

Humberto Garza Elizondo

EDITOR

Susana Chacón

COORDINADORA

ENTRE LA GLOBALI- ZACIÓN Y LA DEPEN- DENCIA

La política exterior de México 1994-2000

Entre la globalización y la dependencia

La política exterior
de México 1994-2000

*DESCARTADO DE LA BIBLIOTECA
EL COLEGIO DE MÉXICO*

Entre la globalización y la dependencia

La política exterior
de México 1994-2000

Humberto Garza Elizondo
editor

Susana Chacón
coordinadora

El Colegio de México

Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

338.9
E6124

Entre la globalización y la dependencia / Humberto Garza Elizondo, editor y Susana Chacón, coordinadora. México: El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales y el Tecnológico de Monterrey, CCM, 2002. 470 p.: gráf., cuadros; 22 cm.

ISBN 968-12-1085-9

1. Globalización. 2. México – Política Exterior. 3. México – Política Económica
I. Garza Elizondo, Humberto, editor. Chacón, Susana, coord.

Diseño Portada: Natalia Rojas

Primera edición, 2002

D.R. © 2002 El Colegio de México
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
© 2002 Tecnológico de Monterrey,
Campus Ciudad de México
Calle del Puente 222
Tlalpan
14380 México, D.F.
© 2002 Humberto Garza Elizondo, editor
Susana Chacón, coordinadora

ISBN 968-12-1085-9

Hecho en México / *Printed in Mexico*

GENATIVO
JORGE ALBERTO LOZOYA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	
Humberto Garza Elizondo/Susana Chacón	3
INTRODUCCIÓN	
Humberto Garza Elizondo	9
ARTÍCULOS	
Guadalupe González González. Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización	27
Miguel Ángel Valverde Loya. Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo	80
Gustavo Vega Cánovas. La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica	102
Jorge A. Schiavon y Antonio Ortiz Mena L.N. Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE	139
Pedro Castro Martínez. Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente	169
Ricardo Macouzet Noriega y Luis González Villanueva. La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000	192
Francisco Gil Villegas M. México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo	227
Eugenio Anguiano Roch. Las relaciones México-APEC, 1995-2000	248
Víctor Kerber Palma. Sushi con tortilla: las relaciones entre México y Japón, 1995-2000	269
Romer Alejandro Cornejo. México y China. Entre la buena voluntad y la competencia	286
Benjamín Preciado Solís. Las relaciones entre México y la India, 1995-2000	299
León Francisco Rodríguez Zahar. Estrategias de diversificación de México: Medio Oriente	309
Hilda Varela. Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África, 1994-2000	320
Jorge Alberto Lozoya. La nueva política de cooperación internacional de México	339
José Luis Piñeyro. La seguridad nacional con Zedillo	347
Raúl Benítez Manaut. Seguridad nacional y transición política, 1994-2000	371
Susana Chacón. Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación, 1995-2000	400
RESÚMENES	453
ABSTRACTS	466
COLABORADORES	477

PRESENTACIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO
El Colegio de México

SUSANA CHACÓN
Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México

Los últimos lustros han sido de profunda transformación en la economía y la política global. Desde la perspectiva del desarrollo capitalista los pasados quince años han dado forma a un nuevo mundo (aunque no a un nuevo orden internacional) con diversos procesos simultáneos e interrelacionados de cooperación, competencia y conflicto entre los Estados. Por un lado, se rompe la bipolaridad de la guerra fría y se desintegra el llamado bloque socialista; mientras que por otro se consolida la Unión Europea, se establece el área de libre comercio en el norte de América y se avanza en la configuración de acuerdos de cooperación económica en la región de Asia-Pacífico. Aún no se conocen bien a bien las reglas de este nuevo mundo, pero se sabe que son diferentes de las que imperaron entre 1945 y mediados de los años ochenta. Por eso es frecuente caracterizar a nuestro tiempo como de ruptura y discontinuidad. Sin embargo, una cosa es clara: el mundo que está surgiendo está más vinculado entre sí y parece compartir más valores y objetivos que el anterior.

A la multiplicación e intensificación de las transacciones económicas, políticas y sociales entre los Estados se le denomina “globalización”. Algunos de los rasgos más sobresalientes de este proceso son los siguientes: la internacionalización de la producción; la nueva división internacional del trabajo; la competencia entre las economías de un número cada vez mayor de países; los nuevos movimientos migratorios desde el Sur hacia el Norte; la internacionalización de los Estados, los que se convierten, en mayor o menor medida, en agencias en un mundo transnacionalizado.

La globalización no es necesariamente un fenómeno nuevo: en el siglo primero antes de nuestra era Polibio escribió en su *Historia Universal* que “todas las cosas que pasan en el mundo están conectadas entre sí”. Así pues, la globalización de nuestros días debe entenderse como la última fase de un proceso en marcha y de muy largo plazo.

Si bien la globalización es un fenómeno general que en la actualidad incorpora prácticamente a todos los países de la comunidad internacional, se origina y se concentra en los países industrializados del Norte: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Las reglas no escritas de este proceso, establecidas por instituciones como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial de Comercio, sirven en primer lugar a los intereses de los países más ricos. Siendo así, el significado y la importancia relativa de la globalización varían de país a país: no todos están globalizados en la misma forma ni en el mismo grado. Aún cuando la teoría sostiene que todos los países se benefician con la globalización, en realidad no todos lo hacen con igual medida.

México se internacionaliza como consecuencia de la globalización y empieza a dejar de ser una sociedad “cerrada”, aislada del exterior. Los acontecimientos internacionales tienen una incidencia cada vez mayor en la economía y la política interna; lo cual, a su vez, tiene un impacto sobre la política exterior. Esta última lo permea todo, tiene repercusiones en todas las áreas y todos los temas de la vida nacional, y se constituye por ello en una exigencia cotidiana a la que hay que atender y entender si queremos sobrevivir como un país viable en la comunidad internacional.

De ahí que la política exterior cobre cada vez más importancia respecto a la política interna, a la vez que se reduce la distancia entre ambas. La política exterior se ocupa de temas que hasta hace poco se consideraban del dominio exclusivo de la política interna, y a la inversa, la política interna se ocupa cada vez más de temas propios de la política exterior. Es un hecho que a partir de la década de los noventa nuestro país ha tenido una agenda de política exterior mucho más amplia y compleja que la de hace apenas tres lustros.

En unos cuantos años, a partir de la desintegración de la Unión Soviética, la globalización se convierte en el paradigma de las relaciones internacionales estableciendo nuevas formas de interacción y organización tanto entre los Estados como al interior de estos. México no es la excepción. Para asombro de muchos observadores, el presidente Ernesto Zedillo habría de convertirse, en muy poco tiempo, en un entusiasta apologista de la globalización. No obstante, aun cuando en sus discursos y pronunciamientos en foros internacionales Zedillo insiste en los beneficios y las ventajas de la globalización (pasando por alto los costos y las desventajas), su gobierno nunca define con precisión y claridad lo que entiende por ésta, ni especifica los efectos de la misma sobre México. Lo que parece importar a Zedillo es la cantidad, no la calidad de la globalización. Su entusiasmo desproporcionado frente a este proceso podría explicarse en función de que por ser éste lo suficientemente amplio y ambiguo tiene la capacidad para

incorporar con facilidad, o en su defecto desplazar, otros posibles proyectos alternativos, en caso de que los hubiera.

Valga recordar que la globalización abunda en contradicciones y en opositores. Diversos actores internacionales se resisten en mayor o menor grado a este proceso, al mismo tiempo que surgen factores y desarrollos que refuerzan los intereses nacionales y regionales, algunos de los cuales son activados por la propia globalización. Hoy en día la globalización no está funcionando para la mayoría de los países pobres, no está funcionando para lograr una mejor distribución de la riqueza entre las naciones y no está funcionando para mantener la estabilidad de la economía mundial.

En el caso de México una mayor globalización ha dado lugar a una creciente dependencia respecto al exterior. Con el avance de la globalización de la economía el país se vuelve cada vez más dependiente del comercio y de las inversiones extranjeras y, en consecuencia, más dependiente del país con el que se llevan a cabo la mayor parte de esas transacciones: Estados Unidos. Sin embargo, abandonar la globalización no es deseable ni posible. El problema no radica en el proceso en cuanto tal, sino en la forma en que se le adopta y se le adapta a las condiciones nacionales. En realidad, la globalización de México consiste básicamente en su vinculación y participación en la economía de Estados Unidos. Se trata, por una parte, de una inserción muy concentrada en un solo país, subordinada, poco eficiente y de alto costo; y por la otra, de una interacción triangulada o indirecta con el resto del mundo.

El sexenio de Ernesto Zedillo es un periodo de continuidad respecto al sexenio inmediato anterior. Analizar la política exterior durante el periodo 1994-2000 nos obliga a subrayar su carácter de “continuidad”: difícilmente se puede hablar de una visión diferente o de un proyecto propio, ni siquiera de “un estilo personal” de hacer política exterior. Esta política responde en lo fundamental al modelo económico neoliberal que se adopta a mediados de los años ochenta —a raíz de la entrada de México al GATT— con base en el cual se empezó a abrir la economía del país al exterior. La reestructuración de la economía impone directrices y condiciones específicas a la participación de México en el sistema internacional. La prioridad de los factores económicos sobre los factores políticos y los sociales fue una de las características de la política exterior de nuestro país a partir de la segunda mitad del gobierno de Miguel de la Madrid, la que se acentúa en el sexenio de Salinas de Gortari y se continúa en el de Zedillo.

Un elemento crucial en la definición del papel y la capacidad de negociación de México en la arena internacional fue la crisis financiera desatada en diciembre de 1994. Iniciar el sexenio con una de las crisis económicas más profundas en la historia del país obligó al presidente Zedillo a con-

centrarse en la situación interna, particularmente en la economía y, por ende, a mantener una política exterior de bajo perfil, en marcado contraste con el sexenio anterior. Por otra parte, el papel del gobierno de Estados Unidos en la implementación de un plan de rescate para México fue definitivo, lo que significó serios compromisos y límites muy claros para el desempeño de la política exterior mexicana.

Además de la crisis financiera, la delicada situación de la política interna también repercutió en la política exterior. La forma accidentada en que Ernesto Zedillo llegó a la presidencia fue determinante para la agenda internacional del país. Al no estar preparado para ser presidente, menos aún lo estuvo para otorgarle a la política exterior el lugar y la atención que reclamaban las necesidades del país. Los compromisos internacionales de México establecidos desde el sexenio anterior lo obligaron a reasumir un aparente dinamismo, que pretendía ocultar una prudencia extrema en el manejo de los asuntos exteriores. En todas las áreas y temas se mantuvo “el modelo” de política exterior iniciado por Salinas de Gortari.

En el libro que aquí presentamos se plantean una serie de preguntas básicas en relación con la política exterior en este período: ¿Cuáles son las características distintivas de esta política? ¿Cuáles son los temas centrales y cuáles son sus objetivos? ¿Es ésta la política exterior que necesita el país para lograr una inserción efectiva en el sistema internacional? ¿Cómo contribuye la política exterior a la solución de los problemas internos? ¿Ha sabido el gobierno mexicano aprovechar al máximo su capacidad de negociación internacional? O por el contrario: ¿Se han reducido la iniciativa y los márgenes de maniobra del país frente a los procesos internacionales? ¿Qué resultados se alcanzaron? ¿Cuáles fueron los costos y los beneficios derivados de esta política? ¿Cuál es el balance de la política exterior en este periodo? En una escala de 0 a 10 ¿qué calificación se le puede otorgar a la política exterior de Zedillo? ¿Es posible introducir cambios en la naturaleza y en la orientación de la política exterior aun cuando los rasgos estructurales del país y del sistema internacional parecen estar determinados? Las respuestas que ofrecen los autores a estas interrogantes se fundamentan en una amplia información, en un análisis riguroso y en un profundo conocimiento de los temas estudiados.

Lamentablemente en México se habla, se piensa y se escribe muy poco de política exterior. A pesar de la importancia creciente de las relaciones internacionales en general, y de la política exterior en particular, en nuestro país se ha dedicado escaso tiempo y esfuerzo a su estudio y los pocos análisis rigurosos no se difunden de manera adecuada más allá de los círculos académicos y políticos. De ahí que sea necesario y oportuno un libro como éste, orientado tanto a los especialistas como a los estudiantes y al público en general.

Los trabajos que aquí se ofrecen fueron publicados originalmente en la revista *Foro Internacional*, número 166 (octubre-diciembre 2001) que logró una muy buena aceptación entre los lectores. La obra incluye 17 trabajos elaborados por 19 investigadores afiliados a seis instituciones nacionales de educación superior: El Colegio de México; el Tecnológico de Monterrey, Campus Ciudad de México; la Universidad Nacional Autónoma de México; El Centro de Investigación y Docencia Económica; la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Iberoamericana.

Los trabajos contenidos en esta obra son la culminación de un esfuerzo colectivo de reflexión desde diferentes disciplinas de la ciencia social y diferentes perspectivas teórico-metodológicas sobre algunos de los temas más importantes de la política exterior de México en el periodo 1994-2000. Nos anima la expectativa de que estas reflexiones sean útiles para explicar y orientar futuros análisis ya que van más allá del examen de los desarrollos recientes, sugiriendo propuestas teóricas y líneas de investigación. La idea central es ofrecer una visión de conjunto que ponga en perspectiva histórica la trayectoria de una política cada vez más importante, y que facilite la tarea de definir temas, buscar información y seleccionar materiales para los investigadores, los estudiantes y el público interesado.

INTRODUCCIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

EN EL SEXENIO DE ERNESTO ZEDILLO SE ACABARON muchas de las cosas con las que estábamos familiarizados los mexicanos; una de ellas fue la política exterior tal y como la conocimos hasta mediados de los años noventa. A lo largo de este periodo hubo quienes llegaron incluso a preguntarse si México tenía una política exterior.

El de Ernesto Zedillo no fue un buen sexenio para la política exterior. A diferencia de lo que ocurrió en el de Salinas de Gortari, la política exterior no fue “prioritaria”. Después de los cambios profundos habidos en el sexenio de Salinas de Gortari, en el de Zedillo la política exterior no cambia, “evoluciona”.

El sexenio de Zedillo fue de “continuidad” en el área de la política exterior, sobre todo en cuanto al énfasis puesto en la economía: la política exterior prácticamente se vio reducida a la política comercial, un grave error cuyas consecuencias habremos de lamentar en el futuro cercano. Como se sabe, en el sistema internacional emergente en la posguerra fría la política comercial es una condición necesaria, pero no suficiente para conformar una política exterior equilibrada, que garantice no sólo el desarrollo económico del país sino también la seguridad nacional y la defensa efectiva de intereses nacionales en áreas como el mercado de trabajo, la migración de indocumentados, el medio ambiente, la educación, la cultura, etcétera.

En el sexenio de Ernesto Zedillo la política exterior estuvo marcada por la crisis; mejor dicho, por las diversas crisis simultáneas o sucesivas que se cernieron sobre el país. Una serie de severos condicionamientos operaron en torno de la política exterior: la crisis del Estado mexicano, el proceso de transición a la democracia, el surgimiento del movimiento zapatista en Chiapas, el proceso de globalización internacional, y la dependencia cada vez mayor en relación con los Estados Unidos a partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Como resultado de los anteriores condicionamientos, que no son pocos, México perdió capacidad de negociación internacional y la voluntad de seguir una

diplomacia activa y de iniciativa. En suma, la política exterior se repliega, adquiere un bajo perfil, se vuelve ambivalente, de carácter accidentado e, incluso, contradictorio. En todo caso, es necesario pasar ahora a revisar los diferentes ensayos que participan en este número especial de Foro Internacional dedicado a la evaluación de la política exterior del sexenio de Ernesto Zedillo.

