y a la dignidad de los mexicanos”, México, “Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República, Ernesto Zedillo Ponce de León, con motivo de la presentación de su Primer Informe de Gobierno”, 1 de septiembre de 1995, p. 7. Desde luego, los términos “intervención”, “soberanía nacional” y “dignidad de los mexicanos” están sujetos a diversas interpretaciones.

²⁸ La Ley Helms-Burton permite demandar legalmente a empresas que “trafiquen” con propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses o cubanos nacionalizados como tales después de la Revolución cubana. Entre las sanciones que se impondrían a estas empresas se encuentra el pago de compensaciones y la negativa de otorgar visas a los ejecutivos de las mismas y a sus familiares. Se trata, en breve, de reforzar el embargo económico impuesto a Cuba.

tinto al del caso anterior y no impuesto exclusivamente a México, no deja de reflejar la enorme influencia de Estados Unidos en el comportamiento exterior de México y cuestionaría, finalmente, lo que ha cambiado en la relación entre ambos países.

En efecto, como miembro del TLC, México cuenta en principio con el marco legal, y con un segundo socio comercial, para expresar su oposición a la Helms-Burton. Estados Unidos, sin embargo, ha reiterado que dicha ley no viola ninguna disposición del TLC, y que en último caso podría tratarse como un asunto de "seguridad nacional".²⁹ No obstante, dado el rechazo internacional a la ley, y para "evitar un choque con los aliados", el presidente Clinton suspendió por seis meses el título III que otorga el derecho de iniciar acciones legales contra aquellas empresas extranjeras que inviertan en bienes confiscados a ciudadanos estadounidenses después de la Revolución cubana. Al mismo tiempo, sin embargo, Clinton confirmó la entrada en vigor de la ley para el 1 de agosto de 1996. El gobierno de México reconoció la decisión de postergar la aplicación del título III como un "esfuerzo por recoger la preocupación internacional", pero "lamentó" la entrada en vigor de la ley, y se reservó el derecho de tomar las medidas internas e internacionales necesarias para impugnarla y defender los intereses de las empresas y los ciudadanos mexicanos.³⁰ De entrar en vigor la Ley Helms-Burton en su totalidad, el TLC podría volverse irrelevante en algunos aspectos. La "bilateralidad formalizada" ignoraría sus propios mecanismos de regulación para hacerse evidente en su forma meramente estructural. Así, la manera como se resuelva el diferendo entre Estados Unidos, por un lado, y México y Canadá, por el otro, indicará la utilidad última del TLC para resolver conflictos comerciales entre los tres países.³¹

Finalmente, la controversia alrededor de la Ley Helms-Burton ha tenido otras implicaciones en la política exterior de México respecto a Estados Unidos. En primer lugar, el gobierno mexicano necesitaba

²⁹ El vocero del Departamento de Estado, Nicholas Burns, expresó el desacuerdo estadounidense respecto a que Canadá y México recurrieran al capítulo 20 del TLC para la resolución de disputas, "pues creemos que nos conducimos en consistencia con el derecho internacional". *El Financiero*, 30 de mayo de 1996, p. 22.

³⁰ *La Jornada*, 17 de julio de 1996, pp. 43 y 49.

³¹ Aunque, debe decirse, la decisión final del presidente estadounidense respecto de la Helms-Burton no está en función exclusivamente de la relación con México o del TLC. La ley es rechazada por sectores dentro de Estados Unidos y la Unión Europea, principalmente.

defender intereses concretos –no retóricos– en oposición a determinadas políticas de Estados Unidos. Se ha discutido mucho qué tanto afectaría la ley a intereses mexicanos; se sabe que hay inversión mexicana en Cuba pero no es claro el monto, ni si corresponde a las disposiciones de la ley. El Departamento de Estado mandó una “carta de advertencia” a la empresa mexicana Domos, por sus inversiones en Cuba y aparentemente la empresa Cemex retiró sus inversiones de este país antes de recibir una carta similar.³² La reacción del gobierno y de los empresarios, no obstante, hace pensar que de no tratarse de perjuicios reales a intereses económicos cuantiosos, se intenta por lo menos evitar que la aplicación de la ley refuerce el precedente de la extraterritorialidad,³³ por un lado, o rechazarla como un medio para equilibrar la relación de México con Estados Unidos. En efecto, todas estas consideraciones han determinado la oposición del gobierno y empresarios mexicanos aunque siempre en cuanto al carácter extraterritorial de la ley.³⁴

Al mismo tiempo, sin embargo, tanto gobierno como empresarios han sido cuidadosos en su respuesta al gobierno estadounidense: distinguen claramente el rechazo a la ley del apoyo a Cuba.³⁵ El lenguaje del gobierno y de los empresarios se vuelve pragmático. Las dificultades para manejar todas estas reacciones se reflejan en las propuestas prácticas para contrarrestar los efectos de la Helms-Burton: la llamada *Ley antídoto*³⁶ y el TLC.³⁷ En principio, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado y la Secofi representan estas posiciones, respectivamente, aunque en ocasiones tal división no ha sido muy clara.

³² *Uno más Uno*, “Economía”, 9 de junio de 1996, p. 15, y *La Jornada*, 30 de mayo de 1996, p. 52.

