

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO: ENTRE LA DEPENDENCIA Y LA DIVERSIFICACIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

INTRODUCCIÓN

LA DÉCADA DE 1980 FUE TESTIGO DE LOS CAMBIOS más importantes en el orden internacional desde fines de la segunda guerra mundial. Los sistemas políticos y económicos que surgieron y se consolidaron a partir de 1945 en Europa Central y del Este se redefinieron y transformaron profundamente las variables internacionales e internas de todos los países que componen la comunidad internacional.

El fin de la confrontación ideológica en 1989 y la rápida derrota de Iraq en la Guerra del Golfo Pérsico en 1991 dejaron un escenario internacional en el que el poder quedó concentrado en el grupo de países occidentales industrializados encabezados por Estados Unidos. Esto, sin embargo, no significó que el lugar y el papel de los países en vías de desarrollo llegaran a ocupar un primer plano en la nueva agenda internacional. En términos generales, la mayor parte de los países en desarrollo dejó de ser estratégicamente importante para el mundo desarrollado; si durante la guerra fría incluso el último rincón del planeta tenía un peso específico en la escala de la batalla ideológica, en el escenario internacional del fin de la misma perdieron relevancia áreas y regiones enteras, entre ellas América Latina.

Los grandes cambios internacionales han afectado a México de diversas maneras. En materia de política exterior, que es lo que importa en este trabajo, la realidad ha forzado a este país a estrechar sus relaciones con Estados Unidos, a pesar de haber abrigado desmedidas expectativas acerca de las oportunidades de diversificación en un nuevo orden multipolar. Ello ha significado un aumento en la dependencia de México con respecto a ese país, lo cual se ha intentado modificar o al menos reducir con estrategias y esfuerzos que han resultado poco

cambios internacionales, lejos de ofrecerle a México un espectro más amplio de opciones y de oportunidades, lo han reducido, obligándolo a concentrarse aún más en su relación con Estados Unidos. La primera parte busca estudiar los intentos por diversificar las relaciones exteriores de México durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), así como las razones que condujeron a aceptar un Tratado de Libre Comercio. La segunda parte analiza los obstáculos que enfrentó la política exterior para diversificarse entre 1989 y 1994. La tercera estudia las alternativas de diversificación para la política exterior de México durante los dos primeros años del gobierno del presidente Ernesto Zedillo.

1989-1994: DE LA DIVERSIFICACIÓN AL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Durante el gobierno de Salinas de Gortari, la política exterior atravesó por dos etapas distintas; la primera abarca desde el inicio de su gestión a finales de 1988, hasta principios de 1990 cuando, al término del Foro Económico Mundial en Davos, Suiza, la élite política percibió que el país no podría competir con Europa del Este como destino de las inversiones europeas, al menos no en los volúmenes esperados. La segunda etapa se inició a partir de entonces y se mantuvo hasta el final del sexenio, caracterizándose por un mayor acercamiento con Estados Unidos que culminó con la ratificación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

Así, la primera etapa siguió, en términos generales, las pautas marcadas durante los últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid, a saber:

1) Una sensible mejoría en la relación con Estados Unidos debido a que Centroamérica dejó de ser fuente de fricciones entre México y aquel país, por un lado, y a una mayor cooperación entre ambos países en asuntos como narcotráfico, comercio y garantías a la inversión, por el otro. Centroamérica había sido uno de los temas más conflictivos durante el gobierno de Miguel de la Madrid en la relación con Estados Unidos; sin embargo, a lo largo de 1988 las tensiones en torno a esa región se redujeron sustancialmente. Una actitud clave para aliviar el conflicto en la relación bilateral fue la del aún candidato presidencial Carlos Salinas de Gortari al conceder una entrevista al semanario *Newsweek*, en la cual dio a entender que durante su gestión las relaciones con Estados Unidos mejorarían sensiblemente, pues el problema centroamericano dejaría de ser fuente de discordia con Washington.

Explícitamente señaló que iba a dejar “a un lado Centroamérica porque [...] la situación ahí está evolucionando hacia una solución política en manos de los centroamericanos[...] Contadora funcionó muy bien hasta antes de que los centroamericanos encontraran sus propios mecanismos de diálogo y consulta...”¹ Asimismo, el distanciamiento por parte de México frente a Centroamérica también se expresó en el Plan Nacional de Desarrollo:

Nuestro país continuará atento a los acontecimientos en esa región y dispuesto a apoyar, *cuando los países centroamericanos así lo soliciten*, el diálogo y la concertación en la zona ístmica [...aunque] dicha solución deberá ser producto negociado de los propios países centroamericanos.²

2) Un cambio en la agenda de política exterior, en la cual los asuntos económicos se convirtieron en la prioridad número uno. El predominio de dichos temas fue, en buena medida, resultado del cambio en el modelo económico orientado hacia una mayor apertura dentro de un esquema neoliberal, modelo que tuvo sus raíces en el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988).

Otra razón por la que los asuntos económicos se volvieron preferentes en la agenda bilateral es, desde luego, el problema de la deuda externa, en el que de nueva cuenta tanto el gobierno como los bancos privados de Estados Unidos desempeñaron un papel crucial para poder enfrentar esa difícil situación y conseguir los recursos internacionales que México requería para su desarrollo. Durante las celebraciones del Bicentenario de la Revolución Francesa, en 1989, Salinas de Gortari aprovechó para entrevistarse con su homólogo norteamericano George Bush y buscar una renegociación de la deuda externa de México. De esa reunión surgió un proyecto —el llamado Plan Brady— por el que Estados Unidos daba su apoyo para reestructurar la deuda externa del país y posibilitarle nuevos créditos. El 5 de febrero de 1990, el secretario del Tesoro estadounidense, Nicholas Brady, firmó en la ciudad de México un acuerdo con el presidente Salinas relativo a la reestructuración de la deuda mexicana.³

En esta primera etapa hay indicios claros de que el gobierno de México no buscaba establecer una relación más estrecha con Estados

¹ “Plans for the future: Salinas’ Program for the Mexico Tomorrow”, entrevista concedida a *Newsweek*, 27 de junio de 1988, pp. 12-13.

² *Plan Nacional de Desarrollo*, México, SPP, 1989, p. 31. Cursivas del autor.

³ *La Jornada*, 9 de julio de 1989.

Unidos, y de que el propósito era el de la diversificación de las relaciones con otros países y regiones, tal como lo establece el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994.⁴ Asimismo, el propio presidente Salinas, durante el VII Seminario de la Cuenca del Pacífico celebrado en Manzanillo el 26 de julio de 1989 (dos meses después de la aparición del Plan Nacional), señaló:

México no pertenece ni quiere asimilarse a ninguna zona económica o bloque político alguno; quiere y está en posibilidades de aprovechar los nuevos equilibrios, la nueva conformación mundial, para hacer avanzar las legítimas aspiraciones del pueblo mexicano.⁵

Cabe subrayar que ya desde entonces, y a pesar de las negativas de Salinas de Gortari al respecto, algunos observadores señalaban que para fines del siglo xx México quedaría *inevitablemente* ligado al bloque económico de América del Norte —para entonces ya conformado por Estados Unidos y Canadá.⁶ Todavía en 1989, sin embargo, Salinas de Gortari sostenía que en caso de que se redujeran las tarifas comerciales con Estados Unidos, esto tendría que llevarse a cabo por medio de acuerdos sectoriales y no como parte de un proceso más amplio.⁷ Por su parte, a pesar de que la relación entre ambos países mejoraba, México protestó ante Estados Unidos cuando éste invadió militarmente Panamá. En esa ocasión la Presidencia de la República emitió un comunicado en el que expresaba su rechazo a la intervención militar.⁸

⁴ En el *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994* hay varias indicaciones de que el objetivo es la pluralización de las relaciones exteriores de México. Al respecto en la página 27 se señalan como objetivos: "...apoyar el desarrollo político y social del país a partir de una mejor inserción de México en el mundo(...) aumentar la presencia del país en foros multilaterales", y en la página 28: "propiciar un acercamiento mayor de México con los nuevos polos de crecimiento mundial, en especial con la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Europea". En *op. cit.*, pp. 27 y 28. Cursivas del autor.