El trabajo de Guadalupe González, sobre las estrategias de política exterior de México, examina la evolución del proceso de adaptación del país a la globalización de la economía mundial y a la transformación del sistema internacional que siguieron al fin de la Guerra Fría. La autora desarrolla dos argumentos centrales: en primer lugar, sostiene que los esfuerzos gubernamentales de adaptación a los cambios globales han sido de carácter reactivo, desigual, parcial y, en ocasiones, contradictorio. Mientras que, por una parte, la élite política reconoció rápidamente las consecuencias de la globalización económica al emprender una activa política de apertura de mercados, integración regional y liberalización comercial; por otra parte, mostró fuertes resistencias a adaptarse a los nuevos condicionantes sociales y políticos de la globalización, como son el surgimiento de redes transnacionales de actores no gubernamentales y el fortalecimiento de los mecanismos de promoción y supervisión internacional en materia de democracia y derechos humanos.

En segundo lugar, se plantea que los enfoques teóricos que son exclusivamente sistémicos o estructurales resultan insuficientes para explicar en forma adecuada el carácter parcial y desigual de las respuestas gubernamentales mexicanas a la globalización, por lo que es necesario introducir en el análisis el papel que desempeñan los factores políticos internos en la definición de la política exterior. Se parte de una revisión crítica de las tres más importantes interpretaciones sistémicas de los efectos esperados de los cambios internacionales durante la posguerra fría en las políticas exteriores de los países que, como México, ocupan una posición intermedia en la estructura de poder internacional: el enfoque sistémico-estructural en América Latina, el enfoque liberal-institucionalista sobre potencias medias y el enfoque neorrealista sobre los llamados países "bisagra".

Con base en el modelo alternativo de Kahler, se desarrolla el argumento de que una explicación más adecuada del carácter desigual y parcial de las respuestas gubernamentales de México a la globalización se encuentra en las variables internas relacionadas con el ritmo de las reformas económicas y políticas, así como en las necesidades de la clase política de mantener sus bases de apoyo y hacer avanzar sus propuestas de política pública. De acuerdo con González González, las variables explicativas más

importantes son dos: el carácter desigual del proceso de liberalización en México y las crisis de credibilidad inherentes al régimen político en transición. Como lo establece el modelo de Kahler, la necesidad de reforzar la credibilidad de las reformas económicas impulsó a los tres últimos gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional a comprometerse activamente con las instituciones económicas internacionales en momentos de crisis o de fuerte oposición interna al proyecto de liberalización económica. De manera similar, en el ámbito político, la necesidad de resolver algunos problemas de credibilidad frente al proceso de democratización interno llevó a que los gobiernos priistas de la transición fueran aceptando, en forma casuística y gradual, el papel de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales comprometidos con la promoción de la democracia y el monitoreo de los derechos humanos. En breve, el trabajo aborda las siguientes preguntas: ¿cómo han afectado los cambios económicos y políticos internacionales de la posguerra fría las opciones estratégicas y la capacidad de negociación de México? ¿Cuáles han sido las respuestas de México a los cambios en el ámbito internacional?

¿Cuáles han sido las consecuencias de la liberalización económica y política interna sobre las estrategias de la política exterior de México frente a los cambios globales? ¿Cuáles son las tareas pendientes para lograr la plena adaptación del país a los procesos internacionales de la globalización y de la democratización?

En suma, sostiene González, las condiciones internacionales, en combinación con los factores de política interna, limitaron el rango de opciones estratégicas, reduciendo así la libertad de acción para México y dando como resultado la búsqueda por parte de sus dirigentes políticos de una alineación más cercana con los Estados Unidos, y la adopción de un perfil bajo en el contexto internacional.

El artículo de Miguel Ángel Valverde analiza la relación bilateral más importante de México, es decir la que tiene con los Estados Unidos. Al igual que con los demás países, la relación con los Estados Unidos durante el gobierno de Zedillo se caracterizó por la continuidad con respecto al sexenio anterior. Tal vez, la novedad esté en que se puso a prueba por primera vez la "solidaridad" del principal socio del país, en ocasión de la crisis del peso, aunque queda claro que, más que a una política de Estado, el paquete de ayuda financiera obedeció a una decisión del presidente en turno. A partir de ese episodio, México se limitó a cumplir, incluso anticipadamente, con sus obligaciones financieras y a mantener un bajo perfil en lo que se refiere al resto de la agenda bilateral. Por otra parte, la Ley Helms-Burton fue una piedra en el zapato de la relación bilateral, aunque ciertamente la reacción canadiense y la oposición de la Unión Europea

(UE) a esa Ley evitaron un enfrentamiento abierto de México con los Estados Unidos.

En cuanto a los temas tradicionales de la agenda bilateral, la migración fue, junto con el narcotráfico, el asunto más complejo y el que generó más tensiones en la relación. La política estadounidense para controlar la entrada de migrantes no autorizados logró desviar el flujo de indocumentados por rutas más peligrosas, lo que propició el aumento en el número de muertes. A pesar del marcado clima antiinmigrante que imperó en los Estados Unidos, durante este periodo se dieron algunos esfuerzos de colaboración con miras a mejorar el trato a los migrantes, facilitar la migración legal y, por parte de México, intentar disminuir los flujos migratorios por medio de inversiones productivas. Si las tensiones a este respecto se relajaron fue gracias al auge sostenido de la economía estadounidense y no necesariamente a logros de la política exterior mexicana.

El narcotráfico y la “certificación” anual siguieron siendo importantes fuentes de tensión y desacuerdo entre los dos países. El caso de Gutiérrez Rebollo fue motivo de vergüenza para ambos gobiernos y se agregó a la lista de escándalos políticos que caracterizaron el sexenio pasado. En retrospectiva, el gobierno de Zedillo logró poco en el ámbito de la guerra contra el narcotráfico, pero finalmente obtuvo éxitos importantes en la batalla de las relaciones públicas. En el terreno comercial, el intercambio entre México y los Estados Unidos se incrementó en 152%. Pero la relación no estuvo libre de fricciones, como lo demuestran los casos del tránsito de camiones mexicanos, el del azúcar y el de las telecomunicaciones. Por último, a diferencia de lo ocurrido en otros países, en los Estados Unidos la rebelión zapatista tuvo un bajo perfil, ya que en este país se le percibe como un conflicto “local” y “restringido”. No obstante, el de la democracia en México fue un tema de debate en los Estados Unidos y los candidatos de los tres partidos políticos más importantes hicieron campaña en aquel país.

Gustavo Vega Cánovas nos presenta un artículo sobre la política comercial de México en el sexenio 1994-2000. Vega afirma que, a pesar del catastrófico inicio del periodo presidencial de Zedillo, México logró recuperarse rápidamente gracias a la política comercial y a la exitosa promoción del sector exportador manufacturero.

Tras una breve descripción de los factores que propiciaron el cambio del modelo económico en México, se analiza el papel que la política comercial en su conjunto y la serie de tratados de libre comercio firmados en estos seis años tuvieron en la recuperación económica. Finalmente, se esbozan algunas perspectivas.

Frente a la crisis del peso, cabe destacar que las presiones inmediatas sobre el mercado financiero se suavizaron debido a los efectos benéficos

del comercio exterior, ya que las tasas de interés nominales a corto plazo y la inflación bajaron, y el total de las reservas extranjeras subió por encima de los niveles previos a la crisis. De igual forma, se mejoró el acceso de México a los mercados de capital internacional, a pesar de la baja en los precios del petróleo y otros impactos externos negativos.

Actualmente, la actividad exportadora del país constituye la mitad del crecimiento del PIB y casi un tercio del total de éste. Asimismo, México es el octavo país en términos de comercio mundial y el primero en América Latina. Esto es así gracias, principalmente, a la firma de tratados de libre comercio, entre los cuales destaca el TLCAN, cuya evaluación global y sectorial a seis años de su entrada en vigor, según las cifras que presenta Vega, resulta positiva.

A partir de la firma del TLCAN, México se convirtió en un socio comercial aún más atractivo. Por esta razón, en América Latina, por ejemplo, se firmaron acuerdos de libre comercio con seis países de la región. La promoción de estos acuerdos tiene además razones políticas y de seguridad nacional para México. El acuerdo con la UE también se inserta en la política de diversificación comercial del gobierno de Ernesto Zedillo; es el acuerdo mixto más amplio que haya firmado la Europa comunitaria con un solo país y también el primero en su tipo negociado con un país de América Latina. Otra de las áreas en que México emprendió negociaciones durante la segunda mitad de los años noventa fue la de la inversión extranjera, por medio de los acuerdos para la promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI).

En suma, Vega sostiene que, a pesar de los beneficios que la política comercial ha traído en términos de recuperación económica, aún hay importantes retos en este terreno para el futuro. Para poder enfrentarlos, primero habrá que mantener y consolidar la presencia de México en los mercados de América del Norte, América Latina, Europa y Asia-Pacífico. El libre comercio es condición necesaria, pero no suficiente para garantizar el desarrollo sostenido del país.

El artículo de Jorge Schiavon y Antonio Ortiz Ména estudia las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre la UE y México (TLCUEM), y es quizá uno de los primeros análisis comparados de éste y el TLCAN. Este trabajo busca explicar cómo y por qué los gobiernos de Carlos Salinas y de Ernesto Zedillo pudieron resolver los problemas tradicionales de delegación de autoridad entre el jefe del Ejecutivo y sus agentes hasta lograr consolidar un aparato burocrático capaz de negociar y poner en marcha importantes tratados en los límites temporales de cada sexenio, y funcionar con estricto apego a la visión e intereses de los respectivos titulares del Ejecutivo.

En sus tres secciones, el artículo describe el andamiaje institucional encargado de formular y ejecutar la política económica exterior, así como la reforma burocrática en la Oficina de la Presidencia de la República, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, y, finalmente, ofrece algunos comentarios sobre la utilidad del “modelo del agente principal” utilizado en este análisis para entender la reforma burocrática en México y sus implicaciones para la formulación y ejecución de la política económica exterior. En términos generales, se apunta que el gobierno de Zedillo se valió de la distribución de responsabilidades entre instituciones establecida durante el sexenio anterior para negociar el TLCAN con el fin de concluir el acuerdo con la UE.

Correspondió a Pedro Castro Martínez presentar la evaluación sobre el desempeño de las relaciones entre México y Canadá en el periodo 1995-2000. A partir del recuento histórico de las relaciones México-Canadá durante el último decenio, Castro concluye que las relaciones entre ambos países alcanzaron en este periodo una dimensión insospechada pocos años atrás. En el ámbito económico, el comercio entre ambos países se incrementó alrededor de 95%. Sin duda, el instrumento que ha operado este cambio es el TLCAN, que gradualmente ha dado lugar a ajustes en los ámbitos político y cultural de la relación.

No obstante, como en cualquier otra relación, entre México y Canadá también hay áreas de preocupación e incluso de desacuerdo. Durante el sexenio pasado, los derechos humanos y el conflicto chiapaneco quizá hayan sido los temas que generaron mayor preocupación en Ottawa. Sin embargo, éstos y otros temas no impidieron estrechar la relación ni su institucionalización a partir de la firma de distintos documentos y declaraciones conjuntas, como el Plan de Acción de 1999. En el tema de la Ley Helms-Burton, Canadá y México tuvieron su coincidencia de intereses más importante.

El futuro de las relaciones México-Canadá es incierto, pero no preocupante, aunque no parece que en el corto plazo se podrá lograr un avance sustantivo, como lo propuso Vicente Fox en su primera visita a Ottawa. Sin embargo, hay que señalar la relevancia de factores no económicos, como el cambio en las percepciones mutuas de los dos países, que prácticamente no se conocían entre sí.

En su artículo sobre la relación de México con América Latina, Ricardo Macouzet y Luis González Villanueva coinciden en señalar que el sexenio de Zedillo fue de continuidad en materia de política exterior, sobre todo en cuanto al énfasis puesto en la economía. Así pues, la política exterior de México hacia Latinoamérica fue una continuación de la del sexenio anterior; América Latina no fue una prioridad más que en el discurso.

Cabe destacar que los cambios internacionales y regionales influyeron en amplia medida en el carácter de la relación de México con Latinoamérica, ya que sin duda el predominio de los Estados Unidos se ha reforzado y, por consiguiente, los temas de la agenda hemisférica son reflejo fiel de las prioridades de ese país.

También en ese sentido, hay que decir que el concepto de soberanía defendido tradicionalmente por los países latinoamericanos en general tuvo que ser modificado. Ahora bien, es importante señalar que el tema de la defensa de la democracia no es, al menos directamente, una imposición estadounidense, sino la estrategia que eligieron los gobiernos latinoamericanos para proteger su regreso al mundo civilizado durante buena parte de la década. En este sentido, México llegó tarde a la aceptación de este principio, pero, cuando lo hizo, lo hizo con extraordinario entusiasmo. Basta destacar el cambio en la actitud hacia Cuba y Pinochet. Otros temas en estas relaciones incluyen la pacificación de Centroamérica, la apertura de las economías latinoamericanas y el nuevo perfil que adquirió el tema de Cuba en la agenda latinoamericana, tanto por la ausencia de democracia en la isla, como por el contexto en el que se dio la Ley Helms-Burton, la cual sirvió para lograr la unidad de la región en cuanto al rechazo de la misma.

En el análisis del discurso hacia América Latina destacan los temas del modelo económico mexicano, las bondades de la modernización económica y los efectos de la globalización. Asimismo, cabe destacar el impulso que el gobierno de Zedillo dio a la integración económica de la región, no como sustituto, sino como complemento para la integración hemisférica, noción que irritó en particular a Brasil, país que parecía haber borrado a México del mapa latinoamericano a partir de la asociación de éste con los Estados Unidos y Canadá. Para generar aún más tensión en su relación con Brasil, México se dedicó a cortejar a España, como principal puente de comunicación con la UE, para concretar el tan ansiado acuerdo de libre comercio, afectando de esta manera las posibilidades del acuerdo entre la UE y el Mercosur.

En conclusión, de acuerdo con Macouzet y González, si bien América Latina no fue una prioridad de política exterior durante el sexenio pasado, las relaciones con la región adquieren un nuevo perfil en el ámbito de la defensa de la democracia a partir de los cambios internos en México. No obstante, esto no es suficiente para hablar de una verdadera política exterior hacia América Latina. El propósito de diversificación y de unidad con la región sigue siendo una asignatura pendiente en la agenda.

El artículo sobre las relaciones entre México y la UE durante el sexenio pasado, de Francisco Gil Villegas, señala que, en buena medida, el balance final de la política exterior de Ernesto Zedillo descansa en los resultados

del acuerdo firmado entre los 15 países de la UE y México, al ser éste el objetivo central en materia de política exterior de su gobierno. El interés por este acuerdo tiene su origen tanto en la crisis económica de 1994-1995 como en la preocupación por la reducción del comercio con Europa a consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN.

En el recuento histórico de las relaciones entre México y la Europa comunitaria, el autor sostiene que esta última ha sido siempre el segundo socio comercial y la segunda fuente de inversión extranjera directa del país. La búsqueda del nuevo acuerdo comenzó a poco tiempo de iniciado el sexenio, con España y el Reino Unido como los principales aliados de México dentro de la UE. A pesar de las dificultades, sobre todo con respecto a la llamada "cláusula democrática", México logró negociar el acuerdo en un tiempo récord y aprovechar así la ventana de oportunidad que ofrecía Europa.

Con miras al futuro, Gil Villegas considera que la UE es la mejor alternativa que tiene México para equilibrar la excesiva concentración de sus relaciones con los Estados Unidos. Además, el nuevo acuerdo puede ampliar considerablemente el margen de autodeterminación de México al servir como contrapeso a las presiones que ejercen tradicionalmente los Estados Unidos sobre México.