³³ Evidente en casos como el de Álvarez Macháin y el embargo atunero. Además de la Helms-Burton, el gobierno estadounidense pretende sancionar a aquellos países que inviertan en los sectores de petróleo y gas en Libia e Irán. De aquí la fuerte oposición europea.

³⁴ Para la posición de Carlos Abascal, presidente de la Coparmex, véase *La Jornada*, 28 de mayo de 1996, p. 42.

³⁵ Carlos Abascal fue muy claro al definir la posición de los empresarios mexicanos y decir que “no se apoya de ninguna forma al gobierno de Castro”, pero tampoco se podía permitir que Estados Unidos violara el derecho internacional y la soberanía de los pueblos. *Idem*.

³⁶ Una de cuyas medidas permitiría que ciudadanos mexicanos demandaran la reparación de daños cuando una acción extranjera –estadunidense– afectara sus intereses.

³⁷ Véase Emilio Zebadúa, “Respuesta a Helms y Burton”, *La Jornada*, 18 de julio de 1996, pp. 1 y 44.

La alternativa del TLC ha sido propuesta para evitar una guerra comercial con Estados Unidos. El subsecretario Zabludovsky aseguró que el TLC cuenta con los mecanismos para revisar el caso y que incluso abre la posibilidad de adoptar represalias comerciales contra Estados Unidos.³⁸ Sin embargo, en otra ocasión, Zabludovsky llegó a afirmar también que las sanciones a empresas mexicanas que proporcionaran información a los tribunales estadounidenses incluidas en la *Ley antídoto* serían necesarias dada la extraterritorialidad de la Helms-Burton.³⁹

El presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, Fernando Solana, propuso inicialmente responder a la Helms-Burton con una *Ley antídoto* o *espejo* desde México. Solana, sin embargo, también advirtió la necesidad de evitar una “guerra comercial” con Estados Unidos.⁴⁰ Pero la disyuntiva entre TLC o *Ley antídoto* parece haber llegado al Senado también.⁴¹ En diversas ocasiones, algunos senadores negaron incluso la necesidad de dicha ley.⁴² Hacia junio de 1996 aparentemente no existía todavía el proyecto de iniciativa.⁴³

El secretario Gurría pareció matizar la reacción inicial a la Helms-Burton al admitir la dificultad de imponer sanciones comerciales recíprocas a Estados Unidos. En cuanto a la discusión de la *Ley antídoto*, Gurría advirtió que, de aprobarse, se caería en la extraterritorialidad que el gobierno de México criticaba, lo que sometería a las empresas nacionales a una doble presión, al castigarlas por cumplir con la Helms-Burton.⁴⁴ Gurría aseguró en algún momento que no había tal ley, sino que se buscaba la manera de proteger a los posibles afectados mediante el trabajo conjunto de empresarios, el Congreso y el Ejecutivo.⁴⁵

Después de que Clinton anunciara la entrada en vigor de la Ley Helms-Burton, aunque postergando la aplicación del título III, la SRE se refirió a la realización de consultas con Estados Unidos de acuerdo

³⁸ *La Jornada*, 4 de junio de 1996, p. 43. Los tres países del TLC tuvieron reuniones de consulta pero sin ningún resultado. Al finalizar una de ellas, el portavoz del Departamento de Estado, Glynn Davies, dijo que Estados Unidos no tenía nada que negociar con Canadá, México, la Unión Europea u otros países: simplemente se había explicado la intencionalidad de la ley. *Uno más Uno*, 29 de mayo de 1996, p. 3.

³⁹ *Uno más Uno*, “Economía”, 21 de junio de 1996, p. 3.

⁴⁰ *La Jornada*, 7 de junio de 1996, p. 52.

⁴¹ *Reforma*, 31 de mayo de 1996, p. 4a.

⁴² *Uno más Uno*, 16 de junio de 1996, p. 5.

⁴³ *Idem*, y *La Jornada*, 21 de junio de 1996, p. 53.

⁴⁴ *El Financiero*, 24 de mayo de 1996, p. 20.

⁴⁵ *Uno más Uno*, “Economía”, 21 de junio de 1996, p. 3.

con el TLC para que se cumpliera con el mismo. La secretaría subrayó su adhesión al principio de no intervención y su rechazo a la aplicación extraterritorial de la ley.⁴⁶ Solana, por su parte, reiteró la necesidad de la *Ley antídoto*, la cual podría entrar al Congreso de la Unión en el periodo extraordinario en el que se debatiría la reforma política.⁴⁷

El hecho de que se defiendan intereses más concretos, y en oposición a Estados Unidos, sin embargo, hace más difícil la relación bilateral pues se trata ya de una discrepancia directa sobre la extraterritorialidad de la legislación estadounidense. Por falta de intereses cuantiosos que defender, o por precaución en la relación con Estados Unidos, el gobierno de México parece haber optado por la salida menos comprometedora: el “rechazo compartido” de la ley. No sólo Canadá, sino también otros países, principalmente de la Unión Europea, salvan a México de un enfrentamiento exclusivo con Estados Unidos. Al contrario de casos anteriores, este rechazo a medidas estadounidenses al que México se une proviene de socios comerciales importantes, y aliados, de Estados Unidos.⁴⁸ México ha expresado su desacuerdo de manera multilateral también en la OEA, el Grupo de Río y la OMC.