⁵ *Excélsior*, 27 de junio de 1989, primera plana.

⁶ Al respecto, véase Jeffrey E. Garten, "Trading Blocs and the Evolving World Economy", en *Current History*, vol. 88, núm. 534, enero 1989, pp. 15-16.

⁷ Palabras dichas en una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos el 4 de octubre de 1989, en *Comercio Exterior*, octubre 1989, pp. 907-911.

⁸ Sin embargo, debe señalarse que México "censuraba la conducta del señor Manuel Antonio Noriega" —cosa que podría interpretarse como injerencia por parte de México en los asuntos internos de Panamá, pues al proponer "la vía del diálogo y la concertación (como) la mejor opción para un desenlace pacífico de la situación", no se hacía otra cosa que *aceptar* que Noriega tenía que irse porque Estados Unidos así lo quería y sólo se difería en la forma en que tendría lugar su retiro. Véase el texto comple-

¿Qué fue entonces lo que obligó al gobierno de México a cambiar la naturaleza y la orientación de su política exterior?

Los resultados del Foro Económico Mundial realizado en Davos, Suiza, en febrero de 1990, reforzaron la idea de que, ante el desinterés mostrado por los inversionistas europeos hacia México y la urgente necesidad de capitales por parte de este país, la única alternativa que permanecía abierta era la de estrechar los vínculos con Estados Unidos, el cual ya era nuestro principal socio comercial e inversionista, mediante un tratado de libre comercio.⁹ Los flujos de capital que necesitaba Europa del Este para su reconstrucción hacían difícil que un país como México resultara atractivo para el inversionista europeo. Además, la propia Europa Occidental parecía más interesada en profundizar su proceso de integración que en desviar sus recursos y atención hacia un escenario tan lejano y tan relativamente ajeno como lo era América Latina. Por su parte, la otra posible alternativa, el mercado japonés, no ofrecía facilidades para las exportaciones mexicanas.

En un periodo caracterizado por la escasez de capitales y en el que, aparentemente, existía una fuerte tendencia hacia la formación de bloques económicos regionales (la Unión Europea, TLC entre Canadá y Estados Unidos, sin mencionar la configuración comercial potencial en Asia-Pacífico), Salinas de Gortari decidió actuar con pragmatismo buscando asegurar para México la entrada de inversión y el acceso al mercado norteamericano para salvar el proyecto económico de su gobierno. Había que insertar a México dentro de este "nuevo orden mundial en formación".¹⁰

En opinión de Stephanie Golob, el gobierno de México promovió el TLC como consecuencia de una mala lectura de los cambios en el escenario internacional que parecían augurar un mundo de bloques económicos regionales relativamente cerrados, lo cual fue un error de percepción, y también debido a que la élite política del gobierno de México buscaba logros relativamente rápidos para restituir la legitimidad de su régimen, los cuales sólo podrían asegurarse mediante la fir-

to del "Comunicado de la Presidencia de la República en torno a la intervención armada de Estados Unidos en Panamá" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED, núm. 26, primavera 1990. Las citas corresponden a la página 90 del artículo citado.

⁹ Stephanie R. Golob, "¿Un nuevo orden internacional? La decisión de México respecto al libre comercio", en *Estados Unidos. Informe Trimestral*, México, CIDE, núm. 1, vol. 3, primavera 1993, pp. 31-56.

¹⁰ L. Bendesky y F. Sánchez, "Procesos de Integración en América Latina: mecanismos y obstáculos", en *Comercio Exterior*, núm. 40, julio de 1990, p. 623.

ma de un tratado de esta naturaleza. A la fecha, no existe evidencia que demuestre que el orden internacional tiende inevitablemente hacia la conformación de bloques económicos regionales, como lo confirma el éxito de la Ronda Uruguay. Además, el gobierno de Salinas de Gortari pagó un precio demasiado alto al buscar su legitimidad en el exterior, sobre todo en Estados Unidos, pues con ello el país se volvió más sensible y vulnerable tanto ante la opinión pública internacional como frente a presiones políticas y económicas externas.¹¹

Otra circunstancia adicional que empujó a México a este acercamiento “inevitable” con Estados Unidos fue el hecho de que la capacidad negociadora del país estaba muy debilitada a principios del sexenio de Salinas de Gortari. Los estragos de la crisis económica de los años ochenta, más el peso de la deuda externa, así como la integración creciente y silenciosa de la economía mexicana a la norteamericana generada durante esa década, dejaron al gobierno de México poco espacio de maniobra internacional. Al mismo tiempo, la única fuente de divisas que parecía tener el país era la inversión extranjera directa —70% de la cual provenía de Estados Unidos—, pues las exportaciones y los créditos no eran suficientes para cubrir las necesidades de crecimiento de la economía mexicana.

Con una deuda externa superior a los 100 mil millones de dólares para fines del gobierno de Miguel de la Madrid, lo cual representaba un pesado lastre para el desarrollo del país, México decidió profundizar su política de liberalización económica, la cual favorecía el incremento en las exportaciones, la disminución del déficit fiscal y de la inflación, así como la privatización de empresas paraestatales. A pesar de la enorme carga que representaba para el país, el gobierno de México prefirió pagar los costos internos de ser un deudor cumplido, en lugar de pagar los costos internacionales al buscar arreglos alternativos al pago de la deuda. Cabe mencionar que a mediados de la década de los ochenta, la opción de financiar la deuda mediante un aumento en las exportaciones tampoco era viable debido al proteccionismo que predominaba en los países desarrollados.¹²

Además de la deuda externa, la vulnerabilidad de México también se expresaba en la creciente integración de su economía a la norteamericana, así como en la mayor dependencia de su mercado, proceso

¹¹ Stephanie Golob, *op. cit.*, p. 42.

¹² Eduardo Margáin, *Los intereses, el poder y la distribución del ingreso en relaciones internacionales altamente asimétricas. El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1995, p. 134.

que se había estado gestando a lo largo de varias décadas. Para 1989, si bien México había logrado una mayor diversificación de sus exportaciones —las que en 1982 estaban compuestas en 78% por petróleo—, también se redujo la diversificación de sus mercados, concentrando 80% de ellas en Estados Unidos. Del mismo modo, las importaciones provenientes de ese país se incrementaron de 60 a 70% entre 1983 y 1991.¹³ Con base en el comportamiento de estos indicadores se puede apreciar cómo la dependencia comercial frente a Estados Unidos se incrementó de manera sensible durante los años ochenta.¹⁴

Para 1990 las empresas multinacionales en México, de las cuales 44.7% son empresas estadounidenses exportadoras, generaban más de 60% de las exportaciones de productos manufacturados; de hecho, más de la mitad del comercio manufacturero entre México y Estados Unidos se lleva a cabo entre empresas filiales.¹⁵ Es obvio suponer que debido a que la industria se volvió cada vez más dependiente de la exportación de las multinacionales a Estados Unidos, la vulnerabilidad de México con respecto a ese mercado aumentó. Estas empresas son intensivas en capital y tecnología y, desde luego, su inversión tecnológica y científica no la desarrollan en México.