En este número contamos también con un análisis de la política exterior de México fuera de las regiones tradicionales, gracias a las contribuciones de los especialistas del Centro de Estudios de Asia y África de El Colegio de México sobre las relaciones con el APEC, Japón, China, el Medio Oriente, India y África. Eugenio Anguiano presenta el panorama de las relaciones México-APEC entre 1995 y 2000. El foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico es un mecanismo intergubernamental en el que participan países de muy distintos niveles de desarrollo económico, político y social. En general, el APEC es un mecanismo para el intercambio de información y consultas entre sus miembros, con el fin de lograr un crecimiento sostenido, estimular ajustes en las economías participantes y reducir las disparidades entre ellas por medio de la liberalización del comercio de bienes, servicios y capitales, y la cooperación para el desarrollo.

Como en tantos otros ámbitos, el gobierno de Zedillo, sumido en la grave crisis financiera de principios de sexenio, se limitó a seguir las pautas establecidas durante la última parte del sexenio de Salinas en lo relativo al APEC, un foro que se había institucionalizado rápidamente. El APEC nunca llegó a ser prioridad del gobierno recién concluido; sin embargo, el presidente Zedillo asistió regularmente a las reuniones cumbre de esta organización y participó en mayor o menor medida en sus trabajos preparatorios. Cabe destacar que en febrero de 1996 se estableció formalmente en El Colegio

de México el primer centro de estudios del APEC en el país, casi dos años después del compromiso adquirido por el país en el seno del mismo.

Anguiano concluye que el gobierno de Zedillo aceptó que era necesario para México participar en el APEC, pero nunca diseñó una política o acción diplomática específica para este foro. Es más, Zedillo dejó ver en relación con el APEC, quizá más que en ningún otro foro, que entendía la política exterior exclusivamente como una acción comercial y, por tanto, sólo lo consideró útil para discutir el libre comercio y no para establecer relaciones sólidas con los países miembros. No obstante, se adquirieron compromisos serios que sin duda afectarán el rango de acción del nuevo gobierno.

Víctor Kerber define las relaciones entre México y Japón como relaciones caracterizadas sobre todo por la armonía. Tras un recuento histórico de las mismas, Kerber afirma que el entusiasmo que mostró Salinas de Gortari con respecto al modelo económico japonés no fue compartido por su sucesor. Las razones de ello son tres: primero, el repliegue al que obligó la crisis de 1994-1995; segundo, la recesión económica en Japón; y, tercero, la marcada preferencia de Zedillo por la recién creada UE.

El sexenio de Zedillo fue de claro distanciamiento con Japón. Esto se reflejó incluso en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), donde no se mencionó a este país. En relación con esta sensible omisión, poco tiempo después se reconoció que simplemente “se trató de un olvido”. Pero el desencanto fue mutuo. Japón también se mostró receloso ante el intento de Zedillo por dar lecciones sobre recuperación económica en foros asiáticos, justo en medio de la crisis en esa región.

Zedillo hizo algunos esfuerzos por atraer inversión extranjera japonesa. Sin embargo, los japoneses se manifestaron escépticos ante el supuesto fortalecimiento del sistema judicial mexicano y las mejoras en el ámbito de la seguridad pública, ya que ciudadanos de ese país habían sido víctimas en numerosas ocasiones de la acción de la delincuencia organizada.

Por otro lado, durante el sexenio de Zedillo México desplazó a Japón del segundo lugar como proveedor de bienes para el mercado estadounidense. Así pues, los esquemas de complementariedad y cooperación que se habían buscado con Japón en las décadas de los setenta y ochenta se convirtieron en franca y abierta competencia entre ambos países en la arena del mercado estadounidense. Incluso frente a otras naciones asiáticas, Japón perdió terreno en el mercado maquilador mexicano. Ante este escenario, es posible predecir que las relaciones entre México y Japón tienen altas probabilidades de mejorar durante los próximos seis años, ya que difícilmente se pueden deteriorar aún más.

Por su parte, Romer Cornejo señala que la relación de México con China es un buen ejemplo del tipo de política exterior que llevó a cabo el gobierno de Ernesto Zedillo, pues se caracterizó por su continuidad respecto del sexenio anterior, por su liberalismo y su pragmatismo económico, así como por la falta de acciones que condujeran a la concreción de los propósitos de diversificación enunciados en los discursos y los planes. Si bien durante el sexenio de Zedillo las relaciones exteriores de México se concentraron claramente con los Estados Unidos, también es cierto que se firmaron acuerdos formales que podrían servir de marco institucional para la diversificación en el futuro.

A diferencia de Japón, China sí fue tomada en cuenta en el PND como un país de creciente importancia para México, con el que se buscaba establecer vínculos más estrechos para multiplicar los intercambios comerciales. Durante el gobierno de Zedillo, las relaciones diplomáticas con el gigante asiático se caracterizaron por su dinamismo. Altos funcionarios del gobierno mexicano visitaron China y también los principales representantes de ese país vinieron a México. A pesar de las diversas reuniones, los logros concretos han sido escasos y las declaraciones de buena voluntad, muchas.

En el ámbito comercial, los intercambios entre ambos países se incrementaron relativamente, aunque aún son precarios. Esta relación tampoco ha estado exenta de conflictos, en particular por los casos de dumping de algunos productos chinos en el mercado mexicano. Desde el punto de vista burocrático, las diferentes secretarías de Estado involucradas se han aproximado al tema de forma distinta.

Quizá la mayor coincidencia entre China y México esté en que para ambos países las relaciones económicas con el exterior tienen una importancia fundamental para sus actuales proyectos de desarrollo; su fin es conseguir inversión extranjera y nuevos mercados para sus exportaciones. Asimismo, ambos países ofrecen mano de obra barata, garantías y facilidades para sus socios externos. Sin embargo, fuera del ámbito económico y comercial, las relaciones han estado condicionadas históricamente por el equilibrio internacional del poder y, de manera más específica, por la situación en la región centroamericana. No obstante, aunque sin logros concretos, las relaciones políticas y diplomáticas entre ambos países se pueden definir como buenas. En el futuro, sólo les queda construir sobre las bases ya establecidas y quizá pensar de forma innovadora para eliminar sus desequilibrios comerciales.

Benjamín Preciado Solís, tras un breve recuento histórico, señala que existen grandes afinidades entre la India y México; los gobiernos de ambos países mantienen buenas relaciones y se han firmado acuerdos de colaboración en distintos ámbitos. Sin embargo, el volumen del intercambio co-

mercial es raquíutico en relación con el tamaño de sus respectivas economías. En este sentido cabe destacar que, entre 1986 y 2000, ningún jefe de Estado mexicano ha visitado a la India ni se ha invitado a ningún jefe de Estado de ese país a visitar México. Si acaso, ha habido un incremento de las exportaciones indias hacia México y, por tanto, ha crecido el déficit comercial de este último.

En el área de la cooperación científica, ambos países participaron activamente en proyectos cuyo propósito fue la obtención de semillas mejoradas de alto rendimiento; esta cooperación continúa. En el área de la inversión extranjera, la India empezó a participar en las privatizaciones impulsadas por Salinas de Gortari y adquirió la planta siderúrgica de Las Truchas en Michoacán.

Entre 1995 y 2000 las relaciones entre México y la India han mantenido sus niveles de intercambio y cooperación. En los foros multilaterales, las posturas de ambos países frecuentemente coinciden, salvo con respecto a las aspiraciones indias de convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y al tema del desarme. Las perspectivas para un mayor acercamiento y cooperación entre los dos países son buenas.

León Rodríguez Zahar estudia la estrategia de diversificación de México en el Medio Oriente. Desde el punto de vista institucional, la SRE reorganizó la dirección general encargada de la región y creó una dirección de área específica para Medio Oriente, con base en un criterio geopolítico que identifica dos subregiones principales. El autor presenta tres casos concretos de los que se encargó la nueva dirección de área de la SRE: la reevaluación del proceso de paz del Medio Oriente y de las relaciones con las autoridades palestinas, la reevaluación de las relaciones con Israel y Líbano, y la evaluación del conflicto del Golfo Pérsico-Arábigo.

En el primer caso, México decidió apoyar, por medio de comunicados oficiales, los avances en el proceso de paz, especialmente entre palestinos e israelíes y entre israelíes y jordanos. De igual forma, se condenaron los obstáculos al proceso de paz. En 1995, se reconoció oficialmente y por decisión unilateral el estatus diplomático de la Oficina de Información de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), la cual se transformó en la Delegación Especial de Palestina. En cuanto a las relaciones con Israel, se reanudaron las visitas de funcionarios mexicanos a ese país —incluyendo al primer mandatario—, las cuales se habían interrumpido en 1975, y se firmaron algunos acuerdos, entre los que destaca uno de libre comercio. Sin embargo, México mantuvo un bajo perfil en el ámbito político y se abstuvo de hacer declaraciones sobre las diferencias entre israelíes y palestinos.

Con Líbano también se revitalizaron las relaciones, sobre todo por la importancia de la comunidad libanesa en México. Sin embargo, esto no ha sido fácil dada la complejidad de la situación de ese país. En general, México ha mantenido posiciones de extrema prudencia e incluso de distanciamiento ante las crisis recurrentes y de distintos signos que ha sufrido Líbano. Por otra parte, el caso de este país puso de manifiesto la dificultad de armonizar el propósito de diversificación con la política migratoria restrictiva que caracterizó al gobierno de Zedillo, con el fin de evitar conflictos con Washington. Finalmente, se reabrió la embajada de México en ese país, en noviembre de 1996, aunque este acercamiento escasamente se tradujo en el ofrecimiento mexicano para firmar un par de acuerdos de cooperación técnica y cultural, y no en definiciones políticas sustantivas. En cuanto al área del Golfo Pérsico-Arábigo, el interés de México aumentó a raíz del conflicto entre Irak y Kuwait y, sobre todo, de la volatilidad del mercado petrolero.

En conclusión, durante el periodo 1994-2000, la estrategia de diversificación de la política exterior de México exploró distintas posibilidades en el Medio Oriente. Sin embargo, se obtuvieron pocos logros sustantivos, a pesar de la importancia que la región tiene, al menos indirectamente para México, dada la vecindad de éste con los Estados Unidos —actor de primer orden en el Medio Oriente— y su carácter de país exportador de petróleo; a lo anterior hay que sumar la numerosa población que, proveniente de esa zona, históricamente ha hecho de México su nuevo hogar, algunos de cuyos miembros hoy dominan en los sectores comerciales y financieros.

Hilda Varela presenta quizá el primer artículo que explora la relación entre México y África durante estos seis años, una relación que la misma autora describe como inexistente. Increíble, pero cierto: África recibe una mención en el PND del gobierno de Zedillo en relación con la estrategia de diversificación y cooperación internacional de México. En términos generales, esto se tradujo en un intento por hacer “visible” a México en ese continente, por medio de la reapertura de embajadas, el establecimiento de alianzas con países de la región y la participación en foros multilaterales. En opinión de la autora, este objetivo no se alcanzó y se perdió la oportunidad histórica de estrechar vínculos con países intermedios africanos.

Históricamente, África nunca ha sido prioritaria para México y, por tanto, las relaciones con esa región han sido erráticas, discontinuas y ambiguas. La relación, cuando ha existido, ha sido de carácter casi exclusivamente diplomático y carente de objetivos políticos y económicos claros. En general, puede decirse que la política hacia África ha estado altamente personalizada y guiada por factores coyunturales, así como por la necesidad de contar con el apoyo de esos países para materializar los objetivos de

México en foros multilaterales como la ONU. Sin embargo, en el sexenio de Zedillo se debilitó incluso la retórica oficial tradicional y no se ofreció sustituto alguno acorde con la nueva realidad internacional.

A la sombra de la globalización, dice Varela, África deja de importar y se desconecta del resto del mundo. México, como muchos otros países, refleja ese desinterés en su política exterior. Cuanto mayor fue el acercamiento de México con los Estados Unidos, la UE, la OCDE, el APEC y otros grandes actores, menor fue la búsqueda de vínculos con el continente africano. Sus pretensiones de acceder al llamado Primer Mundo lo desprestigiaron frente a sus contrapartes africanas. En la práctica, África no entraba en las “pertenencias múltiples” de las que hablaba México y los contactos se limitaron al establecimiento de relaciones diplomáticas con aquellos países con los que no las había y a la firma de escasos acuerdos de cooperación para el desarrollo. El reto para el futuro es formular una verdadera política exterior hacia el continente y tratar de aprovechar las oportunidades de diversificación que éste ofrece.

El artículo de Jorge Alberto Lozoya se ocupa de uno de los temas tradicionales de la política exterior mexicana: la cooperación internacional. En este análisis se afirma que durante el último sexenio se dieron pasos importantes para adaptar la política de cooperación del país a las transformaciones estructurales en el ámbito internacional, entre las que destaca la globalización, y también a los cambios internos, principalmente el cambio del modelo de desarrollo económico y la reforma política gradual.

El cambio más significativo en cuanto a la cooperación internacional de México se dio con la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci) como órgano desconcentrado de la SRE. El fin último de esta entidad es coordinar más eficazmente los múltiples esfuerzos que se realizan en el país en este ámbito. Lozoya habla del Imexci de primera mano, por haber sido su primer director ejecutivo, y señala que la cooperación internacional es cada vez más un instrumento catalizador del desarrollo en su conjunto. Entre los principales retos que enfrenta la cooperación internacional de un país como México están la reducción de los recursos financieros de los países más avanzados y, por tanto, la competencia cada vez mayor para obtenerlos; la concentración de la ayuda internacional en ciertas zonas geográficas, tras el fin de la Guerra Fría; y el cambio en la definición de la cooperación, que ahora es vista como producto de la asociación entre países y ya no como medida de asistencia. El desarrollo, señala Lozoya, es responsabilidad primaria de los países receptores de cooperación internacional y, por tanto, corresponde a ellos definir de la mejor manera posible sus estrategias en ese ámbito y aprovechar óptimamente los limitados recursos que ofrecen los países de mayor desarrollo.

En general, la cooperación internacional se ha vuelto coyuntural y reactiva, además de que se orienta por criterios de corto plazo. En consecuencia, la cooperación basada en la programación de necesidades en el mediano y largo plazos es ya cosa del pasado. Ante estas circunstancias, los países en desarrollo como México se han visto en la necesidad de volverse más eficaces en la definición de sus propuestas, consolidar marcos institucionales para la administración de la ayuda y buscar nuevos esquemas de cooperación, entre los que destacan las concertaciones multilaterales, la cooperación compartida, la triangular y la basada en la integración de redes.

México tiene un carácter dual en el área de la cooperación internacional, ya que es receptor y oferente a la vez. El establecimiento del Imexci es reflejo de la adopción de una visión integral de las oportunidades y los retos de la cooperación, y su misión se basa en cuatro objetivos fundamentales: hacer de la cooperación un agente de cambio social en México, racionalizar y hacer más efectiva la cooperación que México ofrece a otros países de menor desarrollo relativo, contribuir a la conformación de un orden mundial que ofrezca más oportunidades para todos los estados, y responder a los cambios internacionales que tienen repercusiones en esta área. En cuanto a sus prioridades, el Imexci se concentra en la cooperación técnica y científica, la cooperación educativa y cultural, la cooperación económica para el desarrollo y la cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe, como regiones prioritarias para el país.