Entre otros “temas tradicionales” de la relación bilateral, pueden citarse la migración y el narcotráfico. Éstos aparecen como elementos de continuidad pero también como parte de la discusión actual de la política exterior de México. Destaca, en el caso del narcotráfico, un falso dilema que el gobierno de México no ha podido resolver: la cooperación con el vecino del norte o la defensa de la soberanía. Este dilema revela las dificultades que enfrenta la política exterior: ninguno de sus dos componentes –cooperación y soberanía– está claramente definido, por lo que su interacción se complica. Además, el dilema apunta a fin de cuentas al manejo, también delicado, de principios e intereses.

El problema siempre presente de la migración se hizo más visible a partir de la violencia extrema de dos policías de California contra

⁴⁶ *La Jornada*, 17 de julio de 1996, p. 43.

⁴⁷ Entre las medidas que incluiría la ley se mencionó la restricción de la entrada al territorio nacional a empresarios o ciudadanos estadounidenses que demandaran a las compañías mexicanas con vínculos comerciales con Cuba, tal como lo había propuesto la Unión Europea. *La Jornada*, 18 de julio de 1996, p. 45.

⁴⁸ Podría discutirse que el tercermundismo o el diálogo Norte-Sur representaron también posiciones opuestas a las de Estados Unidos. Sin embargo, se trató de posiciones principalmente retóricas y compartidas por los “débiles”, o menos importantes, lo que les restó eficacia.

un grupo de indocumentados mexicanos, así como de otros accidentes en que inmigrantes mexicanos resultaron heridos o perdieron la vida en abril de 1996. Es evidente que el problema está lejos de resolverse, y el gobierno de México podrá actuar con restricciones siempre que se trate de inmigrantes *ilegales*. Mientras no se ataquen las causas de fondo que originan la migración ilegal a Estados Unidos, el gobierno de México deberá limitarse a pedir el respeto a los derechos humanos de los indocumentados. No puede desconocer, pero tampoco respaldar, ese tipo de migración. Es claro también que es poco lo que el gobierno puede hacer ante actitudes xenofóbicas de ese tipo, agravadas por las campañas electorales en Estados Unidos.

Estados Unidos ha mandado diversos mensajes en cuanto al problema de la migración. Por un lado, el gobierno estadounidense pareció tener la voluntad de evitar que se volviera un conflicto inmanejable, por ejemplo, en la Conferencia Regional sobre Migración llevada a cabo en marzo de 1996 en la ciudad de Puebla. En ésta, los países de la región, incluyendo Estados Unidos, acordaron tomar medidas para evitar el tráfico de personas y condenaron las violaciones a los derechos humanos de los migrantes, independientemente de su situación migratoria.⁴⁹ Doris Meissner, representante estadounidense, reconoció la importancia de los países que son el paso o el destino de la migración ilegal, e incluso habló de la necesidad de un diálogo regional para buscar soluciones a ese problema.⁵⁰ Al mismo tiempo, sin embargo, el Congreso estadounidense continuó legislando en contra de la migración ilegal e intentó, sin éxito, restringir la migración legal.⁵¹

El tema del narcotráfico pone de manifiesto la discusión acerca de la soberanía mexicana, los límites de la cooperación entre los dos países, la necesidad de contar con un discurso moderado por parte de ambos gobiernos y la presentación del narcotráfico como un problema regional cuya importancia aumenta con el año electoral estadounidense.

⁴⁹ *La Jornada*, 15 de marzo de 1996, p. 3.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 5.

⁵¹ Entre las reformas a la ley migratoria que aprobó la Cámara de Representantes se encuentran las que niegan educación a los hijos de inmigrantes ilegales y servicios médicos a los indocumentados, el incremento de agentes de la patrulla fronteriza y la adopción de medidas para evitar la falsificación de documentos. *Uno más Uno*, 22 de marzo de 1996, p. 3. El Senado aprobó en mayo de 1996 un proyecto antiinmigratorio similar que no incluía, sin embargo, la cláusula que negaba el acceso a la educación pública a los hijos de indocumentados. *La Jornada*, 3 de mayo de 1996, p. 56.

El marco de la discusión sobre el narcotráfico ha sido, desde que Zedillo asumió la presidencia, el de la cooperación como el mejor medio para atacar un problema internacional.⁵² En lo retórico, ambos gobiernos han identificado el narcotráfico como una amenaza para la seguridad nacional e internacional.⁵³ El gobierno de México, sin embargo, ha subrayado que cualquier forma de cooperación deberá darse con respeto de la soberanía de cada país y una vez que cada una de las partes afectadas cumpla con su responsabilidad. Vale la pena notar que, según Zedillo, “[los mexicanos] nos sumaremos al esfuerzo global a través de una más efectiva cooperación internacional, pero, en cualquier caso, seguiremos combatiendo el narcotráfico con todos los instrumentos a nuestro alcance”.⁵⁴