Así, los objetivos iniciales de diversificación del gobierno de Salinas de Gortari tuvieron que sacrificarse debido a que, por una parte, se consideró que México debía asegurarse un sitio al lado de su poderoso vecino en un orden internacional dominado por los bloques comerciales. Por la otra, la debilidad en la posición negociadora del país frente a Estados Unidos a causa de la crisis económica de los ochenta y a la creciente integración a su economía, hacían prácticamente inevitable un mayor acercamiento entre ambos países. Esto significaba para México mayor dependencia y vulnerabilidad, pero parecía no haber otra alternativa.

La urgencia de lograr la firma y la ratificación del TLC con Estados Unidos, aunada a la debilidad de la posición negociadora de México, tuvo efectos poco favorables para los intereses mexicanos. Baste simplemente recordar que un tema tan importante para México como la migración, en el sentido de ofrecer un libre movimiento de trabajadores, no fue incluido en el TLC,¹⁶ en el que sólo se contempla la liberalización de merca-

¹³ Véase *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington D.C., IMF, 1993, p. 280, para los años 1986-1992, y 1990, p. 279, para los años 1983-1985.

¹⁴ Michael M. Hart, "A North American Free Trade Agreement: The Elements Involved", *The World Economy*, vol. 14, núm. 1, marzo de 1991, p. 95.

¹⁵ Eduardo Margáin, *op. cit.*, pp. 180-181.

¹⁶ En este sentido México tuvo que aceptar la imposición de Estados Unidos para

dos, pero no de mano de obra, lo cual beneficia más a Estados Unidos debido al diferencial de salarios y a que le ahorra oleadas masivas de migrantes mexicanos. Además, México siguió realizando cambios a sus políticas internas en forma unilateral —los llamados acuerdos paralelos— en asuntos tales como ecología y legislación laboral, aun después de firmado el TLC, debido a presiones políticas del gobierno del presidente Clinton.

Otro ejemplo de cómo los términos de la negociación del Tratado fueron poco favorables para México se manifiesta en que el país tuvo que modificar 29 leyes y cinco artículos de su Constitución, para ajustarse a diversas normas estadounidenses. Asimismo, México no tuvo la ventaja de un mayor plazo efectivo para hacer los ajustes requeridos por el TLC (a pesar de haber iniciado un proceso de liberalización económica mucho antes de recibir condiciones recíprocas de sus dos nuevos socios),¹⁷ plazo que se le ha concedido a otros países que han firmado acuerdos semejantes con Estados Unidos.¹⁸ Por otra parte, el no haber aceptado el TLC una vez que éste fue propuesto hubiera significado una mayor fuga de capitales e inestabilidad financiera para México en momentos de crisis. El solo temor ante una posible derrota del vicepresidente norteamericano Al Gore en el debate frente a Ross Perot en relación con la firma del TLC, propició una fuga de capitales de México de alrededor de 4 600 millones de dólares.¹⁹

dejar dicho asunto afuera del TLC. En 1989, el secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, aseguraba que cualquier tratado de libre comercio entre México y Estados Unidos tendría que incluir el tema sobre los trabajadores. *Ibid.*, p. 176.

¹⁷ Al respecto hay que recordar que durante la apertura económica del gobierno de Miguel de la Madrid, siguiendo las directrices del FMI, México no recibió la cantidad de inversión directa esperada, y en su comercio bilateral con Estados Unidos fue objeto de una imposición de barreras no arancelarias. En este periodo México tenía una economía mucho más abierta que la de Estados Unidos, Europa o Japón, sus principales socios comerciales. Baste subrayar que antes del ingreso de México al GATT, 100% de las exportaciones estaban sujetas a permisos y el arancel promedio era de 27%, aunque el máximo era de 100 por ciento. Después del ingreso al GATT, sólo 13.7 por ciento de las importaciones quedaron sujetas a permiso y la tarifa máxima se estableció en 20 por ciento. Para la política comercial de Estados Unidos véase Pedro Castro Martínez, "México y la política comercial estadounidense, 1982-1988", en *Foro Internacional*, México, vol. XXX, núm. 3, enero-marzo, 1990, pp. 490-496. Para las cifras de los aranceles antes y después de la entrada de México al GATT, véase Jesús Reyes Heróles G.G., "El Estado y el mercado", en *Nexos*, vol. XIV, núm. 165, septiembre de 1991, p. 21.

¹⁸ Tal es el caso de Israel quien firmó un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos en 1985. Eduardo Margáin, *op. cit.*, pp. 191 y 194.

¹⁹ Lorenzo Meyer, *Excélsior*, México, 18 de noviembre 1993, pp. 1 y 38. Citado en *ibid.*, p. 201.

En México, las opiniones sobre el Tratado fueron muy diversas, aunque en términos generales hubo poco debate e información disponible para el individuo promedio. Algunos sectores de la oposición expresaron su desacuerdo con la forma y el ritmo con los que se llevaron a cabo las negociaciones. Para Cuauhtémoc Cárdenas, una de las figuras centrales del PRD, la rapidez de la apertura propuesta en el TLC y el excesivo crecimiento de la inversión extranjera iban a comprometer la "soberanía" nacional.²⁰ Para Porfirio Muñoz Ledo, en ese entonces presidente del CEN del PRD, más que un acuerdo sobre comercio, el TLC era un acuerdo para la libre explotación de los recursos de México. Algunos militantes de la oposición de centro derecha también manifestaron su descontento. José Ángel Conchello señalaba que el TLC significaba

...renunciar a la independencia... [En cambio, oponerse] es decir sí a algo más valioso: el ensueño que teníamos de realizar un destino conjunto con los demás países latinoamericanos; a la vieja y entrañable idea de una "nueva grandeza mexicana", a la fisonomía nacional que se pierde cuando se pervierte... [El Tratado de Libre Comercio] es como el resultado de una negociación entre dos bribones que, al sentarse a la mesa, agarran la mano del otro para impedir una puñalada traperera... en fin, ¡un asco!²¹

Por otra parte, el entonces subsecretario de Relaciones Exteriores, el embajador Andrés Rozental, afirmaba que en consonancia con las cuatro líneas de acción de la política exterior mexicana durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari,²² se aplicaron enfoques y es-

²⁰ Eduardo Margáin, *op. cit.*, p. 191.

²¹ José Ángel Conchello, *El TLC: un callejón sin salida*, México, Grijalbo, 1992, pp. 14, 25, 26 y 139.