Otro de los grandes temas del sexenio fue el de la seguridad nacional; José Luis Piñeyro y Raúl Benítez presentan sendos artículos a este respecto. Piñeyro retoma la discusión del artículo que sobre el mismo tema publicó en el número especial anterior de *Foro Internacional* (vol. XXXIV, núm. 4, 138, octubre-diciembre de 1994), dedicado al sexenio de Carlos Salinas. Una vez más, el primer rasgo distintivo de la política exterior de Zedillo es su continuidad en relación con la estrategia del gobierno anterior. En consecuencia, dice Piñeyro, el país se vuelve vulnerable por el aumento de su dependencia comercial, financiera, energética, alimentaria y policiaco-militar respecto de los Estados Unidos, a la cual se suman los irritantes puntos tradicionales de la agenda bilateral, es decir, el narcotráfico y la migración, así como con otros nuevos, como las presiones para que México tome medidas para avanzar en la privatización de las industrias petrolera y eléctrica.

Evaluar la seguridad nacional requiere una seria revisión de parámetros internos —la solidez de las instituciones del Estado, la legitimidad del gobierno y la independencia en distintos ámbitos— y parámetros externos, como el alcance y la diversificación de los flujos comerciales y financieros, la participación externa en el mercado interno y las presiones de otros actores mayores del sistema internacional en torno a problemas multilatera-

les o bilaterales. También deben revisarse conceptos como la interdependencia y el grado de la misma, la reforma del Estado, la transición política y otros similares. Estos conceptos y parámetros sufrieron cambios importantes, incluso como herramientas de análisis, a lo largo de la década de los noventa, a la vez que surgieron otros nuevos como la vaga noción de globalización utilizada durante todo el sexenio.

Entre los conceptos que no fueron alterados en su definición ni perdieron su importancia en el ámbito de la seguridad nacional, está el de Estado-nación, el cual sirve de base para formular la estrategia planteada en el PND. En resumen, según dicho documento, se buscó mantener y fortalecer el Estado-nación y la soberanía nacional. Piñeyro se centra en las propuestas del discurso gubernamental de Zedillo sobre esta última, con respecto a la política exterior, y las contrasta con la realidad. Finalmente se analiza la política de seguridad nacional a la luz del combate al narcotráfico, aunque el PND nunca define claramente el concepto de seguridad nacional. En este ámbito concreto, el narcotráfico se catalogó como la principal amenaza, por lo que también se dieron pasos diplomáticos al respecto, como la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel con los Estados Unidos, en un intento por combatirlo más eficazmente.

En cuanto a la estrategia de política exterior, el gobierno de Zedillo combina principios tradicionales y elementos idealistas con un toque de realismo al referirse a ella como un instrumento para fortalecer, o al menos mantener, el poder del Estado con base en la diversificación de flujos comerciales y de inversión, la participación creciente en diversos foros internacionales y otras medidas similares. Con los Estados Unidos se propuso seguir la estrategia de evitar a toda costa la contaminación de la relación en su conjunto por problemas específicos, y continuar con la institucionalización de mecanismos para manejar la relación bilateral, sin desaprovechar las oportunidades que pudiera ofrecer el entorno regional, hemisférico y mundial. Al final, lo que quedó de la aplicación de esta estrategia fue básicamente una serie de acuerdos de libre comercio y el mantenimiento de relaciones diplomáticas con casi todos los países del mundo.

No obstante, dice Piñeyro, la política exterior produjo magros resultados para la seguridad nacional mexicana, principalmente por la subordinación de México a los Estados Unidos. El discurso sobre la diversificación de las relaciones diplomáticas, comerciales, de inversión y demás no logró tener un impacto real sobre el alineamiento de la política exterior de Zedillo con los Estados Unidos. Ni siquiera una política exterior más audaz y agresiva hubiera podido cambiar los elementos esenciales de la relación bilateral con este país, ni alterar los retos internos de la política de seguridad nacional, principalmente los de carácter económico y de desarrollo social.

Es el mismo caso del narcotráfico durante el gobierno de Zedillo, que si bien éste lo catalogó adecuadamente como la mayor amenaza a la seguridad nacional del país, no realizó ningún cambio sustancial en la estrategia para combatirlo, sino que se limitó a seguir los lineamientos de Washington en esta materia, con grandes costos para la soberanía nacional y la autonomía y legitimidad de las instituciones del Estado. En consecuencia, el reto futuro en materia de seguridad nacional es, para decirlo en dos palabras, enorme y complicado.

En su artículo "Seguridad nacional y transición política, 1994-2000", Raúl Benítez Manaut explica que los problemas de seguridad nacional y las estrategias diseñadas para enfrentarlos durante el gobierno de Zedillo están condicionados por las debilidades estructurales de la economía y de la sociedad, la interdependencia cada vez mayor en relación con los Estados Unidos a partir de la entrada en vigor del TLCAN, la crisis del Estado mexicano, el proceso de democratización del país y los nuevos fenómenos de protesta sociopolítica, como la aparición de los zapatistas en el escenario nacional. Este conjunto de condicionantes han transformado el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, el cual se había concentrado en la rama ejecutiva y que poco a poco ha empezado a formar parte de las atribuciones del Poder Legislativo y Judicial, así como del ámbito estatal y municipal.

Otro factor que define la seguridad nacional de México durante buena parte del siglo XX, y sobre todo en su última década, es el de que ésta se concentra en asuntos internos, mientras que en el ámbito externo la seguridad nacional se fusionó con el mantenimiento de la soberanía. En este sentido, la política exterior mexicana se mantuvo activa conforme lo dictan los principios que la rigen, y la política de defensa se caracterizó por su cautela. No obstante, dicha cautela y la defensa del principio de no intervención se relativizaron cuando conflictos políticos o militares, o desastres naturales, hicieron su aparición en las fronteras del país, como fue el caso del proceso de paz en Centroamérica.

Benítez Manaut centra su análisis en tres variables fundamentales para la seguridad nacional a fin de siglo: 1) la entrada en vigor del TLCAN y la nueva relación de seguridad y defensa con los Estados Unidos; 2) el surgimiento del crimen organizado y la crisis en la impartición de justicia, la seguridad pública y los servicios de inteligencia; y 3) el conflicto en Chiapas. En cuanto al primer factor, la entrada en vigor del TLCAN resultó beneficiosa para las relaciones de seguridad y defensa de los tres socios norteamericanos. En concreto, estas relaciones se ampliaron hasta incluir la cooperación en materia de entrenamiento militar y policiaco, aunque lejos de la construcción institucional que se ha logrado en Europa. La principal

desavenencia con los Estados Unidos a lo largo del sexenio se presentó en materia de combate a las drogas y, en concreto, con respecto al proceso de “certificación”.

En cuanto al segundo factor, la Secretaría de Gobernación (Segob) fue reformada en repetidas ocasiones con el fin de liberarla progresivamente de responsabilidades como los procesos electorales y el control absoluto sobre los medios de comunicación. Los servicios de inteligencia se mantuvieron sin modificaciones sustantivas. Sin embargo, el principal proyecto de modernización institucional dentro de la Segob fue la creación de la Policía Federal Preventiva. El tercer factor, relativo al conflicto de Chiapas, significó un reto mayor para la seguridad nacional, por ser el del EZLN un movimiento armado y por hacer del asunto de las autonomías indígenas uno de los problemas sociales y políticos más urgentes del país.

En sus reflexiones finales, Benítez apunta que, para evaluar la política de seguridad nacional del gobierno de Zedillo, es necesario recordar que se trata del último régimen que es heredero directo de la Revolución mexicana, y presenta 16 puntos en los que este régimen confundió la seguridad nacional. Sin embargo, reconoce que en estos seis años se consolidaron cambios importantes en cuanto a la definición de la seguridad nacional, como la transición desde el nacionalismo hacia la aceptación de la regionalización y la globalización; la reconceptualización de los Estados Unidos y de la oposición política; el inicio de la transformación de las instituciones para que funcionen con base en el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos; la profesionalización de los cuerpos policíacos; la redefinición de la relación entre los sistemas y subsistemas de inteligencia; la redefinición de la relación cívico-militar; la redefinición del papel del Poder Legislativo; la reconstrucción del Poder Judicial; la revisión del papel de los gobiernos estatales; y por último, la redefinición del papel de la sociedad civil con respecto a la seguridad nacional. Para concluir, Raúl Benítez presenta los que considera como los 17 principales peligros internos para la seguridad nacional, peligros de carácter económico, político, social y ecológico, así como 12 amenazas externas.

Finalmente, Susana Chacón hace un análisis de la toma de decisiones en política exterior con base en el caso de la certificación para el periodo 1995-2000, y señala que la política exterior mexicana en temas como éste tiene límites muy claros. Por un lado, un actor externo, los Estados Unidos, afecta directamente a México y, por otro, no se tiene control alguno sobre el proceso de decisión, al ser éste de naturaleza interna. A pesar de estos límites, es tarea de México buscar activamente la forma para que este proceso no tenga mayores efectos sobre el país. Con todo, éste no siempre ha

sido el caso y más bien se ha preferido tener una actitud pasiva con el fin de no afectar otros temas de la agenda bilateral.

En la primera parte de su análisis, Chacón presenta elementos teóricos para la formulación de la política exterior. En la segunda, estudia concretamente los procesos de certificación y los actores que participaron directamente en las decisiones o que tuvieron influencia sobre ellas. Finalmente, evalúa la capacidad de respuesta y maniobra de México y esboza posibilidades para el manejo de este aspecto de la relación bilateral.

Chacón concluye que hay que ir más allá de una política general que responda al interés nacional y diseñar políticas diferenciadas para cada proceso de decisión. Por otra parte, apunta que un cambio fundamental de la política exterior es el de que cada vez está más ligada a la política interna y, por tanto, se tiene que pensar simultáneamente en ambos niveles en el momento de diseñar estrategias de acción internacional. La política exterior de México mantiene su apego a ciertos principios, pero al mismo tiempo se adapta cada vez con mayor pragmatismo a la cambiante realidad internacional. En este sentido, también depende del caso de que se trate y de qué tanta actividad se esté dispuesto a desplegar. En cualquier caso, quizá lo más importante sea la coordinación entre los actores que participen en la formulación de la política exterior.

Después de este breve recorrido a través de los 17 trabajos que integran el presente número de Foro Internacional, tenemos un panorama general sobre la evolución y los resultados de la política exterior en el sexenio de Ernesto Zedillo. Hay ausencias evidentes, tales como el estudio de las relaciones de México con Cuba, de las relaciones con Centroamérica e incluso de las relaciones con Europa Central y del Este. Sin embargo, estas ausencias sirven para recordarnos que el mundo no se acaba en los Estados Unidos ni en Europa, y que el tema de la política exterior es cada vez más amplio, cada vez más complejo y cada vez más importante, por lo que es necesario realizar aún mayores esfuerzos por estudiar de manera rigurosa y sistemática una política que afecta a un número creciente de mexicanos, no sólo a los especialistas.

LAS ESTRATEGIAS DE POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

A LA MITAD DEL CAMINO

LAS TENDENCIAS Y DESARROLLOS EN EL MUNDO de la posguerra fría han modificado drásticamente el entorno estratégico en el que se desempeña la política exterior de México. Tres son los cambios internacionales más importantes: el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional,¹ el proceso de la globalización² y la creciente relevancia de las instituciones internacionales.³ A principios de los años noventa, la élite gobernante en México tomó decisiones en torno al modelo de desarrollo que tendrían importantes consecuencias de largo plazo sobre las estrategias diplomáticas del país frente a los cambios globales. En abierta ruptura con la postura tradicional de desconfianza y aislamiento relativo ante el mundo, se optó por fomentar, en lugar de resistir, el proceso de globalización económica. En un primer momento se adoptó un amplio programa de reformas de liberalización económica y apertura al mercado internacional, y más tarde se buscó la institucionalización de una asociación económica formal con los Estados Unidos, país hasta entonces considerado como un

¹ Huntington emplea este concepto para describir la distribución dual de poder en el sistema de la posguerra fría, esto es, la combinación de un sistema unipolar en el ámbito político-militar, dada la presencia de una superpotencia militar sin rival ni competencia alguna, con un sistema multipolar en el ámbito económico, en razón de la existencia de varias potencias económicas mayores, además de los Estados Unidos. Véase Huntington, 1999.

² Para el propósito de este trabajo, la globalización es entendida como un proceso multifacético de interconexión creciente que va más allá de lo económico, pues incluye la internacionalización de la política y el surgimiento de redes sociales de carácter transnacional. La definición del Banco Mundial de la globalización como el proceso de “integración comercial, financiera, de personas e ideas en un mercado global”, capta con precisión la naturaleza multidimensional de este fenómeno. Véase Banco Mundial, 1999.

³ El argumento teórico más sólido sobre el número, el alcance y el poder de las instituciones internacionales ha sido desarrollado por Keohane, 1998.

vecino distante y la principal amenaza a la soberanía nacional, a través del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Las principales repercusiones de las reformas económicas sobre la política exterior fueron el tránsito desde una postura ideológica y jurídicista hacia el pragmatismo, un alineamiento con los Estados Unidos y un patrón de compromiso selectivo con instituciones internacionales.⁴

Como resultado inmediato de la liberalización económica, por primera vez a lo largo del siglo XX, las fuerzas del mercado y las políticas del gobierno comenzaron a reforzarse mutuamente para agilizar la incorporación de México a la economía mundial. Entre 1980 y 1999, la apertura de la economía, medida en términos de la participación relativa de las exportaciones en el producto interno bruto (PIB), se triplicó al pasar de 11 a 31%. Para 1999, el comercio exterior total de México representaba 63% del PIB. La apertura trajo consigo un incremento en el grado de exposición de la economía mexicana a los vaivenes de los mercados internacionales y a las decisiones de actores extranjeros, tanto gubernamentales como no gubernamentales. El comercio exterior y el capital extranjero se convirtieron en los dos principales motores del crecimiento económico,⁵ particularmente después de la crisis financiera de 1994-1995. En consecuencia, el país conoció algunos de los beneficios macroeconómicos y muchos de los costos sociales de la liberalización económica. Durante este mismo periodo de intensa apertura económica, en el ámbito interno fueron avanzando en forma gradual los procesos de liberalización política y democratización.

Sin embargo, como algunos analistas han argumentado,⁶ México se quedó a la mitad del camino entre el Tercer y el Primer Mundo. Las reformas económicas orientadas al mercado vinieron acompañadas por mayores disparidades en la distribución del ingreso y por el surgimiento de una economía cada vez más segmentada y de una sociedad dividida. Una descripción precisa de México en el umbral del siglo XXI es la de un país de

⁴ En este trabajo nos referimos a este patrón de participación activa pero selectiva en la diplomacia del multilateralismo ambivalente.

⁵ Otros indicadores del nivel de integración de la economía mexicana a la economía internacional apuntan en la misma dirección. La tasa del flujo de capital privado bruto con respecto al PIB pasó de 2.7% en 1987 a 4.5% en 1999. Entre 1987 y 1999, la proporción de la IED respecto del PIB se duplicó al pasar de 0.6% a 1.5%. Véase Banco Mundial, 1999.

⁶ Castañeda menciona que la apertura económica de México dio lugar a una "nueva fractura en la sociedad mexicana. Esta división separa aquellos mexicanos conectados con la economía norteamericana de aquellos que no lo están". Algunos estudios económicos oficiales apuntan en la misma dirección, al documentar el hecho de que la apertura económica redujo la integración de varias cadenas de producción nacional y aumentó la brecha entre el sector exportador y el resto de la economía.

contrastes que transita por un periodo de cambio acelerado, con una economía abierta, una sociedad desigual y una democracia institucionalmente frágil que enfrenta serios problemas de estabilidad y gobernabilidad. En términos del enfoque analítico de Soesastro,⁷ el principal desafío de México en la próxima década será revisar el pensamiento neoliberal que dominó la estrategia de desarrollo en los años ochenta y noventa, a fin de avanzar hacia un nuevo ciclo de reformas de segunda generación —o “ajuste de segundo orden”— orientadas a revertir los desajustes económicos y sociales generados por las reformas estructurales de “primera generación”.