Debe señalarse que este marco retórico de cooperación ha tenido que enfrentar algunas pruebas que pueden identificarse como un “intercambio de declaraciones” cuyo tema último fue la soberanía mexicana. En algunos casos, como el de la *certificación*, el gobierno mexicano reaccionó moderadamente.⁵⁵ La *certificación* se vio acompañada de una serie de elogios al gobierno mexicano, aun cuando se reconoció la gravedad del problema del narcotráfico en México.⁵⁶ A pesar de que algunos grupos consideraron esta acción como “intervencionista”, la SRE fue cautelosa al afirmar que en el combate a las drogas prevalece el “espíritu de la cooperación”, y que el gobierno de México no le daba “fuerza o peso” a un proceso interno estadounidense.⁵⁷

Pero el concepto de “cooperación” tuvo que definirse cuando el ministro de Defensa estadounidense, William Perry, declaró que Estados Unidos y México realizarían maniobras militares conjuntas en

⁵² De hecho, la retórica de cooperación en materia de narcotráfico empezó a utilizarse desde el gobierno de Salinas.

⁵³ México, “Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República”, *loc. cit.*, p. 20. Los secretarios de Defensa de México y Estados Unidos, Enrique Cervantes y William Perry, respectivamente, coincidieron en tal percepción. *Uno más Uno*, 24 de octubre de 1995, p. 3. Para Perry, México y Estados Unidos vivían una “nueva era de cooperación”. *La Jornada*, 24 de octubre de 1995, p. 11.

⁵⁴ México, “Mensaje al H. Congreso de la Unión del C. Presidente de la República”, *loc. cit.*, p. 20. Gurría, por su parte, rechazó la creación de una fuerza multinacional para el combate al narcotráfico. *Uno más Uno*, 14 de diciembre de 1995, p. 6.

⁵⁵ La *certificación* significa el reconocimiento de los esfuerzos que México ha hecho para combatir el narcotráfico. Se trata de una práctica común del gobierno estadounidense, y no es la primera vez que se *certifica* a México.

⁵⁶ *Uno más Uno*, 2 de marzo de 1996, pp. 1 y 17.

⁵⁷ *La Jornada*, 2 de marzo de 1996, p. 5.

mar y tierra por un año en diversos ámbitos, incluido el del narcotráfico.⁵⁸ El gobierno de México negó rotundamente la posibilidad de tales maniobras conjuntas. La SRE se apresuró a aclarar que la cooperación militar entre México y Estados Unidos no incluye ejercicios conjuntos, sino que se limita a la modernización de equipos, cursos de adiestramiento e intercambio académico, cooperación para mejorar labores de apoyo a la lucha contra el narcotráfico y ayuda en caso de desastres naturales.⁵⁹ La SRE reiteró que la cooperación de México con cualquier país se da con base en el estricto respeto a la soberanía de los estados y en el principio de que sólo las fuerzas armadas mexicanas pueden operar en territorio nacional.⁶⁰ Ante la reacción mexicana, el Departamento de Defensa estadounidense aseguró que no existía ningún acuerdo con México para llevar a cabo ejercicios militares conjuntos, aunque afirmó que es una propuesta que sí se había planteado a las autoridades mexicanas. Las declaraciones de Perry habían sido solamente "una idea".⁶¹ La embajada estadounidense confirmó que cualquier cooperación entre los dos países se daría con "estricta consideración a la soberanía de México".⁶²

Las declaraciones de Thomas Constantine, administrador general de la DEA, causaron una reacción semejante a las de Perry. Según Constantine, algunos bancos mexicanos "lavan" dinero del narcotráfico y las organizaciones de narcotraficantes en México se han convertido ya en mafias más poderosas que las de Colombia.⁶³ La SHCP y la PGR rechazaron las acusaciones sobre el lavado de dinero en bancos mexicanos; la SRE también protestó por tales acusaciones y consideró ofensiva la solicitud de Constantine al gobierno de México de arrestar a tres conocidos capos del narcotráfico, si con ello insinuaba que faltaba voluntad por parte del gobierno de México. Para la SRE las declaraciones de este funcionario "atentaban" contra el ambiente de cooperación entre México y Estados Unidos.⁶⁴ Para el sector empresarial

⁵⁸ *Excelsior*, 17 de marzo de 1996, p. 5A.

⁵⁹ *Uno más Uno*, 18 de marzo de 1996, p. 3.

⁶⁰ *La Jornada*, 18 de marzo de 1996, p. 8.

⁶¹ *Uno más Uno*, 19 de marzo de 1996, p. 3. Otra dimensión importante del tema es la incorporación del ejército en el trato como el inicio de una "relación militar bilateral" en sí misma. Este último ha sido tradicionalmente un asunto delicado para el gobierno de México.

⁶² *La Jornada*, 19 de marzo de 1996, p. 3.

⁶³ *Uno más Uno*, 23 de abril de 1996, pp. 1 y 3.