²² a) Replantear nuestras relaciones con Estados Unidos, con miras a maximizar los beneficios de la vecindad, reducir sus inconvenientes y aminorar los efectos de los grandes diferenciales entre los niveles de desarrollo de los dos países.

b) Promover una diversificación de nuestros vínculos hacia otras regiones geográficas, a fin de evitar una excesiva e inconveniente concentración de nuestras relaciones exteriores con Estados Unidos. Los esfuerzos orientados hacia la diversificación abarcan a América Latina, Europa y la Cuenca del Pacífico.

c) Intensificar los vínculos con aquellos países que por su peso específico en el escenario internacional, su dinamismo económico y tecnológico, su nivel de coincidencia con México en foros internacionales o la existencia de estrechas relaciones históricas y culturales, se consideran naciones clave. Éstas son: Canadá, Japón, Alemania, Francia, España, Corea, Italia, Reino Unido y, en nuestro ámbito regional, los países centroamericanos, Chile, Colombia, Venezuela y Cuba.

d) Participar activamente en los foros multilaterales, tanto los regionales como los de

trategias novedosas para llevarlas a cabo, una de las cuales fue el Tratado de Libre Comercio, resultado de "un manejo pragmático de los lazos bilaterales que pretendía dejar atrás, en lo posible, las fricciones, recelos y malentendidos del pasado, para pasar a una relación madura, consciente de las diferencias en los dos países, pero decidida a sacar ventaja de la vecindad y del creciente intercambio entre las sociedades de los dos países".²³ Para Antonio de Icaza, entonces subsecretario de la misma dependencia, la proyección internacional de México con la apertura y la liberalización crecía debido al prestigio de ser al menos "socio" del primer mundo. Asimismo, el hecho de que el escenario internacional se encontrara en una etapa de transición, favorecía "la diversificación [de México] en todos los terrenos".²⁴

Ahora bien, ¿en realidad representa el TLC una mejor posición para México en el escenario internacional? Más allá del prestigio que implica ser parte en un Tratado de esta naturaleza con la primera potencia mundial, es difícil responder afirmativamente a esta pregunta a la luz del debilitamiento económico y político de México y de su mayor dependencia con respecto a Estados Unidos. En este sentido, el TLC representa un conjunto de compromisos, condicionamientos y presiones que hacen muy difícil el mantener una política exterior equilibrada y efectiva. La debilidad económica y la inestabilidad política, por una parte, y la creciente dependencia frente a Estados Unidos, por la otra, dejan a México en una posición en extremo vulnerable, y reducen considerablemente su capacidad para mantener una política exterior independiente.

LOS LÍMITES DE LA DIVERSIFICACIÓN

Más allá de Estados Unidos, ¿cuál ha sido la importancia que México le ha concedido a otros países y regiones del mundo? En el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, se destacan como objetivos la diversificación y la pluralidad de la política exterior de México.²⁵ En esta sección se analizará cuál es la importancia que el gobierno le ha otorgado a

carácter universal. En Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, Colección: Una visión de la modernización de México, México, FCE, 1993, p. 14.

²³ *Ibid.*, p. 15.

²⁴ Antonio de Icaza, "La política de diversificación. Una apreciación global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 80.

²⁵ *Plan Nacional, 1989-1994, op. cit.*, pp. 25-32.

América Latina, a Europa y al Pacífico asiático por ser éstas las regiones con las cuales se lleva a cabo un intercambio comercial que, aunque muy secundario frente al que existe con Estados Unidos, es muy importante. En términos políticos, se ha considerado que estas regiones podrían desempeñar un papel significativo y equilibrar el peso de la influencia norteamericana. De este modo, se hará un balance general de la importancia del “resto del mundo” para México durante el gobierno de Salinas de Gortari.

En relación con América Latina, las líneas de política exterior definidas en el Plan Nacional de Desarrollo establecían la necesidad de incrementar la cooperación “hacia la constitución de una comunidad latinoamericana”. Con Colombia y Venezuela —que junto con México forman el Grupo de los Tres— se pretendía estrechar las relaciones económicas y la “concertación” política. Argentina y Brasil también serían objeto de un mayor acercamiento político, económico y cultural.²⁶

El propósito de estrechar los vínculos entre México y América Latina ha sido un factor recurrente en las declaraciones de los gobiernos mexicanos por lo menos durante los últimos treinta años. Para algunos analistas, esta región representa para México la “primera opción para evitar una excesiva concentración de las relaciones de este país con Estados Unidos”.²⁷ Aunque en los hechos la principal preocupación para México ha sido y sigue siendo Estados Unidos, y no sus vecinos del sur, ello no impidió que durante los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Salinas de Gortari se utilizara con insistencia el discurso latinoamericanista.²⁸

Entre 1989 y 1992, se celebraron 45 encuentros oficiales entre el presidente Salinas y representantes de los gobiernos de la región, y se suscribieron 103 convenios de cooperación con estos países. La poca importancia relativa que México le concede a América Latina en sus relaciones exteriores queda de manifiesto en la actitud de este país en los foros y organizaciones regionales. Tomemos por caso el llamado Grupo de Río —del cual México forma parte— y al que en 1991 se sumaron Chile, Ecuador, Bolivia y Paraguay, así como también un representante de Centroamérica y otro de los países del Caribe. A pesar de que este Grupo se considera un instrumento clave para fomentar el diálogo y la cooperación entre los países del área, y para buscar nuevos es-

²⁶ *Ibid.*, p. 31.

²⁷ Andrés Rozental, *op. cit.*, p. 79.

²⁸ Carlos Rico F., “Mexico and Latin America: The Limits of Cooperation”, en *CURRENT HISTORY*, vol. 86, núm. 518, marzo 1987, p. 121.

pacios de diálogo con otras regiones y grupos,²⁹ México nunca ha mostrado disposición a participar en frentes unidos con América Latina en defensa de intereses comunes si éstos pudieran afectar áreas de interés vital para Estados Unidos. Sirva de ejemplo el problema de la deuda externa, que México prefirió negociar de manera bilateral con Washington, sin acordar posiciones comunes con América Latina o formar parte de grupos de países deudores.

Sin embargo, cabe aquí destacar la colaboración cercana entre México y algunos países de la región. Tal es el caso de Cuba, país con el que hubo un intercambio de deuda por activos que permitieron a México participar en la industria del cemento, vidrio, telecomunicaciones, turismo y energía en la isla. También ha recibido impulso el fomento de la inversión mexicana en Centroamérica en áreas como infraestructura, hotelería y manufacturas.³⁰

Aun cuando durante los últimos años los intercambios comerciales en términos absolutos con América Latina han aumentado y se han firmado acuerdos de libre comercio con Chile (1991), Costa Rica (1994), Colombia, Venezuela y Bolivia (1994), la región en general sigue estando en un lugar muy secundario en comparación con el que tiene Estados Unidos. En el terreno de la economía, la posibilidad de fortalecer los vínculos comerciales entre México y América Latina no es nueva, pues ésta ha existido desde siempre en forma latente, y ha tenido oportunidad de desarrollarse a través de mecanismos tales como la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) desde principios de la década de los sesenta. Sin embargo, por razones que van desde la geografía hasta la falta de interés, tal alternativa no ha sido plenamente aprovechada por México. Es posible que el incremento en los intercambios comerciales actuales entre México y América Latina, en especial con aquellos países con los que se tiene un acuerdo de libre comercio, respondan en buena medida a la preocupación de esta región por no quedarse fuera de su mercado mundial más importante: Estados Unidos. Los cuadros 1 y 2 ofrecen una comparación de las exportaciones e importaciones mexicanas con América Latina —destacando a sus nuevos socios comerciales— y con América del Norte.

²⁹ Margarita Diéguez, "La concertación política. El caso del Grupo de Río", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 154.

³⁰ Rogelio Granguillhome, "Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe: 1988-1994", en *ibid.*, p. 171.