El presente trabajo examina la evolución del proceso de adaptación de México a la globalización de la economía mundial y a la transformación del sistema internacional que siguieron al fin de la Guerra Fría, desde el primer programa de ajuste y liberalización económica hasta el inicio del ciclo de reformas de segunda generación en torno a temas de desarrollo social y de gobernabilidad democrática. En el trabajo se desarrollan dos argumentos centrales: en primer lugar, se sostiene que las respuestas políticas y los esfuerzos gubernamentales de adaptación a los cambios globales han sido de carácter reactivo, desigual, parcial y, en ocasiones, contradictorio. Mientras que, por una parte, la élite política reconoció rápidamente las consecuencias de la globalización económica al emprender una activa política de apertura de mercados, de integración regional y de liberalización comercial, por otra, mostró fuertes resistencias a adaptarse a los nuevos condicionantes políticos y sociales de la globalización, como son el surgimiento de redes transnacionales de actores no gubernamentales y el fortalecimiento de los mecanismos de promoción y supervisión internacional en materia de democracia y derechos humanos.⁸

En segundo lugar, se desarrolla el argumento de que los enfoques teóricos que son exclusivamente sistémicos o estructurales resultan insuficientes

⁷ Soesastro distingue dos clases de ajuste frente a la globalización: a) el ajuste de “primer orden”, centrado en la apertura de la economía ante las fuerzas de la globalización a través de la adopción de políticas de desregulación, privatización, libre comercio y liberalización de controles financieros; b) el ajuste de “segundo orden”, dirigido a revertir los efectos colaterales asimétricos de la liberalización económica por medio de la instrumentación de políticas de redistribución del ingreso, combate a la pobreza, desarrollo regional, fomento a la pequeña y mediana industrias y desarrollo industrial sectorial. Las cuestiones más importantes relacionadas con el ajuste de “segundo orden” son: la reducción de las diferencias en el ingreso, el incremento en los estándares laborales, el mejoramiento del sistema educativo y burocrático, el desarrollo científico y tecnológico, y el impulso a la transparencia gubernamental. Véase Soesastro, 1998, pp. 24-35.

⁸ Este argumento se encuentra en González y Chabat, 1996. Para un análisis sistemático de las contradicciones entre los aspectos económicos y políticos de la política exterior de la administración Salinas, véase Chabat, 1996.

para explicar en forma adecuada el carácter parcial y desigual de las respuestas gubernamentales mexicanas a la globalización, por lo que es necesario introducir en el análisis el papel que desempeñan los factores políticos internos en la definición de la política exterior. Se parte de una revisión crítica de las tres interpretaciones sistémicas más importantes sobre los efectos esperados de los cambios internacionales de la posguerra fría en las políticas exteriores de los países que, como México, ocupan una posición intermedia⁹ en la estructura de poder internacional: el enfoque sistémico-estructural en América Latina (Peter H. Smith, 1996), el enfoque liberal-institucionalista sobre potencias medias (Cooper et al., 1993) y el enfoque neorrealista sobre los llamados países “bisagra” (Chase et al., 1999).

Además, en este trabajo se explora el valor explicativo de un modelo teórico alternativo desarrollado por Kahler,¹⁰ centrado en los posibles efectos de los procesos de liberalización económica y de democratización sobre las estrategias de política exterior de los países en transición. Con base en este modelo se desarrolla el argumento de que una explicación más adecuada del carácter desigual y parcial de las respuestas gubernamentales de México a la globalización se encuentra en las variables internas relacionadas con el ritmo de las reformas económicas y políticas, así como en las necesidades de la clase política para mantener sus bases de apoyo y hacer avanzar sus propuestas de política pública. Las variables explicativas más importantes son dos: el carácter desigual del proceso de liberalización en México y las crisis de credibilidad inherentes al régimen político en transición. Primero, el ritmo distinto de la liberalización económica y política del país, esto es, la diferencia entre la rapidez de la reforma económica y la lentitud de la apertura del régimen político posrevolucionario, llevó a que los dirigentes políticos mexicanos intentaran alcanzar dos metas incompatibles: la incorporación del país a la economía internacional y el aislamiento del ámbito político interno de las presiones externas. Ello explica por qué durante los años noventa México desplegó una activa diplomacia económica multilateral, a la vez que asumió una posición cautelosa y pasiva

⁹ El concepto de país intermedio, potencia media o país secundario es una categoría analítica ambigua utilizada por diferentes autores con significados distintos. Es posible distinguir dos definiciones básicas de la categoría de potencia media: como posición y como rol. Mientras los realistas la utilizan para describir un grupo particular de países que ocupan una posición intermedia —entre superpotencias y pequeños estados—, en la distribución internacional del poder, los institucionalistas-liberales y constructivistas tienden a definir las potencias medias en términos de patrones de comportamiento y roles específicos (multilateralismo, mediación, pacifismo, entre otros). Aquí empleamos el concepto como una categoría descriptiva de una posición en la estructura internacional de poder.

¹⁰ Véase Kahler, 1997.

frente a las nuevas tendencias multilaterales de intervención humanitaria y jurisdicción extraterritorial en materia de derechos humanos. Segundo, como lo establece el modelo de Kahler, la necesidad de reforzar la credibilidad de las reformas económicas impulsaron a los tres últimos gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a comprometerse activamente con las instituciones económicas internacionales en momentos de crisis o de fuerte oposición interna al proyecto de liberalización económica. De manera similar, en el ámbito político, la necesidad de resolver algunos problemas de credibilidad gubernamental frente al proceso de democratización interno llevó a que los gobiernos priistas de la transición fueran aceptando en forma casuística y gradual el papel de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales (ONG) comprometidos con la promoción de la democracia y el monitoreo de los derechos humanos. En resumen, el trabajo aborda las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo han afectado los cambios económicos y políticos internacionales de la posguerra fría las opciones estratégicas y la capacidad de negociación de México? La discusión se centra en dos aspectos específicos del cambio mundial: el proceso de la globalización del sistema internacional y la profundización del unipolarismo en el hemisferio occidental, dentro de un sistema uni-multipolar.¹¹
2. ¿Cuáles han sido las respuestas de México a los cambios en el ámbito internacional? El trabajo identifica los elementos de continuidad y cambio en los tres componentes de la nueva "gran estrategia" de México: la percepción de amenazas, la selección de instrumentos de política para hacerle frente a esas amenazas y la definición de prioridades.¹²
3. ¿Cuáles han sido las consecuencias de la liberalización económica y política sobre las estrategias de la política exterior de México frente a los cambios globales? El análisis compara los ritmos de adaptación de las diferentes estrategias de México en dos ámbitos multilaterales distintos: 1) las negociaciones comerciales internacionales y 2) los esfuerzos de las instituciones globales y regionales por ampliar la agenda de seguridad internacional.
4. ¿Cuáles son las tareas pendientes para la plena adaptación del país a los procesos internacionales de la globalización y de la democratización?

¹¹ Esta caracterización es de Huntington, 1999.

¹² En esta sección utilizaremos la noción de Mares sobre "gran estrategia". Desde su punto de vista, la gran estrategia posee tres elementos: la identificación de amenazas; la adopción de medidas económicas, militares y otras para hacerle frente a esas amenazas; y la importancia relativa de esas medidas. Véase Mares, 1996, p. 20.

EL SISTEMA INTERNACIONAL EMERGENTE EN LA POSGUERRA FRÍA: ¿UN MUNDO MEJOR PARA LOS PAÍSES INTERMEDIOS?

El fin de la Guerra Fría trajo consigo nuevos desafíos teóricos para el enfoque sistémico-estructural sobre la dinámica de la política internacional y sobre las políticas exteriores de los estados. El primer desafío analítico era definir con precisión la estructura del sistema internacional emergente. A la fecha, no existe consenso en la literatura especializada de las relaciones internacionales acerca de las causas que llevaron al colapso del sistema bipolar ni acerca de la naturaleza del sistema internacional emergente de la posguerra fría. La visión optimista inicial de principios de los años noventa respecto del inminente surgimiento de un “nuevo orden mundial”, en sustitución del sistema bipolar, fue rápidamente reemplazada por visiones cada vez más escépticas y pesimistas de un sistema internacional “en transición” fragmentado, incierto y complejo. La mayor parte de las caracterizaciones del sistema internacional en transición de la posguerra fría coinciden en tres rasgos principales: a) el surgimiento de una estructura híbrida del poder internacional, b) el proceso de la globalización de la economía mundial y c) el aumento de la insitucionalización del sistema internacional.

SURGIMIENTO DE UNA ESTRUCTURA HÍBRIDA DEL PODER INTERNACIONAL

El colapso de la Unión Soviética condujo al surgimiento de una estructura de poder desequilibrada y multidimensional, basada en una separación entre la distribución unipolar del poder militar, por una parte, y la distribución multipolar del poder económico, por la otra. Huntington se ha referido a la estructura del poder global en la actualidad como “un extraño híbrido, un sistema uni-multipolar con una superpotencia y varias potencias mayores”.¹³ Desde la perspectiva de Huntington, el sistema uni-multipolar es una etapa transitoria con un “momento unipolar” breve al final de la Guerra del Golfo, en una transición de largo plazo desde la bipolaridad hacia un verdadero mundo multipolar. Este sistema no se encuentra en equilibrio, pues ninguno de los actores poderosos están completamente satisfechos con el statu quo y están presionando en distintas direcciones. Mientras que algunas fuerzas políticas en los Estados Unidos hubieran preferido un sistema unipolar, la mayoría de las potencias promoverían la consolidación de uno multipolar.

¹³ Huntington 1999, p. 35.

¿Qué significa esto para países intermedios como México? Primero, para la mayoría de los especialistas sistémicos-estructurales, la existencia de una estructura de poder multidimensional significa la presencia de una superpotencia menos predecible y, en consecuencia, el surgimiento de lo que Smith¹⁴ describe como la “era de la incertidumbre”. La separación estructural del poder global implica una doble dinámica en la cual las amenazas confrontadas por los Estados Unidos llegan a ser menos graves a partir del momento en que no hay competidores creíbles en una posición de superpotencia, mientras que el empleo efectivo de las dos principales herramientas para hacer avanzar el interés nacional estadounidense, las sanciones económicas y la intervención militar, requiere del apoyo de otros actores mayores en el sistema internacional. De este modo, en ausencia de amenazas estratégicas externas claras e inminentes, los factores políticos internos ejercen una mayor influencia en la agenda de la política exterior de los Estados Unidos. De ahí que los resultados de la misma lleguen a ser menos predecibles.

Segundo, las posibilidades de vacíos de liderazgo son mayores en el actual sistema híbrido que en el anterior sistema bipolar. Los problemas de liderazgo pueden derivarse de la ausencia de una amenaza global real y de la existencia de múltiples amenazas regionales, así como del incremento del papel activo de los factores internos en la política exterior.

Tercero, la separación del poder militar y del poder económico global ha acrecentado la importancia de las relaciones regionales y ha dado como resultado el surgimiento de un mundo regionalmente diferenciado.¹⁵ Esto ha conducido a una nueva ola regionalista y al resurgimiento de instituciones regionales como foros clave para la negociación económica y para el manejo de problemas de seguridad.

La globalización

El segundo rasgo más importante de la política internacional contemporánea es el proceso de la globalización, y una de sus características definitorias es el aumento de la interdependencia económica entre los países. En términos generales, la globalización puede ser definida como el incremento de los niveles de interconexión económica y social, derivado del cambio tecnológico en la comunicación y la industria de la información, y de reformas políticamente inducidas para la reducción de barreras al comercio

¹⁴ Smith, 1996, capítulos 9-12.

¹⁵ Este argumento es desarrollado por Lake y Morgan, 1997.

y al capital. Un indicador claro de esta tendencia a la intensificación de los lazos económicos es la rápida expansión del comercio mundial y el aumento en la transferencia de flujos de capital. Entre 1987 y 1997, el comercio mundial casi se ha duplicado, y la participación del comercio en el PIB combinado de los países participantes se ha elevado de 20.6 a 29.6%.¹⁶ Mientras que en los años ochenta el flujo de capital neto con destino a los países en desarrollo y en transición fue de entre 10 y 20 mil millones de dólares anuales, alrededor de 1% del PIB combinado de los países desarrollados, para 1997 estos flujos habían crecido a 280 mil millones de dólares, más de 4% del PIB total de estos países.¹⁷

¿Cuáles son las implicaciones más importantes del proceso de la globalización? El enfoque sistémico-estructural, el neorrealista y el liberal-institucionalista difieren entre sí en cuanto a la importancia y a las consecuencias del aumento en la interacción económica y social. Mientras que para los neorrealistas la globalización no ha cambiado la naturaleza anárquica del sistema internacional y sólo ha repercutido en la estructura de la distribución de poder, para los liberal-institucionalistas la globalización ha llevado al surgimiento de un mundo con menor control estatal. En primer lugar, la globalización implica el aumento de la apertura de las economías nacionales a los mercados internacionales y, consecuentemente, el incremento en la competencia entre las economías liberalizadoras emergentes por los mercados y la inversión extranjera directa (IED). De este modo, la globalización provee a los gobiernos de fuertes incentivos para iniciar y sostener reformas orientadas al mercado y reducir así el riesgo de quedar excluidos de este proceso.

En segundo término, la globalización implica el surgimiento de un Estado menos centralista y de un mundo más plural. Ello significa que las estructuras transnacionales no gubernamentales, las redes sociales y los procesos internacionales habrán de tener por lo menos el mismo impacto que los estados en la vida de la población en general. Los vínculos transnacionales funcionan no sólo como bandas de transmisión que progresivamente exponen a las sociedades nacionales a la influencia de sucesos y decisiones más allá de sus fronteras territoriales, sino también como mecanismos que facultan a una variedad de nuevos actores, personas físicas, empresas, ONG y otros grupos a actuar de manera autónoma y efectiva en la política mundial.

Tercero, la globalización ha traído cambios importantes en la agenda internacional, principalmente el aumento de la relevancia de los temas

¹⁶ Banco Mundial, 1999, p. 319.

¹⁷ Knight, 1999, p. 32.

económicos y sociales (como el comercio, las finanzas, el bienestar social, la ecología, los derechos humanos, la democracia) en detrimento de los temas militares y de seguridad. En la nueva agenda global las fronteras entre la política interna y la política externa han llegado a ser prácticamente imperceptibles. Algunos estudiosos de la globalización han comenzado a examinar las consecuencias de los cambios económicos descritos anteriormente en la política exterior. David y Roussel sostienen que la principal implicación de la globalización para los países intermedios es que los gobiernos, con el propósito de ganar influencia y de hacer frente a la creciente exposición ante el mundo exterior, deberán desarrollar “la habilidad para entender y tratar los problemas en todos los niveles (local, nacional, regional y global) y negociar con los actores más heterogéneos, quienes no necesariamente operan dentro de la estructura estatal”.¹⁸

La institucionalización

El tercer rasgo más importante del mundo de la posguerra fría es la creciente relevancia de las instituciones internacionales y la tendencia a aumentar los esfuerzos para la aplicación efectiva de las reglas internacionales.¹⁹ De los años setenta en adelante, el mundo ha presenciado un mayor esfuerzo orientado a la construcción de instituciones y a la adopción de reformas institucionales que han conducido a la proliferación de organizaciones internacionales y de regímenes formales, a la vez que al surgimiento de nuevas formas de gobernar (*new forms of global governance*) en el ámbito internacional.²⁰ Un número creciente de actividades específicas en el terreno internacional se institucionalizan y gobiernan por reglas y normas convenidas entre las partes. En consecuencia, se ha extendido el alcance de las acciones de muchas organizaciones internacionales. Las recientes operaciones para el mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas, la lucha por la democracia y las misiones humanitarias, son algunos de los signos más importantes de la relevancia que están tomando las instituciones internacionales en asuntos de seguridad. En los años noventa, el crecimiento de la interdependencia económica hizo más amplio y

¹⁸ Véase David y Roussel 1998, p. 150.