⁶⁴ *Uno más Uno*, 24 de abril de 1996, p. 14, y 25 de abril de 1996, pp. 1 y 8. *La Jornada*, 25 de abril de 1996, p. 8, y 28 de abril de 1996, p. 3. Lozano Gracia posteriormente

tales acusaciones resultaban “una agresión, una actitud hostil a México”.⁶⁵ El secretario Cervantes, en Washington, declaró que la soberanía sería el único límite a la cooperación con Estados Unidos contra el tráfico de drogas.⁶⁶

Durante la Reunión Binacional, los gobiernos de México y Estados Unidos intentaron controlar estos “intercambios de declaraciones”. Esta reunión, al contrario de la Interparlamentaria,⁶⁷ se caracterizó por un tono cordial y, sobre todo, moderado, por parte de ambas delegaciones. Durante el encuentro, el secretario de Estado, Warren Christopher, reconoció la cantidad de ataques contra México provenientes de diversos sectores estadounidenses y admitió que continuarían hasta las elecciones presidenciales en ese país. Más importante, sin embargo, fue la declaración de Christopher de que, una vez realizadas las elecciones, el nuevo liderazgo estadounidense reconocería “la importancia básica de una buena relación bilateral entre los dos países”.⁶⁸ El presidente Zedillo solicitó respeto y cooperación en la relación bilateral mientras que Christopher elogió las medidas económicas y políticas adoptadas por el gobierno mexicano.⁶⁹ La Reunión Binacional terminó con la firma de 11 acuerdos que incluyeron un Memorándum de Entendimiento sobre Protección Consular, para proteger la seguridad física de los migrantes, procurar el efectivo respeto a sus derechos humanos y su dignidad, y facilitar las labores de protección de los consulados.⁷⁰

Los elogios para Zedillo y su gobierno continuaron, mientras en México surgían escándalos de corrupción que podrían alcanzar a Zedillo mismo, y aparecía el Ejército Popular Revolucionario, EPR, en el estado de Guerrero.⁷¹ Podría pensarse que al gobierno estadounidense

aceptó que sí había pruebas de lavado de dinero en bancos mexicanos, pero aclaró que las cifras dadas por Constantine eran “irresponsables” pues no se basaban en datos concretos y en nombres de “personas partícipes” de esos ilícitos. *Uno más Uno*, 29 de abril de 1996, pp. 1 y 14.

⁶⁵ *Uno más Uno*, 25 de abril de 1996, p. 8.

⁶⁶ *Idem*.

⁶⁷ La Reunión Interparlamentaria fue también foro de recriminaciones de ambas partes; el tema de la soberanía mexicana fue otra vez motivo de discusión cuando la delegación estadounidense utilizó a Pemex como ejemplo de la ineficiencia de las políticas económicas mexicanas. Los legisladores mexicanos reaccionaron agresivamente a la propuesta estadounidense de privatizar la paraestatal. *Excelsior*, 5 de mayo de 1996, pp. 1A y 10A.

⁶⁸ *Uno más Uno*, 8 de mayo de 1996, p. 1.

⁶⁹ *La Jornada*, 8 de mayo de 1996, p. 9.

⁷⁰ *Uno más Uno*, 8 de mayo de 1996, p. 8, y *La Jornada*, 8 de mayo de 1996, p. 9.

⁷¹ El Departamento de Estado pareció desestimar la importancia del EPR al decla-

le preocupaba mucho la inestabilidad de México, real o potencial, por las claras repercusiones para su país. En este sentido, es también significativo que el gobierno estadounidense reconociera el liderazgo de Zedillo, incluida su política de lucha contra las drogas, al mismo tiempo que negaba la visa al presidente colombiano Ernesto Samper. Después de todo, y más que nunca, la estabilidad mexicana sigue siendo fundamental para el gobierno estadounidense.

III. CANADÁ: ¿EL ALIADO DE MÉXICO?

Formalmente, Canadá es desde la firma del TLC un socio comercial de México. Pero, ¿significa esto que puede ser también un aliado para enfrentar en otros ámbitos al poderoso vecino común?, ¿o para buscar “apoyos” en el exterior en general? Este parece haber sido el objetivo del gobierno mexicano, tal como lo propuso Zedillo cuando aún era candidato a la presidencia. Zedillo identificaba a Canadá no sólo como un mercado y fuente de inversiones para México, sino también como un aliado “estratégico” para presentar posiciones comunes en diferentes foros globales y regionales.⁷² La visita del presidente Zedillo a Canadá en mayo de 1996 parece subrayar la continuidad de este propósito, fortalecido por la firma de la Ley Helms-Burton.

La promoción de las relaciones comerciales y financieras con Canadá fueron desde luego objetivos importantes del viaje del presidente Zedillo. Como socios, destacó obviamente el rechazo común a la Ley Helms-Burton y la búsqueda de medidas conjuntas para contrarrestar su efecto. Más allá de estos intereses específicos, destaca por novedosa la disposición de Zedillo de *informar* al gobierno y organizaciones no gubernamentales canadienses acerca de asuntos estrictamente internos de México tales como la situación de los derechos humanos en Chiapas y Guerrero, e incluso los rumores acerca de su renuncia.⁷³ Se trata, obviamente, de un mensaje con más destinatarios que

rar que no amenazaba la seguridad nacional de México. De acuerdo con el embajador Jones, el EPR era un asunto interno de México y no de la incumbencia de Estados Unidos. *La Jornada*, 3 de julio de 1996, p. 14, y *Uno más Uno*, 1 de julio de 1996, p. 9.