CUADRO 1
Exportaciones de México hacia América Latina y América del Norte, 1987-1995
(en millones de dólares)

<i>País/Año</i>	<i>1987</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Estados Unidos	13 265	18 837	37 468	43 117	51 943	66 757
Canadá	312	226	1 000	1 541	1 470	1 979
América Latina	1 599	1 791	2 700	2 822	2 754	4 509
Chile	44	90	152	194	203	490
Colombia	137	110	219	236	304	453
Venezuela	84	135	199	227	174	380
Costa Rica	55	62	107	99	95	137
Bolivia	1	4	9	17	13	24
Total exportaciones de México al mundo	20 532	27 161	46 497	52 015	61 033	79 823

Fuente: *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1994, pp. 300-301 y 1996, pp. 313-314.

CUADRO 2
Importaciones de México procedentes de América Latina y América del Norte
(en millones de dólares)

<i>País/Año</i>	<i>1987</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>
Estados Unidos	8 252	19 846	44 279	46 542	57 009	54 017
Canadá	375	391	1 052	1 163	1 600	1 374
América Latina	426	1 400	2 581	2 708	3 159	2 158
Chile	7	41	105	143	250	548
Colombia	4	36	80	92	133	107
Venezuela	6	152	288	250	327	235
Costa Rica	2	38	16	24	30	17
Bolivia	1	6	19	18	21	6
Total de importaciones de México	12 758	30 014	63 337	65 580	79 199	72 480

Fuente: *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1994, pp. 300-301 y 1996, pp. 313-314.

Como puede apreciarse, si bien el intercambio comercial entre México y América Latina ha venido aumentando en los últimos diez años, éste sigue siendo casi 26 veces menor que el que se tiene con Estados Unidos. En estas circunstancias es necesario reflexionar hasta dónde es posible la cooperación con esta región. Si se considera, por un lado, que hay una tendencia general hacia la escasez de capitales y

una competencia mundial y regional por los mismos y, por otro, que las economías de América Latina ofrecen productos y condiciones muy similares, entonces, ¿no sería más razonable pensar que los países de la región más que complementarse y cooperar, compiten entre sí por los mismos mercados e inversiones del mundo industrializado?

Respecto a Europa, las relaciones de México con el viejo continente no se desarrollaron en la forma planeada originalmente por el gobierno de Salinas, a pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, aparecía como un polo de primera importancia hacia el cual diversificar las relaciones exteriores de México; en éste, se establecía la necesidad de buscar la mejor manera de aprovechar las oportunidades de comercio, inversión y coinversión con esa región.³¹ Algunos expertos aseguraban que si bien Europa no podía desplazar a Estados Unidos como primer socio comercial de México, sí ofrecía la posibilidad de equilibrar la influencia norteamericana en los terrenos político y de cooperación científico-tecnológica.³²

A pesar de ello, y como ya se explicó, el interés de los europeos por América Latina pareció disminuir proporcionalmente a la atracción generada por los procesos de apertura y liberalización en Europa del Este. Los resultados del Foro Económico Mundial de febrero de 1990, en Davos, Suiza, se interpretaron como una clara señal del poco interés de los europeos por invertir en México. Además, los procesos de integración que transformaron a la Comunidad Económica Europea en la Unión Europea, iniciados en Maastricht y desarrollados a lo largo de 1992, parecían indicar que el principal interés de sus miembros era concentrar sus esfuerzos y recursos en el viejo continente. Esa situación hacía difícil pensar que países como México pudieran tener una mayor participación en el mercado europeo a partir de 1992.

En este sentido, si bien las exportaciones mexicanas hacia Europa crecieron a un ritmo promedio anual de 32% entre 1989 y 1990, tal crecimiento se estancó en 1991 y 1992, y para 1993 experimentó una disminución que las dejó en 17.3 por ciento. En cambio, las importaciones tuvieron un crecimiento sostenido y México acumuló un gran déficit comercial con Europa que, a pesar de la crisis de 1994/1995, no ha disminuido como era de esperarse.

³¹ *Plan Nacional, 1989-1994, op. cit.*, p. 32.

³² Wolf Grabendorff, "México y la Comunidad Europea: ¿hacia una nueva relación?", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en los noventa*, México, Siglo XXI, 1991, p. 161.

En cuanto a los bienes y productos que componen el intercambio comercial entre México y Europa, no se experimentaron cambios significativos, a pesar de que en 1991 se suscribió un acuerdo marco de cooperación entre México y la Unión Europea, a partir del cual surgió una Comisión Mixta para impulsar una mayor diversificación del comercio; México siguió exportando materias primas y productos semi-elaborados, y de Europa continuó la importación de bienes intermedios y de capital. El siguiente cuadro ilustra el desarrollo del comercio entre México y la Unión Europea en el periodo estudiado.

CUADRO 3
Comercio entre México y Europa Occidental, 1989-1993
(millones de dólares)

Año	1989	1990	1991	1992	1993
Exportaciones	2 469	3 013	3 600	3 184	2 993
Importaciones	3 328	4 073	5 713	7 110	7 290

Fuente: Gabriel Rosenzweig, "La política de México hacia Europa: 1989-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño 1994, p. 97.

A su vez, entre 1989 y 1993, la inversión europea en México se elevó para alcanzar un promedio anual de 855.6 millones de dólares, cifra que en 1985 se había mantenido en tan sólo 138.1 millones de dólares. En términos relativos también aumentó la inversión europea directa, pues pasó de 7.9 a 19.5% entre 1985 y 1993. Este aumento de la inversión europea se corresponde con una disminución proporcional de las inversiones norteamericanas, que bajaron de 78.8 a 63.4% entre 1985 y 1993, y de las japonesas, que también descendieron de 4.6 a 2.3% en el mismo periodo.³³

Durante su mandato, el presidente Salinas realizó seis giras a Europa y recibió a numerosos jefes de Estado y de gobierno del viejo continente. Con España se suscribió un Tratado General de Cooperación y Amistad en 1990 y se estableció una Comisión Binacional. Con Francia se firmaron acuerdos marco de cooperación en 1991 y 1992 y se estableció la Comisión Binacional México-Francia en 1994. Con Alemania se creó la Comisión México-Alemania 2000, con el objetivo de desarrollar proyectos de inversión conjunta tanto pública como privada. Con Gran

³³ Rosenzweig, art. cit., p. 95.

Bretaña se acordó un Mecanismo de Consultas Políticas bilaterales en 1994. Además, se establecieron relaciones con el Vaticano, Mónaco y Liechtenstein, y se abrió un consulado mexicano en Sevilla.

A pesar de estos esfuerzos diplomáticos por parte de México, el interés de Europa en nuestro país no es directo, pues está muy condicionado al lugar que éste ocupa dentro del TLC. En este sentido, el aumento de la inversión europea responde, fundamentalmente, al propósito de exportar desde México al mercado norteamericano, interés que los estadounidenses no ven con buenos ojos, con lo que hacen evidentes los límites "naturales" al papel que Europa pudiera representar en las relaciones exteriores de México.