¹⁹ Andrew Hurrell trató este aspecto en el seminario “Intermediate States: Strategies in Multilateral Arenas”, organizado por el Programa Latinoamericano del Centro Internacional Woodrow Wilson International para becarios, 13 de mayo de 1999.

²⁰ Para un análisis sistemático de la importancia creciente de las instituciones internacionales y la transición hacia nuevas formas de gobernanza global, véase Keohane, 1998.

profundo este proceso de institucionalización a largo plazo, propiciando una serie de esfuerzos para revisar los códigos de conducta (las normas y las reglas) en el ámbito internacional.

Aun la noción tradicional de la soberanía centrada en el Estado ha sido puesta bajo revisión. Keohane²¹ ha estudiado también el hecho de que incluso las superpotencias, como los Estados Unidos, confían cada vez más en el uso de las instituciones internacionales y en las interacciones basadas en reglas establecidas. Como una alternativa racional a la acción unilateral, el uso de mecanismos institucionales puede ayudar a los estados a solucionar una variedad de problemas en las negociaciones que dificultan el alcanzar acuerdos con beneficios mutuos y, consecuentemente, el logro de sus objetivos.²² Las instituciones internacionales pueden generar una buena cantidad de información de alta calidad acerca del comportamiento de los participantes en un acuerdo; crear vínculos entre los temas que faciliten intercambios mutuamente beneficiosos; proveer mecanismos de coordinación o construir "puntos focales" en torno a los cuales los actores en competencia pueden coordinar sus acciones; reducir costos de transacción mediante la adopción de estándares comunes; establecer mecanismos de monitoreo y para la aplicación de las reglas que aumenten los costos del fraude; y mejorar la credibilidad de los estados como socios confiables.²³

Desde la perspectiva de las potencias medias, el hacer uso de las instituciones internacionales efectivas, por una parte, debería incrementar su capacidad para contener a los actores más poderosos del sistema; por otra, el acudir a estas instituciones puede legitimar a algunos gobiernos que no representan los verdaderos intereses nacionales. En estas circunstancias, el reto para esta categoría de países consiste en cómo influir de manera efectiva en la formulación de la agenda y en la dirección de los actuales esfuerzos internacionales por construir instituciones. Sin embargo, es poco claro cómo las potencias medias podrán responder a las oportunidades y

²¹ Keohane, 1998.

²² El área de estudio de las relaciones internacionales se ha dividido alrededor de las instituciones que importan en la política internacional, como lo sugieren los institucionalistas liberales, o bien, como los neorrealistas argumentan. Para el propósito de este ensayo, simplemente se documenta la tendencia empírica a la proliferación de instituciones internacionales, y se revisan las principales explicaciones teóricas neoliberales institucionalistas sobre dicha tendencia. Quien representa mejor la teoría institucionalista es Robert O. Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, N.J., Princeton University Press, 1984. Los especialistas realistas no han desarrollado explícitamente proposiciones teóricas sobre la materia.

²³ Para una revisión de los textos sobre las instituciones internacionales, véase Martin y Simmons, 1998, pp. 729-758.

a los retos planteados por la creciente institucionalización del sistema internacional.

ENFOQUES SISTÉMICOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR SOBRE LAS “POTENCIAS MEDIAS”

Hay tres interpretaciones básicas acerca de cómo las tendencias globales de la posguerra fría han afectado a países como México, que ocupan una posición intermedia —entre las superpotencias y los países pequeños— en la distribución internacional de poder: el enfoque sistémico-estructural (Peter H. Smith, 1996), el enfoque liberal-institucionalista sobre las potencias medias (Cooper et al., 1993) y el enfoque neorrealista sobre los estados “bisagra” (pivotal states) (Chase et al., 1999). Cada enfoque hace predicciones diferentes acerca de las opciones estratégicas que el contexto internacional de la posguerra fría ofrece a los países intermedios, y acerca de los patrones de conducta esperados de la política exterior de esta categoría de países. Mientras el primer y el tercer enfoques enfatizan las limitaciones, el segundo centra la atención en las oportunidades de influencia que, para los países intermedios, ha abierto el fin de la Guerra Fría.

Tesis 1: diplomacia de bajo perfil

La principal propuesta del enfoque sistémico-estructural de Smith es que el sistema internacional de la posguerra fría ofrece a los países intermedios latinoamericanos un rango limitado de opciones estratégicas con respecto a los periodos previos en la historia de las relaciones interamericanas. En conjunto, Smith identifica siete distintas alternativas estratégicas históricas que los países latinoamericanos han seguido en diferentes periodos para promover el desarrollo económico y contrarrestar la hegemonía de los Estados Unidos: la unificación colectiva; la protección extrahemisférica; la hegemonía subregional; el derecho y las organizaciones internacionales; la revolución social; la solidaridad con el Tercer Mundo; y el alineamiento con los Estados Unidos. En la etapa actual, algunas de estas estrategias se han cerrado, y el rango de opciones parece ser aún más restringido que durante la Guerra Fría.

Primero, el fin de la confrontación Este-Oeste acentuó la distribución unipolar de poder en el continente americano, reduciendo la importancia estratégica de Latinoamérica en la arena global, e imposibilitando a los países de la región para contener a los Estados Unidos a través del estable-

cimiento de alianzas extrahemisféricas. Segundo, el aumento de la fragmentación del mundo en vías de desarrollo erosionó los mecanismos de cooperación contruidos durante la Guerra Fría, y redujo la viabilidad de la opción de la solidaridad con el Tercer Mundo. Tercero, el colapso del socialismo en Europa marcó el fin de la opción revolucionaria y acentuó el descrédito de las políticas estatistas que se siguieron en los años ochenta, reduciendo el número de modelos posibles para el desarrollo económico sostenido. Como resultado de estas tendencias, Smith sostiene que “a mediados de los noventa, a los países latinoamericanos les quedaron sólo tres alternativas estratégicas: emprender intentos unilaterales para cultivar vínculos con Europa y Japón, así como también con los Estados Unidos; construir comunidades regionales o subregionales a través de la integración económica; y alinearse ellos mismos con los Estados Unidos”.²⁴

Según Smith, en ese periodo México fue el único país latinoamericano que estaba en condiciones de seguir con éxito la estrategia de “unirse con el norte”. La principal predicción teórica del análisis de Smith se refiere a que las condiciones internacionales limitaron el rango de opciones estratégicas, reduciendo así la libertad de acción para México y dando como resultado la búsqueda por parte de sus dirigentes políticos de una alineación más cercana con los Estados Unidos, así como la adopción de un perfil bajo en el contexto internacional. En resumen, se adoptó una diplomacia menos activa y autónoma, de bajo perfil y en ocasiones ambivalente.

Tesis 2: diplomacia internacional proactiva

Desde una perspectiva liberal-institucionalista, el inesperado fin de la Guerra Fría dio lugar a nuevas oportunidades para la acción autónoma y a formas alternativas de liderazgo para las llamadas potencias medias. Siguiendo el análisis de Young sobre las fuentes de liderazgo internacional, Cooper desarrolló el argumento de que la importancia creciente de formas no estructurales de liderazgo (i.e., formas no basadas en la influencia derivada de las capacidades materiales para coaccionar, sino basadas en capacidades técnicas o empresariales para persuadir), en una variedad de ámbitos, ha favorecido a su vez la importancia de los actores intermedios

²⁴ Smith, 1996, p. 303. Hay que tomar en cuenta que la lista de Smith, de las alternativas viables al final de la Guerra Fría, no incluye el empleo del derecho y las organizaciones internacionales. En contraste, los especialistas en potencias medias enfatizan el papel de las instituciones internacionales como ventanas de oportunidades para acciones independientes por parte de los estados secundarios.

en el sistema internacional. Según el modelo de comportamiento de la política exterior de las potencias medias de Cooper et al., estas últimas constituyen una categoría de países que tienen la capacidad y la voluntad de adoptar una diplomacia activa y de iniciativa con el propósito de influir efectivamente en el sistema internacional, una diplomacia basada en formas no estructurales de influencia asociadas al uso eficiente de sus capacidades, particularmente la de contar con una burocracia de política exterior altamente especializada, coordinada y profesional.

El comportamiento de las potencias medias se asocia con una inclinación “hacia la buena conducta” internacional: el pacifismo, el activismo multilateral, la búsqueda de coaliciones, la construcción de instituciones y la mediación internacional. Usualmente, las potencias medias se vinculan con una diplomacia selectiva y segmentada al concentrar sus esfuerzos internacionales en algunos asuntos específicos. Desde esta perspectiva, tres desarrollos de la posguerra fría han fortalecido la capacidad y la voluntad de las potencias medias para desempeñar un papel más activo en la arena internacional.

El primer desarrollo es el aumento de la interdependencia económica y su corolario: la disminución relativa de los recursos y de la voluntad de los Estados Unidos para liderar. Al “decrecer la hegemonía” estadounidense, el incentivo para frenar a la superpotencia es más fuerte y el surgimiento de vacíos de liderazgo en una variedad de ámbitos es más probable. Una ilustración de esta situación sería el cambio que se dio en los años noventa en la política exterior estadounidense hacia la promoción de iniciativas de responsabilidad compartida, otorgando a los aliados y a las potencias medias mayor libertad de acción y más oportunidades para asumir papeles de liderazgo. El segundo desarrollo está relacionado con los cambios en la agenda de la política internacional, especialmente con la creciente relevancia de los asuntos económicos, ambientales y de derechos humanos. Por un lado, la nueva agenda internacional se enfoca en las cuestiones económicas y sociales relacionadas con temas como el desarrollo y la seguridad en los países intermedios. Por otro, se enfoca en asuntos de “menor” relevancia, aunque convertidos en el centro de las negociaciones internacionales, en torno a los cuales hay una variedad de fuerzas sociales internas, con ramificaciones en el exterior, que luchan por una mayor participación internacional. El tercer desarrollo es la importancia creciente de las instituciones internacionales, aquellas que han ampliado el alcance de la acción y el espacio de maniobra diplomática de las potencias medias sobre una base segmentada.²⁵

²⁵ Cooper, 1997, p. 1.

Tesis 3: diplomacia reactiva

La visión optimista del enfoque liberal-institucionalista, acerca de la influencia de las potencias medias en la agenda global económica y en la agenda global de seguridad, parece reservarse para el grupo de países más desarrollados y democráticos de esta categoría (Canadá, Australia, Suecia y Noruega),²⁶ mientras que, por otra parte, este enfoque no explica los dilemas estratégicos enfrentados por los países intermedios en regiones subdesarrolladas, o que no están aún consolidados como democracias estables. México es un caso ilustrativo de este segundo grupo de países intermedios, los cuales, de acuerdo con el concepto alternativo de países “bisagra”²⁷ de Chase et al., ciertamente pueden llegar a desempeñar un papel crucial en la estabilidad del orden económico y político internacional, aunque no como resultado de su estatus y de sus capacidades diplomáticas, sino debido a su vulnerabilidad externa y a su frágil equilibrio político interno.

Los países “bisagra” son definidos con base en tres criterios: primero, por ser países en desarrollo; segundo, en función de su tamaño, su posición geoestratégica, su población y su capacidad económica (éstos pueden afectar los intereses de seguridad de los Estados Unidos y de sus aliados); tercero, por encontrarse en condiciones de confusión interna y confrontar serios problemas de gobernabilidad y de estabilidad.²⁸

La propuesta analítica de Chase et al. sobre los países “bisagra” se basa en el supuesto de que, en el contexto de la posguerra fría, las condiciones internas en algunas regiones del mundo en vías de desarrollo tendrían una influencia creciente en la estabilidad regional e internacional, y también tendrían un papel crucial en las negociaciones globales de ciertos asuntos delicados, como los derechos humanos, los acuerdos ambientales y el crecimiento de la población.

El enfoque de los países “bisagra” difiere del análisis realista tradicional en dos aspectos: primero, va más allá de un enfoque puramente sistémico e incorpora variables internas en el análisis de la política exterior y, segundo, se centra en el papel internacional y en la influencia de los países

²⁶ Debe tomarse en cuenta que algunos autores han cambiado el argumento de que el fin de la Guerra Fría abrió nuevas oportunidades de influencia a las potencias medias. De acuerdo con este punto de vista, el fin de la bipolaridad ha reducido la importancia del papel “de enlace” de las potencias medias, mientras que el compromiso de las grandes potencias con iniciativas de cooperación multilateral está afectando el papel de las potencias medias en esas instituciones. Véase David y Roussel, 1998.

²⁷ Véase Chase et al., 1999.

²⁸ Chase et al. identifican nueve países “visagra”: México, Brasil, Argelia Egipto, Sudáfrica, Turquía, India, Pakistán e Indonesia. Op. cit., 1999, p. 8.

intermedios en lugar de en el papel de las potencias mayores. Aunque el enfoque de los países “bisagra” no se ocupa directamente del tema de las opciones estratégicas de los mismos al final de la Guerra Fría, algunas propuestas generales pueden derivarse de él.

La principal consecuencia política, según este análisis, es que los países “bisagra” habrán de requerir una mayor atención por parte de los Estados Unidos en los años venideros. Lo anterior puede tener diversas consecuencias para la capacidad de negociación de los países “bisagra”. Por una parte, ello puede significar una mayor capacidad para obtener recursos y apoyo internacional a fin de hacer frente a los problemas de inestabilidad económica y política. Por otra, puede aumentar la capacidad de las potencias mayores del sistema para ampliar su influencia e imponer sus preferencias a los países intermedios.

Por consiguiente, el reto para estos países, a diferencia del resto de los países en desarrollo, no consiste en cómo atraer la atención y en cómo obtener recursos de los Estados Unidos, sino en cómo hacer frente a los fuertes incentivos para la acción unilateral estadounidense. Otra consecuencia es que, dado que la importancia estratégica de los países “bisagra” se define principalmente en términos de las amenazas que plantean para la estabilidad internacional, estos países pueden ser objeto de una creciente atención “negativa” y de la crítica estadounidense, en lugar de ser objeto de compromisos constructivos. El desafío para estos países llega a ser cómo neutralizar la creciente atención negativa que provoca su “pobre” imagen internacional debida a su inestabilidad interna, y en particular —es el caso de México—, a la intensificación de las relaciones económicas y sociales con los Estados Unidos, así como a la participación cada vez más activa de actores internos en una variedad de asuntos bilaterales.

CONSECUENCIAS DE LA LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA Y DE LA APERTURA POLÍTICA PARA LA POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO DE MÉXICO

Un enfoque alternativo se centra en las variables internas y en la interacción de éstas y factores de carácter sistémico. Diversos estudiosos²⁹ han argumentado que “con el fin de la Guerra Fría las consecuencias del cambio interno probablemente han aumentado la importancia de las políticas exteriores y de la política internacional en su conjunto”.³⁰ La mayor parte de

²⁹ Richard Ned Lebow, Janice Stain y Andres Moravcsik, entre otros.