⁷² “Diez propuestas de política exterior”, *loc. cit.*, p. 2.

⁷³ *La Jornada*, 11 de junio de 1996, p. 3, y 12 de junio de 1996, pp. 1 y 10, y *Uno más Uno*, 12 de junio de 1996, p. 8. En nombre del presidente Zedillo, el secretario Gurría escribió una carta a la organización Inter-Church Committee on Human Rights in Latin America explicando detalladamente la situación de los derechos humanos en Mo-

Canadá,⁷⁴ pero vale la pena subrayar la *disposición* del gobierno de México de *informar* sobre sus problemas internos a un interlocutor respetuoso, sin una “tradición” injerencista en asuntos de México. Así, respeto a los derechos humanos y democracia en México son “hablados” en el exterior.⁷⁵ Cambia, en esta ocasión, el significado que México había dado al principio de no intervención; la apertura de México es voluntaria.

El tema de la migración ha sido utilizado también para contrastar las relaciones de México con Canadá y Estados Unidos. Con Canadá, existe un acuerdo migratorio “exitoso” que no pudo ser firmado con Estados Unidos en los últimos años.⁷⁶ Desde luego, el problema de la migración no es el mismo en Estados Unidos que en Canadá, pero no deja de subrayar el hecho de que la relación con este último parece más cordial y calculada. Esto es más fácil, sin duda, al tratarse del socio “secundario” y no del vecino inmediato, que recibe flujos migratorios incomparablemente mayores. Al considerar a Canadá como posible aliado, no se trata de sustituir a Estados Unidos que, para bien o para mal, es insustituible en las relaciones internacionales de México mientras persista una gran diferencia de poder entre los dos. Pero Canadá sí puede ser un segundo interlocutor importante para el logro de algunos de los intereses de México, internos y externos.

IV. RELACIONES CON EL SUR Y DIPLOMACIA REGIONAL

Con frecuencia, México ha buscado en el sur el equilibrio en sus relaciones internacionales, tan concentradas en Estados Unidos. La mayo-

relas, Guerrero y Chiapas, y en México en general. Además, rechazó que se hubiese reducido el presupuesto para los servicios de educación y salud. *La Jornada*, 12 de junio de 1996, p. 17. Contrasta esta actitud con la reacción del gobierno de México al reporte de Amnistía Internacional sobre la situación de los derechos humanos en México. La SRE lamentó que Amnistía Internacional “confunda al enemigo y haga caso omiso del ofrecimiento que [...] le ha hecho el gobierno de México para crear una alianza en la que juntos, organismos públicos y no gubernamentales, combatan a los verdaderos criminales y violadores aislados de los derechos humanos”. *La Jornada*, 21 de junio de 1996, p. 7.

⁷⁴ Son temas de gran importancia para Estados Unidos también.

⁷⁵ Debe decirse, sin embargo, que el presidente Zedillo también *informó*, durante su visita a Estados Unidos, sobre asuntos que afectan a los dos países, como el narcotráfico, aunque mencionó igualmente la reforma al sistema judicial haciendo hincapié en la creación de una estructura para la protección de los derechos básicos. Calificó las elecciones estatales como competidas y pacíficas pero sin dar más detalles. *Uno más Uno*, 12 de octubre de 1995, p. 8.

⁷⁶ *La Jornada*, 8 de julio de 1996, pp. 64 y 12, y 9 de julio de 1996, p. 13.

ría de las veces, también, el acercamiento con estos países le ha dado a México la oportunidad de exponer su política exterior de principios.⁷⁷ Esta tendencia se ha mantenido en términos generales durante el gobierno de Zedillo, aunque también hay indicios de que el lugar de los principios en la política exterior está cambiando.⁷⁸

Aunque menos importante, la relación con Guatemala tampoco ha sido fácil. La llegada del presidente Vinicio Cerezo marcó una mejoría a este respecto, si bien la relación continúa siendo distante. Es claro que Guatemala no ha sido una prioridad para el gobierno de Zedillo, pero vale la pena anotar brevemente el desarrollo de esta relación bilateral que tampoco es trivial para México, especialmente si se toma en cuenta la problemática en Chiapas.

En efecto, existen algunas señales del interés de los gobiernos de México y Guatemala por atender la relación bilateral.⁷⁹ El presidente guatemalteco, Álvaro Arzú, visitó México, “el hermano mayor”, en febrero de 1996.⁸⁰ Destaca su agradecimiento al gobierno mexicano por el cuidado que éste ha dado a los refugiados guatemaltecos en la frontera sur, así como por la hospitalidad brindada al diálogo de paz entre su gobierno y la guerrilla. De hecho, durante su estancia en México Arzú se entrevistó con algunos jefes guerrilleros guatemaltecos, lo que aceleraría el proceso de paz en Guatemala.⁸¹ Así, los términos de la discusión sobre los refugiados guatemaltecos —una “vergüenza para la historia de Guatemala”—⁸² cambiaron notablemente respecto de aquellos utilizados durante los ochenta. Las relaciones diplomáticas entre los dos países llegaban ahora a su nivel “más alto”, de acuerdo con el ministro guatemalteco de Relaciones Exteriores, Eduardo Stein.⁸³

⁷⁷ Citando a la oposición durante el gobierno de Salinas, Pastor identifica la política exterior mexicana como el “sello distintivo” de México. Pastor, *Whirlpool, op. cit.*, p. 260.