En cuanto a la Cuenca del Pacífico, el PND 1989-1994 la considera como una de las regiones que requieren de mayor presencia por parte de México en todos los ámbitos. El presidente Salinas hacía explícito el interés de su gobierno en el área al decir que,

En la nueva era de mayor competencia y menor confrontación que ya vivimos, México tiene la vitalidad y el optimismo que caracterizan el espíritu del Pacífico... [De esta forma] las posibilidades de intercambio y complementación entre las dos partes son extraordinarias: recursos financieros, enorme vinculación tecnológica, grandes mercados en expansión por una parte, y por la otra, la nuestra, país soberano, instituciones firmes, capacidad desarrollada, sector empresarial modernizador y nacionalista, trabajadores comprometidos con México y la eficiencia; además, materias primas, turismo, pesca, productos agropecuarios y maquila con un grado creciente de integración nacional que la acerca, a la maquiladora, cada vez más a una real industria de exportación.³⁴

La Cuenca del Pacífico se ha convertido en el mayor mercado del mundo, así como en la región de mayor dinamismo económico y financiero.³⁵ Durante los últimos ocho años México ha ingresado a los organismos multilaterales más importantes de esa zona geográfica, como lo son el Consejo Económico para la Cuenca del Pacífico, el cual tiene un perfil netamente empresarial, y el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, en 1991, de carácter trilateral pues está integrado por empresarios, académicos y gobierno. También, desde 1993

³⁴ Citado en Jorge Alberto Lozoya, "La Cuenca del Pacífico: retos y oportunidades para México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 26, primavera de 1990, p. 31.

³⁵ Héctor Cárdenas Rodríguez, "México y la Cuenca del Pacífico", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 104.

México pertenece al mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico. Asimismo, por decreto presidencial, en 1988 se formó la Comisión Mexicana de la Cuenca del Pacífico con la idea de fortalecer las relaciones políticas, económicas, culturales, empresariales y académicas entre México y los países de aquella región. Dentro de la Cuenca destaca Japón como el motor más dinámico del crecimiento; México ha buscado aprovechar las oportunidades que ese país pudiera ofrecer, aunque durante los últimos años, como ya se mencionó, la inversión japonesa directa en México ha disminuido. En el área del comercio, si bien entre 1989 y 1990 México alcanzó un superávit con ese país, a partir de entonces la balanza se inclina en la otra dirección. El cuadro 4 muestra el desarrollo de la relación comercial entre México y Japón entre 1989 y 1995.

CUADRO 4
Comercio entre México y Japón, 1989-1995
(millones de dólares)

Año	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Exportaciones	1 311	1 502	1 230	793	700	988	928
Importaciones	818	1 283	2 061	3 041	3 369	3 812	3 608

Fuente: *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, Fondo Monetario Internacional, 1996, p. 313.

La relación entre México y Japón tiene límites sistémicos muy claros. Para algunos expertos, es un error considerar que el trato con Japón puede ser una alternativa real a la enorme dependencia económica frente a Estados Unidos. Para Japón, México no tiene importancia intrínseca, pues se le considera básicamente como un espacio geográfico cercano a Estados Unidos, y el gobierno japonés no vacila en ajustar muchas de sus políticas hacia México cuando advierte que su propia relación con la superpotencia podría resultar afectada.³⁶

Antes de finalizar este apartado conviene mencionar que, a partir de abril de 1994, México forma parte de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que agrupa a los países con mayor grado de desarrollo, y cuya finalidad es analizar y discutir una amplia variedad de asuntos de carácter económico y social de sus miembros para

³⁶ Sergio Gálvez González y Víctor Kerber Palma, "Una década en la relación México-Japón", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), pp. 537 y 548.

lograr y mantener altos niveles de crecimiento, empleo y desarrollo.³⁷ Es cierto que con su ingreso a la OCDE México ganó prestigio internacional, pero también debe subrayarse que una condición impuesta al gobierno mexicano para su ingreso fue que dejara de participar en el Grupo de los 77, interfiriendo así en su capacidad para decidir libremente la orientación de su política exterior. El entonces secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, notificó al presidente en turno del Grupo de los 77 que México dejaría de “participar en toda concertación de posiciones de países en desarrollo frente a países industrializados... [aunque] México seguirá defendiendo sus posiciones como país en desarrollo de acuerdo con su interés nacional”.³⁸

LOS PROBLEMAS DE LA DIVERSIFICACIÓN: 1994-1996

El Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, establece que “la soberanía es el valor más importante de la nacionalidad de los mexicanos” y que ésta consiste en asegurar la capacidad de los mismos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior.³⁹ Según este Plan, el gobierno de Ernesto Zedillo llevará a cabo dos estrategias para ampliar y fortalecer el papel de México en el escenario mundial:⁴⁰

a) Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de las representaciones de México en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.

b) Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

En relación con Estados Unidos y Canadá, principales socios comerciales de México, el PND es claro en señalar que “se preservará

³⁷ Leandro Arellano, “El ingreso a la OCDE”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, p. 193.

³⁸ *Ibid.*, p. 197.

³⁹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, 1995, p. 3.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 10.

siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promueven el interés nacional". Se indica también que, en lo económico, se mantendrá la vigencia del TLC y "la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio".⁴¹

Con Centroamérica se consolidarán los mecanismos bilaterales de cooperación y se buscará la negociación, firma y entrada en vigor de un tratado de libre comercio con esa región.⁴² Mientras que con el resto del continente se incrementarán las relaciones comerciales, especialmente con el Mercosur (formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), y se incluirán otras naciones en los acuerdos de libre comercio que ya están vigentes. Asimismo, se intentará fortalecer los mecanismos que permiten el diálogo con los países latinoamericanos y se seguirán promoviendo las Cumbres Iberoamericanas.

La diversificación se entiende en este Plan como "una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y tiene como fin que México amplíe su margen de maniobra y consolide su capacidad de negociación internacional".⁴³ En la estrategia del gobierno de Zedillo es clara la intención de disminuir la dependencia de México con respecto a Estados Unidos. En el discurso se insiste en que México es un país de "pertenencias múltiples" y en que se seguirán buscando nuevas relaciones con el exterior. Sin embargo, en los hechos, el país no ha tenido ni la capacidad ni la oportunidad de lograr una diversificación real de sus relaciones con el exterior. Parece existir un fatalismo inevitable que lo condena a seguir por el camino de una cada vez mayor vinculación y subordinación frente a la potencia hegemónica.

Entre otras, destacan dos razones básicas que contribuyen a explicar el desarrollo de esta complicada situación. En primer lugar, el gobierno del presidente Zedillo inició sus funciones al mismo tiempo en que se desencadenó una de las más graves crisis económicas en la historia del país, en un marco de inestabilidad política sin precedente. Este escenario ha requerido de enormes esfuerzos y atención por parte del

⁴¹ *Ibid.*, p. 11.

⁴² Debe mencionarse que este tratado de libre comercio todavía no parece haber convencido a los empresarios centroamericanos, quienes temen que debido a las diferencias entre sus economías y la mexicana, ésta termine por absorberlos. Véase *Reforma*, martes 8 de octubre de 1996, primera plana.

⁴³ *Plan Nacional, 1995-2000, op. cit.*, p. 13.

gobierno, lo que lo ha llevado en consecuencia, a descuidar áreas tales como la política social y la política exterior. Resulta evidente que el traslape de la crisis política y la crisis económica ha impuesto una serie de restricciones en la capacidad de México para llevar a cabo en forma exitosa los esfuerzos por diversificar su política exterior. A diferencia del sexenio de Miguel de la Madrid en el que, a pesar de las dificultades económicas por las que atravesaba el país, se llevó a cabo una política exterior activa y disidente (frente a Washington) en Centroamérica, el actual gobierno ha preferido –quizá porque esta vez se vive también una profunda crisis política– concentrar sus esfuerzos y recursos en el ámbito interno.