³⁰ Khaler, 1997, p. 1.

la literatura reciente sobre teoría se ha centrado en la interacción del tipo de régimen (democrático/autoritario) y la orientación de la política exterior (propensión pacifista/agresiva).³¹ Recientemente, Miles Kahler inició una investigación acerca de las consecuencias para la política exterior de la liberalización económica y política interna, con el fin de probar el argumento teórico liberal de que las democracias son más pacíficas y predecibles que los estados autoritarios. Este argumento se basa en el hecho de que los cambios internos más importantes durante el periodo de la posguerra fría han sido los procesos de liberalización económica³² y la democratización³³ en países del Tercer Mundo y en el mundo socialista.

La propuesta de Kahler parece particularmente adecuada para el análisis de los cambios de la política exterior de México en las últimas dos décadas, en las que el país empezó a experimentar un intenso proceso de liberalización. El análisis del caso mexicano también puede contribuir a comprender la interacción de las dos dimensiones de la liberalización: la económica y la política. Un supuesto tácito en la tesis de Kahler es que ambas dimensiones se reforzaron entre sí y tuvieron consecuencias similares en la política exterior. Sin embargo, como lo ilustra el caso de México, esto no siempre sucede así.

La literatura sobre los efectos de la liberalización económica y la apertura política en la política exterior ofrece dos predicciones principales: 1) la adopción de estrategias de cooperación internacional y 2) la profundización del compromiso con instituciones internacionales para manejar los efectos de las crecientes ataduras económicas externas.³⁴ Como resultado de la liberalización económica se busca adoptar estrategias de colaboración con las instituciones internacionales. Este argumento tiene una implicación doble. En primer lugar, la liberalización económica induce a una profunda transformación en las preferencias de política exterior, a un aumento de los compromisos nacionales sobre el bienestar económico y a una transición desde lo ideológico hacia lo pragmático.

En segundo lugar, las instituciones internacionales brindan credibilidad política a los gobiernos nacionales frente al aumento de la dependencia con respecto a las transacciones económicas externas. Según Kahler, la

³¹ Véase Chan, 1984; Doyle, 1983; Levy, 1989; Russett, 1990.

³² Nos referimos a la definición de Kahler de liberalización económica como "la introducción de una competencia adicional a través de la reducción de la regulación del Estado o del control de las transacciones de mercado". *Ibid.*, p. 3.

³³ La liberalización política es definida en términos institucionales como "la introducción de una mayor competencia en el sistema político, una mayor participación de los actores políticos y transparencia en la conducción política y en la gobernabilidad". *Ibid.*, p. 3.

³⁴ *Ibid.*, p. 19.

colaboración internacional y el compromiso institucional surgen de cuatro dinámicas internas inducidas por la liberalización económica. La primera dinámica se refiere a que los gobiernos nacionales deberán descubrir que los programas de liberalización económica requieren de la credibilidad adicional que brindan las instituciones internacionales. El compromiso institucional internacional puede servir para presionar a los gobiernos subsecuentes respecto de un programa económico liberal, frente a los incentivos políticos cambiantes.

La segunda dinámica sostiene que la liberalización económica también impulsa a los estados a adoptar estrategias de cooperación a través del fortalecimiento de la influencia de las instituciones internas (agencias de comercio exterior y bancos centrales) comprometidas con el programa de apertura económica, y ya inmersas en relaciones de cooperación con sus contrapartes en el extranjero, así como a reducir el papel de las burocracias tradicionales en la política exterior (los ministerios de relaciones exteriores).

En la tercera dinámica, los grupos de interés sociales, tanto los beneficiarios de programas de liberalización como aquellos cuyos intereses se han visto amenazados por el aumento en la competencia internacional, tienen grandes incentivos para buscar la intervención y el apoyo de actores internacionales (instituciones, inversionistas, ONG) a fin de fortalecer su posición interna en los debates sobre la política exterior.

La cuarta dinámica establece que la realidad que surge como consecuencia de la internacionalización económica resultará benéfica para la construcción institucional que habrá de ocuparse de los asuntos en conflicto.

Simultáneamente, estas cuatro dinámicas internas son reforzadas por factores externos.

La liberalización económica también aumenta los incentivos de los actores internacionales clave —como instituciones financieras, inversionistas privados, agencias gubernamentales y ONG— para prestar mayor atención a las condiciones económicas y políticas internas de los países liberalizadores.

En el caso de México, el cambio dramático hacia la liberalización económica ha tenido un impacto importante en la forma en que los formuladores de decisiones han definido los lineamientos centrales de la política exterior, de acuerdo con lo previsto por Kahler: el surgimiento de una política exterior centrada en el plano económico, un cambio hacia el pragmatismo, una estrategia de colaboración bilateral institucionalizada con los Estados Unidos, el apoyarse en instituciones internacionales para obtener credibilidad y, como corolario, la pérdida de influencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, estos lineamientos han sido obstaculizados por la apertura políti-

ca incompleta. En consecuencia, el país ha seguido un proceso de adaptación lenta y accidentada al nuevo contexto internacional, en una transición de largo plazo caracterizada por disyuntivas y tensiones.

La primacía de la economía

La liberalización económica dio lugar a un cambio en las prioridades internacionales de México, a la adopción de una política exterior centrada en lo económico y de una política económica exterior más afirmativa. Durante la década pasada, las preocupaciones económicas vinculadas, primero, a la negociación de la deuda externa y, más tarde, a la promoción de la inversión extranjera, al acceso a los mercados internacionales y a la reducción de la volatilidad financiera, se convirtieron en temas centrales en la agenda internacional del país, por encima de las preocupaciones sobre la diplomacia y la seguridad tradicional.

A lo largo de la última década, México ha aplicado una activa diplomacia económica bilateral, en la que el propósito central ha sido la creación de una amplia red de tratados de libre comercio que han tomado como modelo el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al mismo tiempo, México ha tenido una participación activa en la Organización Mundial de Comercio (OMC), al impulsar una nueva ronda de negociaciones y al pretender alcanzar un nivel similar al de los países desarrollados e industrializados. Las iniciativas mexicanas en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en el Fondo Monetario Internacional (FMI) se enfocaron a promover la creación de un sistema de alerta oportuna para evitar crisis financieras internacionales.

Alineación con los Estados Unidos

El imperativo de tener acceso a los mercados y a los flujos de capital internacional obligó a México a buscar nuevos aliados económicos, principalmente entre el grupo de países industrializados. El gobierno mexicano buscó establecer una relación más cercana con los Estados Unidos y el resto del mundo desarrollado. De igual forma, rechazó tácitamente la idea de identificarse como un país del Tercer Mundo. México entró en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y en el Banco de Disputas Internacionales (BDI), una organización de bancos centrales de los países desarrollados, los cuales han renunciado explícitamente a la par-

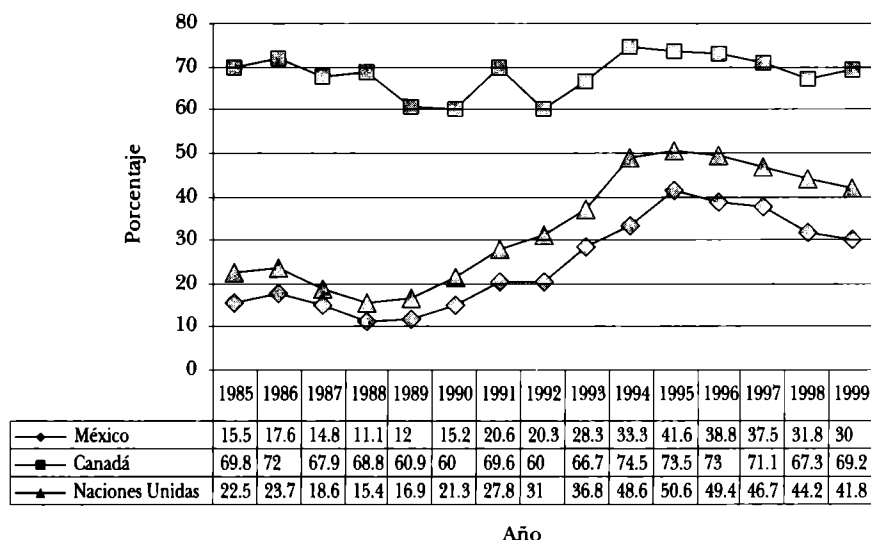
ticipación en mecanismos de representación del Tercer Mundo, como el Movimiento de Países No Alineados. La principal ventaja de renunciar a cualquier trato preferencial como país en desarrollo, y de llegar a convertirse en miembro del club de naciones industrializadas, era la de obtener una credibilidad adicional y una mejor reputación. Poco después de incorporarse a la OCDE, México recibió una clasificación de riesgo grado "A", con base en la denominación de dicha organización. Los dirigentes políticos mexicanos decidieron reconocer las realidades del mercado e institucionalizar una asociación económica con los Estados Unidos, abandonando su postura histórica de mantener una clara distancia frente a este país. La firma de TLCAN no sólo aumentó para el gobierno de México el valor de las relaciones de cooperación a largo plazo con los Estados Unidos, sino que también multiplicó el número potencial de vínculos mutuamente beneficiosos en una variedad de temas, los que a su vez podrían facilitar la cooperación bilateral.

Con respecto a los Estados Unidos, México estuvo dispuesto a abandonar en la práctica la estrategia de diversificación a favor de la idea de institucionalizar la relación bilateral. Según palabras de Rosario Green, entonces secretaria de Relaciones Exteriores de México, la "institucionalización de la relación bilateral probablemente es la clave para manejar las que son, indiscutiblemente, las relaciones bilaterales más complejas y singulares en el mundo".³⁵ Es evidente la creciente colaboración institucional entre México y los Estados Unidos, tanto bilateral como multilateralmente, en diversos ámbitos que van más allá de la agenda económica, tales como la lucha contra el narcotráfico y la migración. En el ámbito multilateral, la política exterior mexicana también se ha acercado a la postura estadounidense. Un indicador útil al respecto es la coincidencia de las votaciones de México con las de los Estados Unidos en las Naciones Unidas (ONU) entre 1985 y 1999.

Sin embargo, es importante señalar que, en 1998, la alineación de México con los Estados Unidos en asuntos de política exterior ocupó el cuarto lugar más bajo entre los países del hemisferio occidental, ubicándose apenas por encima de Belice, Antigua y Barbados, y Cuba. Esto significa que, a diferencia de la relación Canadá-Estados Unidos, en la que la asociación económica es complementada por una alianza estratégica, el alineamiento en cuestiones de política exterior en la relación México-Estados Unidos todavía tiene límites definidos. La posición de México en el conflicto de

³⁵ Discurso de Rosario Green en la Universidad de California en San Diego, 22 de abril de 1999.

**México: coincidencia en la votación con los Estados Unidos
en las Naciones Unidas, 1985-1999
(sesiones de la Asamblea General)**



Kosovo en 1999, consistente en “lamentar” el recurso al uso de la fuerza sin el consentimiento explícito del Consejo de Seguridad de la ONU, así como su apoyo al fin del embargo a Cuba por parte de los Estados Unidos, ilustran los límites del alineamiento de la política exterior mexicana con respecto a la de los Estados Unidos.

El pragmatismo durante los años noventa

En el curso de los años noventa México adoptó una política exterior menos orientada ideológicamente y más pragmática. La decadencia de la ideología nacionalista en el ámbito económico no sólo condujo a la aceptación de los principios del libre comercio que habían sido rechazados en el pasado, sino que también llevó a la promoción de relaciones cordiales con el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la OMC, el FMI y el Banco Mundial (BM). El avance del pragmatismo facilitó el compromiso de México con las instituciones económicas internacionales. El TLCAN también representó una ruptura con la antigua ideología nacionalista oficial. Dicha decadencia ideológica representó asimismo la erosión

del persistente antiamericanismo por parte de México en la política regional y global. Como Kahler señala, “el persistente antiamericanismo desapareció en la medida en que la lógica de liberalización económica fortaleció la dependencia de México con respecto a su vecino del norte”.³⁶ La erosión gradual de una política exterior antiamericana regional y global dio paso a la adopción de una relación de creciente cooperación con los Estados Unidos.

Diplomacia multilateral ambivalente

Mientras que, por una parte, los dirigentes políticos mexicanos han adoptado una activa política económica multilateral para obtener una mayor credibilidad y así poder hacer frente a la creciente dependencia respecto de las transacciones económicas con el exterior, por otra se muestran reacios a aceptar el fortalecimiento de una estructura multilateral para la promoción de la democracia y los derechos humanos. En foros políticos multilaterales, México ha limitado su participación a los asuntos tradicionales sobre seguridad, como el desarme y el control de armamento. Conforme avanza la apertura política de México será posible observar una mayor colaboración institucional en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y con la promoción de la democracia. Esto significa no sólo que ha habido una menor oposición a la presencia de observadores extranjeros en México, sino también que ha habido un creciente involucramiento por parte del gobierno en aspectos bilaterales y multilaterales sobre derechos humanos. Hasta ahora, el principio de no intervención, tan arraigado en la política exterior mexicana, ha obstaculizado la participación de México en los programas de la Organización de Estados Americanos (OEA) relativos a la promoción de la democracia.

Fragmentación del proceso de toma de decisiones

México pasó de un proceso de toma de decisiones altamente centralizado en el ámbito de la política exterior, controlado por el presidente y el secretario de Relaciones Exteriores, a un proceso más disperso y fragmentado. Las responsabilidades del secretario de Relaciones Exteriores han disminuido, mientras que los secretarios de Comercio y de Hacienda han asumido

³⁶ Kahler, 1997, p. 302.

papeles cada vez más relevantes en la política económica exterior, erosionando el poder de la burocracia tradicional de la política exterior. Por otra parte, el manejo de los llamados nuevos asuntos sobre seguridad, como el narcotráfico y el crimen organizado, ha conducido a la participación de nuevas agencias en las negociaciones internacionales, principalmente la Procuraduría General de la República (PGR), el equivalente al Departamento de Justicia en los Estados Unidos. En el futuro, el desafío para el gobierno será la coordinación de las distintas subáreas de la política exterior al tiempo que se incorporan al proceso de toma de decisiones nuevas agendas internas. De este modo, las fuentes de “poder suave” en México son todavía relativamente frágiles, debido a la creciente fragmentación y a la falta de coordinación que caracteriza al proceso de toma de decisiones de la política exterior.

Nuevos instrumentos de política exterior

La necesidad de mejorar la imagen internacional de México, a fin de atraer capital extranjero y evitar la internacionalización de problemas de seguridad internos, ha dado lugar a que el gobierno mexicano adopte nuevos instrumentos de política exterior, particularmente en sus relaciones con los Estados Unidos. Estos nuevos instrumentos van desde el lanzamiento de programas de “relaciones públicas”, pasando por actividades culturales, la ampliación de relaciones con la prensa extranjera y el fortalecimiento de la red consular, hasta el cabildeo en Washington, la búsqueda de mejores vínculos con las comunidades mexicano-estadounidenses, y la aceptación de observadores extranjeros en los comicios internos. La ampliación de las “relaciones públicas” en la política exterior representa una ruptura con la postura tradicional de no participación en la política interna de otros países y no establecimiento de alianzas con actores externos.³⁷

EN BUSCA DE UNA NUEVA “GRAN ESTRATEGIA” FRENTE A LA GLOBALIZACIÓN

El ajuste desigual al que se ha sometido la política exterior de México, para hacerle frente al proceso de la globalización, ha experimentado tres etapas diferentes: la apertura unilateral para la diversificación (1985-1990), un bi-

³⁷ Para un análisis detallado de los nuevos instrumentos de la política exterior de México, véase Chabat, 1997.

lateralismo activo (1990-1994) y una retirada parcial (1994-1999). A lo largo de estas tres etapas México ha transitado gradualmente, desde una política exterior orientada ideológicamente y centrada en lo político, hacia una política exterior pragmática y enfocada en la economía.