⁷⁸ Esto no quiere decir que México haya instrumentado anteriormente una “política de principios” consistente e inmutable. La “política de principios” ha sido en ocasiones poco clara, pero ahora esta dificultad se hace más evidente.

⁷⁹ Lo que no quiere decir, sin embargo, que pueda convertirse en una relación “fuerte”. Una buena relación con Guatemala es importante para México en cuanto a que significa “menos problemas” o la solución de ciertas dificultades en la también conflictiva frontera sur.

⁸⁰ Aunque Arzú calificó así a México, añadió que ningún país obtendría ventajas del otro en la relación bilateral. *Uno más Uno*, 27 de febrero de 1996, p. 8.

⁸¹ *Uno más Uno*, 25 de febrero de 1996, p. 3, y *El País*, 27 de febrero de 1996, p. 3.

⁸² *La Jornada*, 28 de febrero de 1996, p. 23.

⁸³ *Uno más Uno*, 16 de marzo de 1996, p. 17.

El 6 de mayo de 1996 se firmó en México el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).⁸⁴ Aunque se trata de un acuerdo estrictamente guatemalteco, es significativo que se haya firmado en México. Esto parecería trazar una línea de continuidad con la participación anterior de México en el proceso de pacificación en Centroamérica, especialmente en el caso de El Salvador. Pero debe mencionarse que la colaboración de México en los procesos de paz en El Salvador, Nicaragua y Guatemala después de Contadora coincidió con los intereses estadounidenses en la región.⁸⁵ Por otro lado, tampoco puede olvidarse que la relación con Guatemala ha sido tradicionalmente “distinta” de la que se tiene hacia otros países que han enfrentado conflictos guerrilleros, como Nicaragua o El Salvador. En estos casos, fue más reconocible el *activismo* mexicano, hacia fines de los setenta y principios de los ochenta.

La discusión acerca de la migración mexicana a Estados Unidos tuvo como resultado inevitable el cuestionamiento del trato que se da en México a los inmigrantes guatemaltecos y centroamericanos en general. Los gobiernos de Guatemala y México hicieron especial hincapié en solucionar el problema del tráfico de indocumentados durante la cuarta reunión del Grupo Ad Hoc sobre Trabajadores Agrícolas Migrantes Temporales Guatemaltecos y la quinta reunión del Grupo Binacional sobre Asuntos Migratorios. Parte de este esfuerzo concierne a la expedición de documentos oficiales falsos.⁸⁶ Durante la reunión sobre asuntos migratorios, la delegación guatemalteca aplaudió las acciones del gobierno mexicano en el esquema del Programa Integral de Protección al Migrante, y ambas delegaciones subrayaron que los derechos de los migrantes debían ser respetados independientemente de su condición migratoria.⁸⁷

Otro caso importante en las relaciones de México con el sur es el del acercamiento con Brasil, evidente durante la visita del presidente Fernando Henrique Cardoso a México. Los temas importantes para “los dos grandes países latinoamericanos”,⁸⁸ de acuerdo con los discursos de sus

⁸⁴ *Uno más Uno*, 7 de mayo de 1996, p. 17, y *La Jornada*, 7 de mayo de 1996, pp. 56 y 50.

⁸⁵ Domínguez, “Widening Scholarly Horizons”, *loc. cit.*, pp. 5 y 9.

⁸⁶ *Uno más Uno*, 1 de julio de 1996, p. 3.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 10.

⁸⁸ De acuerdo con el presidente Cardoso. Según la prensa mexicana, los diplomáticos brasileños vieron dicho acercamiento con cautela dado el distanciamiento previo causado por la concentración de México en las negociaciones del TLC. *Uno más Uno*, 18 de febrero de 1996, p. 3.

presidentes, fueron el combate al narcotráfico, el control sobre la volatilidad de los capitales, el libre comercio y la relación de México con el Mercosur. Vale la pena mencionar la idea de crear una "alianza estratégica" entre los dos países propuesta por Zedillo y retomada en el comunicado conjunto. Al tratar de manejar una relación que en ocasiones ha sido competitiva, esta "alianza" serviría para propiciar el diálogo y establecer mecanismos regulares de consulta política para coordinar las posiciones de los dos países en los foros multilaterales, así como para promover el libre comercio y las inversiones productivas. Ambos países cooperarían en materia educativa, cultural, científica y tecnológica.⁸⁹

Finalmente, la diplomacia regional ha servido a México para reforzar su "política de principios", especialmente ahora que la democracia y el respeto a los derechos humanos en México son motivo de escrutinio internacional. En este sentido, Cuba vuelve a ser excusa para que México recurra a sus principios de política exterior. Tal fue el caso, por ejemplo, en la Cumbre de Miami en diciembre de 1994 y en la Cumbre Iberoamericana de Bariloche, Argentina, en octubre de 1995. Ante posiciones que "urgían" a la democratización de Cuba, el presidente mexicano declaró en Miami que la democracia era "asunto de cada pueblo".⁹⁰ La defensa de la no intervención, sin embargo, fue matizada cuando Zedillo añadió que, "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 deberían sustentarse en los principios del derecho internacional de no intervención y autodeterminación de los pueblos.⁹¹ Durante la Cumbre Iberoamericana de Bariloche, Cuba no fue un tema tan discutido como lo había sido en reuniones anteriores, aunque volvió a condenarse el embargo estadounidense sin mencionar a Cuba por su nombre.⁹² En este sentido, se percibe la dificultad de México de defender la no intervención, defendiéndose él mismo, y de no contradecir la "ola democrática" hemisférica.