En segundo lugar, los cambios en el orden internacional han reducido la capacidad de maniobra de México, y no han sido favorables para la aplicación de una estrategia de diversificación. Si bien es cierto que durante el primer año de gobierno del presidente Zedillo se hizo muy poco en lo tocante a la diversificación de la política exterior,⁴⁴ a lo largo de 1996 se realizaron intentos más consistentes y articulados por alcanzar un acercamiento a otros polos de desarrollo distintos de Estados Unidos. Estos intentos, desafortunadamente, no han dado los frutos esperados.

En febrero de 1996, el presidente Zedillo realizó una gira por Europa y participó en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. Ahí afirmó que el Tratado de Libre Comercio había ya superado “las pruebas más difíciles durante 1995” y que se seguiría “implantando, *al igual que cualquier otro tipo de acuerdo de libre comercio con Europa o América Latina*”.⁴⁵ La declaración del presidente reflejaba el propósito de buscar en Europa nuevas fuentes de inversión y apoyo para México. Fue con este ánimo que se planteó la idea de firmar un acuerdo “de tercera generación” y de amplia cooperación con la Unión Europea (UE). Para facilitar el logro del llamado Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política entre la UE y México, este último ha buscado apoyos en países como España y Gran Bretaña.

La visita oficial a México del primer ministro español, José María Aznar, en septiembre de 1996, sirvió no sólo para que se firmara el

⁴⁴ Para muchos miembros del Congreso, incluidos miembros destacados del partido mayoritario, el informe presidencial de 1995 no tuvo “ninguna reflexión notable sobre el escenario internacional”. El senador Fernando Solana fue uno de los principales críticos al respecto y así se lo hizo saber al secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, durante su comparecencia ante el Congreso, que es parte del nuevo mecanismo de glosa del informe. *La Jornada*, 13 de septiembre de 1995.

⁴⁵ *La Jornada*, 4 de febrero de 1996. Cursivas del autor.

Fondo Mixto para Fomentar la Cooperación Educativa y Técnica, Científica y Cultural –con una aportación de 3 millones de dólares– y para establecer las bases de una más estrecha colaboración en el combate al terrorismo, sino también para asegurar el apoyo del gobierno español en Bruselas en relación con dicho acuerdo. Asimismo, durante la visita a México del canciller alemán, Helmut Kohl, ese mismo mes, se decidió firmar un convenio de promoción y protección recíproca de la inversión, estimándose que Alemania podría invertir en este país dos mil millones de dólares, aproximadamente, en un periodo de cuatro años. Con todo, lo más importante para México era conseguir el respaldo del gobierno alemán para el acuerdo con la Unión Europea.

Este acuerdo resulta mucho más favorable para México que para los europeos. Los beneficios para México –socio número 28 de la UE– no vendrían tanto del intercambio comercial, el cual durante los últimos años ha resultado desfavorable para este país, sino de los apoyos políticos y científico-tecnológicos que Europa pudiera brindarle. Sin embargo, las recientes negociaciones entre México y los funcionarios de Bruselas en ese terreno parecen haberse estancado y el gobierno de Zedillo, por lo pronto, no ha logrado avanzar sus intereses en Europa, ni conseguir un apoyo más amplio para los mismos.⁴⁶

Previamente a las visitas del primer ministro español y del canciller alemán, el primer ministro japonés había realizado una gira a México en agosto de 1996. De manera previsible, Japón consideró que no había condiciones favorables para aumentar su inversión en este país, entre otras cosas, debido a que los empresarios japoneses estimaron que México no les estaba otorgando un trato de igualdad para sus compañías en comparación con el que les brinda a las estadounidenses. Los japoneses se quejaron también de la mala infraestructura en carreteras y comunicaciones, así como de la falta de continuidad en las políticas gubernamentales. Además, un factor que seguramente fue importante para definir las posiciones de los inversionistas japoneses en México fue el secuestro del empresario japonés Mamoru Kono días antes de la visita oficial del primer ministro. Al término de ésta, sólo se logró un crédito por 960 millones de dólares para financiar exportaciones mexicanas.⁴⁷

En un orden internacional que reduce marcadamente tanto la capacidad como las oportunidades de diversificación ¿qué puede esperarse de las relaciones entre México y Estados Unidos, en particular,

⁴⁶ *Reforma*, 15 de octubre de 1996.

⁴⁷ *La Jornada*, 21 de agosto de 1996.

una vez que el TLC ha entrado en vigor? Robert Keohane y Joseph Nye afirman que las relaciones asimétricas siempre tendrán un costo mayor para el país más débil, pues limitan su autonomía y afectan su soberanía. Para estos autores, nada garantiza que las relaciones de este tipo puedan ofrecer beneficios justos y equitativos, pues los socios más fuertes buscarán aprovechar sus ventajas para influir y presionar a los más débiles.⁴⁸ A su vez, Stephen Krasner señala que un acuerdo que intensifica las transacciones entre dos países en niveles de poder muy distinto puede generarle beneficios a corto plazo al más vulnerable, pero a la larga incrementará la dependencia de éste respecto al país más fuerte. Es necesario tener presente dos aspectos derivados de un acuerdo de esta naturaleza; primero, que los costos de oportunidad para denunciarlo son siempre mayores para la parte más débil y segundo, que el socio más fuerte puede desarrollar la capacidad de obligar a la parte débil a aceptar cambios que originalmente no estaba dispuesta a hacer, incluso en el orden interno.⁴⁹

En este sentido, con el TLC es menos probable que México exprese un desacuerdo de fondo frente a Estados Unidos en el terreno de política exterior. Ello significa que una política exterior de relativo desafío a los intereses norteamericanos como la que se llevó a cabo en Centroamérica durante el gobierno de Miguel de la Madrid no tendría condiciones para repetirse en lo futuro. Un hecho ilustrativo de la reorientación que experimenta la política exterior fue que aun antes de la firma del TLC, pero después de anunciada la intención de las partes de negociarlo, el 23 de agosto de 1990 México se sumaba al embargo comercial contra Iraq decretado por la resolución del Consejo de Seguridad de la ONU el 6 del mismo mes. Lo anterior *no* era nada extraño, ni entraba en contradicción con ninguno de los principios tradicionales de la política exterior de México: *lo que sí era totalmente nuevo* en materia de política exterior fue que dos días más tarde el presidente Salinas declaró que México estaba dispuesto a enviar tropas mexicanas al Golfo Pérsico si las Naciones Unidas llegaran a solicitarle que participara en una fuerza multilateral. El presidente justificó su decisión indicando que México había participado “en la Segunda Guerra Mundial con los aliados” y que “ciertamente responderíamos a cualquier petición

⁴⁸ Robert O. Keohane, “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 63-64.

⁴⁹ Stephen Krasner, “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, en *ibid.*, pp. 48-49.

de la ONU".⁵⁰ Es evidente que la declaración de Salinas obedecía a un espíritu de concesiones frente a Estados Unidos, pues era difícil explicar el envío de tropas mexicanas con base en intereses o principios propios.

Para los estadounidenses era claro que el TLC tendría, entre otros, el efecto de propiciar y hacer más abierta la alineación de México con la política exterior de Estados Unidos. El memorándum, originalmente confidencial, que el entonces embajador norteamericano John D. Negroponte envió a Washington en abril de 1991 señalaba que:

México se encuentra en el proceso de cambiar la sustancia y la imagen de su política exterior... El proyecto de un Tratado de Libre Comercio debe ser considerado dentro del contexto de estas tendencias reformistas... Desde el punto de vista de la política exterior, el TLC institucionalizará la aceptación de una orientación estadounidense en las relaciones exteriores mexicanas...⁵¹

Peter Smith advierte que, una vez firmado y ratificado el TLC, Estados Unidos habrá de tener cada vez más poder e influencia sobre México y ello podría ocasionar fuertes dilemas e incluso restricciones a los políticos mexicanos.⁵² Desde un enfoque realista, al firmar y ratificar el Tratado el gobierno mexicano perdió más autonomía y capacidad de maniobra con respecto a Estados Unidos de lo que la propia vecindad ya le significaba. Aun considerando las tesis de la interdependencia compleja, dentro del TLC México sigue siendo el actor que más concesiones realiza, el más vulnerable y débil, y los costos de ser parte del Tratado no son de ninguna manera recíprocos para todos los socios.

El TLC no sólo es un Tratado comercial sino que cubre muchos más aspectos y su influencia se hace sentir en diversas áreas de la vida política interna de México, incluyendo el aspecto militar.⁵³ Es proba-

⁵⁰ En *Uno más Uno*, 25 de agosto de 1990, p. 20.

⁵¹ Originalmente en inglés. El texto y el artículo aparecen en la revista *Proceso*, núm. 759, 20 de mayo de 1991, pp. 6-16.

⁵² Peter Smith, "El impacto político del libre comercio en México", en Gustavo Vega (comp.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, El Colegio de México, 1993, p. 390.

⁵³ Sobre este último punto véase el artículo que apareció en el periódico *El Financiero* el jueves 17 de marzo de 1994 en las páginas 1 y 40, que dice: "aunque los militares mexicanos han mantenido históricamente una prudente distancia frente a sus homólogos estadounidenses, el Pentágono desarrolla con insistencia esfuerzos para incorporar a

ble que para este país sea cada vez más difícil evitar lo que anteriormente se consideraba como “injerencia en asuntos internos” en temas tales como elecciones o derechos humanos por parte de Estados Unidos —ya sea directamente a través del gobierno de ese país o mediante las organizaciones no gubernamentales estadounidenses—, independientemente de que esa injerencia pudiera contar con el apoyo de sectores de la sociedad mexicana que favorecen una mayor democratización, o de otros grupos e intereses que no cabe discutir aquí.

De este modo, es posible concluir con fundamento que en el corto y mediano plazos, que no existen contrapesos efectivos a la creciente dependencia de México respecto a Estados Unidos. Ni los cambios estructurales en el escenario internacional que han tenido lugar desde hace una década, ni las circunstancias internas actuales del país facilitan la diversificación de las relaciones internacionales de México para lograr nuevos apoyos alternativos a Estados Unidos. Y por lo que se puede prever en el horizonte próximo, México no tiene alternativas reales frente a esa dependencia, por más que se afirme lo contrario en el discurso de la política exterior.

BIBLIOGRAFÍA SELECTA DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO
PARA EL PERIODO 1988-1996

- Arellano, Leandro, “El ingreso a la OCDE”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994.
- Bendesky y F. Sánchez, “Procesos de Integración en América Latina: mecanismos y obstáculos”, en *Comercio Exterior*, núm. 40, julio de 1990.
- Cárdenas Rodríguez, Héctor, “México y la Cuenca del Pacífico”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994.
- Castro Martínez, Pedro, “México y la política comercial estadounidense, 1982-1988”, en *Foro Internacional*, México, vol. XXX, núm. 3, enero-marzo 1990.
- Conchello, José Ángel, *El Tratado de Libre Comercio: un callejón sin salida*, México, Grijalbo, 1992.
- De Icaza, Antonio, “La política de diversificación. Una apreciación global”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994.

las fuerzas armadas de México en un esquema de integración... A raíz del inicio de la negociación del TLC, Estados Unidos ha insistido en una amplia gama de actividades de ‘asistencia’: ejercicios militares conjuntos, venta o préstamo de equipo y material militares, intercambio de entrenamiento de unidades, operaciones antinarcóticos comparadas e incremento del número de estudiantes militares en colegios de guerra en EU”.

- Diéguez, Margarita, "La concertación política. El caso del Grupo de Río", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994.
- Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington D.C., Fondo Monetario Internacional, 1990 y 1993.
- Gálvez González, Sergio y Víctor Kerber Palma, "Una década en la relación México-Japón", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990.
- Gartens, Jeffrey E., "Trading Blocs and the Evolving World Economy", en *Current History*, vol. 88, núm. 534, enero 1989.
- Garza Elizondo, Humberto (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- Gil Villegas, Francisco, "La nueva 'relación especial' de México y Estados Unidos durante 1990: cordialidad en medio de situaciones conflictivas", en Gustavo Vega C. (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1991.
- Golob, Stephanie R., "¿Un nuevo orden internacional? La decisión de México respecto al libre comercio", en *Estados Unidos: Informe Trimestral*, México, CIDE, núm. 1, vol. 3, primavera 1993.
- Grabendorff, Wolf, "México y la Comunidad Europea: ¿hacia una nueva relación?", en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.
- Granguillhome, Rogelio, "Las relaciones económicas de México con América Latina y el Caribe: 1988-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994.
- Keohane, Robert O., "El concepto de Interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Blanca Torres (coord.), *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.
- Krasner, Stephen D., "Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (coord.), *op. cit.*
- Lajous, Roberta, "Las relaciones de México con Europa Occidental: 1982-1988", en *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-mayo de 1990.
- Lozoya, Jorge Alberto, "La Cuenca del Pacífico: retos y oportunidades para México", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 26, primavera de 1990.
- Margáin, Eduardo, *Los intereses, el poder y la distribución del ingreso en relaciones internacionales altamente asimétricas. El TLC y la crisis del neoliberalismo mexicano*, UNAM, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, 1995.
- Meyer, Lorenzo, "La crisis de la élite mexicana y su relación con Estados Unidos. Raíces históricas del Tratado de Libre Comercio", en Gustavo Vega C. (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1991.
- (comp.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990.
- *Excelsior*, México, 18 de noviembre 1993.

- Michael M. Hart, "A North American Free Trade Agreement: The Elements Involved", *The World Economy*, vol. 14, núm. 1, marzo de 1991.
- Ojeda, Mario, "La doble Agenda en las relaciones entre México y Estados Unidos", en Gerardo M. Bueno (comp.), *México-Estados Unidos*, 1986, México, El Colegio de México, 1987.
- Reyes Heróles G.G., Jesús, "El Estado y el Mercado", en *Nexos*, vol. XIV, núm. 165, septiembre 1991.
- Reynolds, Clark W., "El reto de la interdependencia económica entre Estados Unidos y México", en Lorenzo Meyer (comp.), *México-Estados Unidos, 1987*, México, El Colegio de México, 1988.
- Rico F., Carlos, "Mexico and Latin America: The Limits of Cooperation", en *Current History*, vol. 86, núm. 518, marzo 1987.
- Rosenzweig, Gabriel, "La política de México hacia Europa: 1989-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994.
- Rozental, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernidad (Una visión de la modernización de México)*, México, FCE, 1993.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, 1995.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México, SPP, 1989.
- Smith, Peter, "El impacto político del libre comercio en México", en Gustavo Vega C. (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 1993.