⁸⁹ *Uno más Uno*, 20 de febrero de 1996, p. 3, y 21 de febrero de 1996, p. 7.

⁹⁰ *La Jornada*, 11 de diciembre de 1994, p. 6, y *Excelsior*, 11 de diciembre de 1994, p. 44A.

⁹¹ *La Jornada*, 11 de diciembre de 1994, p. 6. Como candidato, Zedillo había definido su posición al asegurar que no existía un modelo único de democracia que pudiese exportarse sin ajustarse a las condiciones particulares de cada país: "El pluralismo ideológico sigue siendo, hoy más que nunca, un principio válido y central de la convivencia internacional", en "Diez propuestas de política exterior", *loc. cit.*, p. 4.

⁹² *La Jornada*, 17 de octubre de 1995, pp. 1 y 52.

La actitud defensiva de México fue evidente ante la “nueva visión para la OEA” propuesta por César Gaviria y que incluía la promoción de la democracia en los países miembros. México, según su representante, logró que las propuestas presentadas fueran condicionadas a los principios de no intervención y autodeterminación. La promoción de la democracia debería hacerse a petición del país interesado y respetando el principio de no intervención.⁹³ Esta posición “cerrada” del gobierno mexicano se modificó significativamente cuando invitó a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, a México. La visita tuvo lugar en julio de 1996 e implicó no sólo que se “investigaran” violaciones a los derechos humanos en México, sino también que se hicieran “recomendaciones” al gobierno. No deja de pensarse, entonces, que la soberanía, tal como la había entendido el gobierno de México, está cambiando también.

CONSIDERACIONES FINALES

En materia de política exterior, el gobierno de México se enfrenta a un problema de definiciones: de conceptos, de prioridades y de costos. Debe distinguir cuáles son sus objetivos y cuáles sus medios, y reconocer que los costos de lograr dichos objetivos pueden ser distintos de los que normalmente ha estado dispuesto a pagar. Diseñar una política exterior es desde luego una tarea difícil; por definición, el quehacer internacional de cualquier país tiene un alto contenido reactivo. ¿Qué características ha tenido entonces la política exterior de México en esta última crisis?, ¿pueden dejarse al margen los rasgos ya conocidos de vulnerabilidad, dependencia, posiciones defensivas y diversificación –principalmente simbólica– en favor de otros componentes novedosos? La respuesta sigue siendo negativa en términos generales aunque sí valdría la pena subrayar la “apertura” de México en cuanto a que asuntos internos sean discutidos en el exterior. Puede cuestionarse desde luego si esto forma parte de la política exterior; podría tratarse, nuevamente, de la reacción a una combinación de cambios externos e internos que a veces parece impuesta al gobierno mexicano.

⁹³ *La Jornada*, 2 de junio de 1995, pp. 1 y 54. El secretario Gurría fue también firme en cuanto a la cuestión de la democracia en México al discutirse inicialmente el posible acuerdo comercial con la Unión Europea: “no hay ningún acuerdo comercial que amerite dejar que alguien se nos venga a meter aquí a decirnos cómo organizar nuestra vida democrática”. *La Jornada*, 13 de septiembre de 1995, p. 14.

Al informar sobre la situación de los derechos humanos o la democracia, o al permitir que organizaciones internacionales “evalúen” estos asuntos, el gobierno de México opta por una definición distinta del principio de no intervención tal como lo había interpretado en el pasado.⁹⁴ Esta apertura por parte del gobierno de México, sin embargo, no se percibe de manera evidente en su relación con Estados Unidos. Los conceptos de soberanía y no intervención no son tan flexibles en este caso, tal parece que, a pesar de la “bilateralidad formal”, o institucional, es difícil todavía encontrar la fórmula para distinguir entre cooperación y subordinación. México, como todos los países, utiliza la política exterior para el logro de intereses concretos —que en ocasiones de gran vulnerabilidad pueden ser obligados. Una identificación clara y abierta de estos intereses aumentaría quizá la utilidad de la soberanía, el nacionalismo, la cooperación y la no intervención al recurrir a ellos como instrumentos más que como fines. La complejidad de estos cambios es indiscutible y es difícil reconocer si la política exterior de México está en un proceso de “transición”, o si simplemente reacciona de manera distinta a situaciones recurrentes.

⁹⁴ En muchas ocasiones, por ejemplo, la *opinión* externa sobre la naturaleza de un gobierno era interpretada como intervención.