La nueva “gran estrategia” de México se inició con un esfuerzo unilateral y gradual por hacerse miembro de las principales instituciones económicas internacionales, particularmente del GATT, como una forma de abrir nuevos mercados para sus exportaciones y promover la inversión extranjera. Sin embargo, México entró en la era de la interdependencia económica bajo condiciones de extrema vulnerabilidad. La secuencia de crisis económicas al final de los últimos cuatro sexenios presidenciales —desde mediados de los años setenta—, el declive del precio internacional del petróleo y la silenciosa integración de *facto* con los Estados Unidos redujeron las opciones estratégicas de México.

La liberalización económica emprendida a partir de 1982 puede ser explicada por los cada vez más graves problemas estructurales y políticos del modelo de crecimiento que empezaron a surgir a finales de los años sesenta, por el fracaso de las políticas adoptadas durante las administraciones de Luis Echeverría (1970-1976) y José López Portillo (1976-1982), así como por la prolongada crisis económica iniciada en los años ochenta. Estos sucesos desacreditaron las políticas estatistas y nacionalistas anteriores y el creciente papel de los tecnócratas en el gobierno. La crisis de la deuda externa obligó a las reformas económicas emprendidas por el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) y seguidas por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).³⁸

Durante 1982-1983, el primer esfuerzo de liberalización comercial unilateral surgió como resultado de las negociaciones con el BM y el FMI, así como de la necesidad de estabilizar la economía. En 1984-1985, el gobierno mexicano decidió emprender una serie de negociaciones con los Estados Unidos, en respuesta a la adopción de políticas comerciales más agresivas por parte de ese país. En la segunda mitad de los ochenta, con la incorporación de México al GATT, la política comercial mexicana se orientó hacia el multilateralismo. En este periodo de liberalización unilateral, uno de los propósitos centrales de dicha política fue diversificar los mercados y las fuentes externas de capital. En el ámbito diplomático, México mantuvo una distancia visible respecto de las iniciativas regionales y multilaterales de los Estados Unidos. En el hemisferio occidental, la activa participación de México en el Grupo Contadora para el mantenimiento de la paz en Centroamérica, fue

³⁸ Véase González y Haggard, 1998, pp. 311-314.

diseñada en contra de las políticas de la administración de Reagan de intervención militar indirecta en la región. Entonces, a pesar de la creciente convergencia de la política económica exterior mexicana y de la política económica de los Estados Unidos, la relación bilateral se caracterizó por ciclos de conflicto diplomático en asuntos específicos, como el tráfico de drogas, la migración de indocumentados y la crisis centroamericana.

Para 1990, era evidente que la estrategia de diversificación de México estaba llegando a su límite. Un segundo periodo caracterizado por una activa diplomacia en Norteamérica colocó los dos pilares de la nueva "gran estrategia" de México: el alineamiento económico con los Estados Unidos y la creciente institucionalización de la relación bilateral. Como Smith y otros analistas lo han documentado, el fin de la Guerra Fría cerró algunas de las opciones estratégicas de México, en particular las vinculadas con el mantenimiento del programa de liberalización y diversificación económica³⁹ gradual en los años ochenta. La urgente necesidad de capital extranjero, bajo condiciones de creciente competencia entre los países en desarrollo, forzó la decisión del gobierno de México de acelerar sus reformas económicas y de buscar la institucionalización de una asociación económica con los Estados Unidos.

Esta decisión tuvo consecuencias importantes para la política exterior mexicana; obligó al gobierno a concentrar sus esfuerzos diplomáticos en la relación con los Estados Unidos, y a involucrarse en una serie de actividades para influir en los actores que participan en la formulación de políticas estadounidenses hacia México. Esto condujo a una participación más cuidadosa en los foros multilaterales, tanto en el ámbito global como en el regional, precisamente en el tiempo en que estos mecanismos institucionales comenzaron a ser reactivados por el aumento de la colaboración entre las grandes potencias, y por el compromiso por parte de éstas con importantes procesos de reforma.

Un ejemplo de esta tendencia fue la decisión de México, en 1991, de rechazar la candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de la ONU, para el periodo 1992-1994, a pesar de sus tradicionales esfuerzos a favor de la democratización de la Organización, la ampliación del Consejo de Seguridad y la revisión del derecho de veto.⁴⁰ En el ámbito

³⁹ Diversos estudios han documentado el hecho de que la firma de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos no fue para México la primera opción. Véase Smith, 1996; Mayer, 1998.

⁴⁰ México siempre se ha opuesto a la existencia de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, así como a la ampliación de su número (ya sea de manera exclusiva o rotativa), con el argumento de que así se establece una situación discriminatoria. Un estudio más

regional, el gobierno mexicano comenzó a abandonar algunas posturas tradicionales; tales como la participación activa en mecanismos de mediación⁴¹ —por ejemplo, el Grupo Contadora— y la oposición abierta a cualquier forma de intervención estadounidense. La posición de México con respecto a la invasión de los Estados Unidos a Panamá nos ilustra a este respecto.⁴² Sin embargo, el cambio hacia una postura menos antiamericana fue gradual y tuvo algunos límites. Por ejemplo, México mantuvo una posición defensiva en relación con las reformas de la OEA, y bloqueó toda iniciativa a favor del fortalecimiento de la autoridad de esta Organización para intervenir en situaciones violatorias de la democracia o de los derechos humanos. La diplomacia activa de México estuvo enfocada en mecanismos “minilaterales” ad hoc, tales como el Grupo de Río, la Cumbre Iberoamericana y el G-3.

Así, mientras la relación con los Estados Unidos se consolidó como eje central de la política exterior, el gobierno mexicano evolucionó hacia la diversificación de su relación con ese país, más allá de los vínculos con el Poder Ejecutivo. El propósito fue obtener, primero, la aprobación del TLCAN y, más tarde, afirmar la credibilidad de México como un socio económico confiable, con un sistema político cada vez más democrático. Además de la aprobación del TLCAN, algunos factores internos vinculados a la presencia de partidos políticos mexicanos de oposición en los Estados Unidos, después de la cuestionada elección presidencial de 1988, motivaron que el gobierno de Salinas de Gortari emprendiera una relación más activa y menos defensiva con los Estados Unidos, con el objeto de influir en la política de este país y contrarrestar a sus competidores políticos internos.

En 1990 el gobierno mexicano echó a andar, a través de la Secretaría de Relaciones Exteriores, un programa para las comunidades mexicanas residentes en el extranjero, con la finalidad de proveer mejores servicios a un mayor número de ciudadanos mexicanos en los Estados Unidos, así como de mejorar la imagen internacional de México.⁴³ Los 42 consulados

detallado sobre la postura de México en las Naciones Unidas durante los años ochenta y noventa se encuentra en Pellicer, 1994.

⁴¹ La nueva postura oficial sobre Centroamérica estaba a favor de la disolución del Grupo Contadora, argumentando que éste ya había cumplido con sus tareas con la firma del Tratado de Esquipulas.

⁴² El gobierno mexicano ha apoyado tácitamente a los Estados Unidos en esta cuestión, al mismo tiempo que se ha distanciado de sus prácticas más tradicionales y relevantes, como la Doctrina Estrada, en cuanto al reconocimiento de los gobiernos, al hacer una declaración abierta en contra del general Noriega.

⁴³ De acuerdo con el Estudio Binacional sobre Migración México-Estados Unidos de 1997, el número total de los residentes mexicanos en los Estados Unidos en 1996 era de 7.0-7.3 mi-

mexicanos en los Estados Unidos se reforzaron con recursos, con nuevos empleados y con titulares activos cuyo mandato fue establecer una mejor relación con las administraciones y las comunidades locales. Simultáneamente, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) estableció una oficina del TLCAN en Washington y contrató a un equipo de abogados estadounidenses, cabilderos y empresas de relaciones públicas. Cuando el TLCAN fue aprobado en 1993, el gobierno mexicano había gastado cerca de 30 millones de dólares en su campaña a favor de aquél en los Estados Unidos.⁴⁴ Esta campaña estuvo enfocada principalmente en cabildear en el Congreso estadounidense, obtener el apoyo de empresarios, políticos y líderes sociales de la comunidad mexico-estadounidense y en mejorar la imagen de México en los Estados Unidos y entre el público en general.⁴⁵

La estrategia bilateral proactiva de México fue complementada con un esfuerzo por aislar las negociaciones de libre comercio de los puntos conflictivos de la agenda bilateral, específicamente la migración, el tráfico de drogas y, eventualmente, algunos asuntos de política exterior. Esta estrategia incluyó dos componentes principales: primero, la institucionalización de la relación bilateral a través de la creación de nuevos mecanismos para consultas intergubernamentales; y, segundo, la segmentación de la política mexicana hacia los Estados Unidos, esto es, el manejo de la agenda bilateral por agencias federales diferentes, principalmente la SRE, la Secofi y la PGR. Los esfuerzos del gobierno mexicano para la construcción institucional se enfocaron en la ampliación de los mecanismos bilaterales ya existentes, particularmente la Comisión Binacional México-Estados Unidos (CBN).

La CBN se estableció en 1981 por los presidentes López Portillo y Reagan para que sirviera de foro a miembros de sus respectivos gabinetes a fin de tratar aquellos asuntos que requerían atención de alto nivel. Miembros del gabinete de los dos gobiernos han tenido encuentros regulares en los últimos diez años, en parte como resultado de la CBN. Entre 1990 y 1998, siete grupos intergubernamentales de trabajo fueron incorporados. Para 1998, la CBN contaba con 14 grupos de trabajo y dos subgrupos aplicados a un amplio número de asuntos bilaterales relacionados con el comercio y la inversión, la cooperación, el medio ambiente, la lucha antinarcóticos, la migración, la energía, la agricultura y la educación, entre otros.

llones (4.7-4.9 millones de residentes legales y 2.3-2.4 millones de ilegales). Esta cifra representa aproximadamente 3% del total de la población de los Estados Unidos, 40% de la población mexicano-estadounidense y 8% de la población nacional de México.

⁴⁴ Mayer, 1998, p. 236.

⁴⁵ Para un análisis más detallado del cabildeo mexicano en Washington, véase Eisensadt, 1997.

Al término de la administración de Salinas de Gortari era evidente que México había pasado de una economía altamente proteccionista a una de las más liberalizadas del mundo en desarrollo, y con las tarifas promedio más bajas respecto de las normas internacionales. El hecho de que el TLCAN incluyera una variedad de asuntos, además del libre comercio, como la inversión, los servicios, cuestiones laborales y ambientales, facilitó la rápida incorporación de México a los mecanismos económicos multilaterales clave. En tan sólo unos años, México se hizo miembro de la OMC, la OCDE, el APEC y el BDI.

En el ámbito bilateral y regional, México firmó una serie de tratados de libre comercio con Chile (1991, 1999),⁴⁶ los Estados Unidos y Canadá (1994), Bolivia (1995), Costa Rica (1995), Colombia y Venezuela (G-3, 1995), Nicaragua (1998), Israel (2000), la Unión Europea (2000) y el Triángulo del Norte (El Salvador, Honduras y Guatemala, 2001). El gobierno mexicano se encuentra actualmente en negociaciones de libre comercio con Belice, Ecuador, Perú, Panamá, Trinidad y Tobago y, más recientemente, Brasil.

El cambio en la economía ha sido notable. En tan sólo 16 años, entre 1980 y 1996, la participación del comercio exterior en el producto interno bruto se triplicó. Habiendo iniciado con 11 y 13% del PIB en 1980, las exportaciones y las importaciones se elevaron a 30.9 y 30%, respectivamente, en 1996. Para el año 2000, casi una tercera parte del producto nacional proviene del comercio exterior. Una segunda consecuencia de la apertura del comercio exterior del país es la concentración del intercambio con los Estados Unidos. Mientras que en 1970, 57% de las exportaciones mexicanas fueron destinadas al mercado estadounidense, en 1996 éstas se incrementaron a 83.4%. En suma, tanto la dependencia comercial (medida en términos de la aportación del comercio total al PIB) como la concentración del comercio exterior en los Estados Unidos han aumentado en las últimas dos décadas. Con base en estas cifras, es claro que México se incorporó al proceso de globalización en condiciones asimétricas, sobre todo a través de la llamada “puerta de Norteamérica”.⁴⁷

El tercer periodo se caracteriza por una retirada parcial de México, a partir de su apertura económica y la firma del TLCAN. El surgimiento de

⁴⁶ En 1991 México firmó el Acuerdo de Complementación Económica con Chile, en el marco del Acuerdo de Integración Latinoamericana. Aunque no es técnicamente un acuerdo de libre comercio, puede ser considerado el primer acuerdo preferencial de libre comercio que México firma, otorgando reducciones en las barreras arancelarias y no arancelarias. En 1999 entró en vigor una nueva definición del Tratado de Libre Comercio México-Chile cuya estructura es similar a la del TLCAN.

⁴⁷ Véase Carlos M. González, 1998, pp. 44-46.

graves problemas económicos, políticos y de seguridad internos condujeron a un freno parcial y a un menor perfil en los asuntos de política exterior. Durante el primer año de la administración de Zedillo, el gobierno centró sus esfuerzos internacionales en vencer la crisis de credibilidad, resultado del colapso financiero en diciembre de 1994, y del surgimiento del conflicto en Chiapas a principios de ese mismo año. La imagen internacional de México estaba seriamente dañada por ambos sucesos. El primer informe presidencial de Zedillo reflejó la difícil situación del país después de la crisis económica de diciembre de 1994: por primera vez, el tradicional capítulo de política exterior no fue leído en el informe presidencial.⁴⁸

El déficit de credibilidad forzó al gobierno mexicano a profundizar su cooperación con los Estados Unidos, a la institucionalización de la relación bilateral, a una activa diplomacia bilateral en el ámbito comercial y a la segmentación de los asuntos externos del país. Lograr el reestablecimiento de la confianza de los inversionistas extranjeros, del gobierno estadounidense y de las instituciones financieras internacionales se convirtió en la prioridad inmediata de la administración del presidente Zedillo. Así, México centró su atención en la búsqueda de un paquete financiero de rescate, contando con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos como su principal aliado. El compromiso del presidente Clinton para el reestablecimiento de la estabilidad macroeconómica de México fue crucial para la organización del paquete financiero de rescate de 50 mil millones de dólares, a pesar de la oposición del Congreso estadounidense.

La necesidad de mantener una imagen de “buen vecino” y “socio confiable” llevó al gobierno mexicano a adoptar una posición más complaciente con los Estados Unidos en otros asuntos no económicos, como el control de drogas, la migración y en algunos aspectos de la política exterior, pese a que el gobierno estadounidense emprendió políticas más agresivas para controlar la frontera y promover la democracia. Como señala Dresser, el “único asunto sobre el cual México desafió a la política exterior norteamericana durante los primeros tres años del gobierno de Zedillo fue la Ley Helms-Burton”.⁴⁹ México lanzó una campaña en contra de ese proyecto de ley, promulgó una ley antiextraterritorial y se opuso a los esfuerzos de los Estados Unidos por intensificar el bloqueo e imponer nuevas sanciones en contra de Cuba por violaciones a los derechos humanos. En 1999, el de Kosovo fue otro caso en el cual México adoptó una posición menos complaciente con los Estados Unidos. Por otra parte, mantuvo su

⁴⁸ Un claro indicador al respecto es el hecho de que el ex presidente Zedillo no mencionó ningún asunto sobre política exterior ni en su primer ni en su quinto informe de gobierno.

⁴⁹ Para un análisis de este caso, véase Dresser, 1998, p. 250.

participación activa en otros temas multilaterales, donde las diferencias con los Estados Unidos tuvieron menor relevancia para la política exterior de ese país, como fue el caso de la promoción del tratado de la ONU sobre la prohibición de las pruebas nucleares.

En el terreno económico, México transitó hacia una participación más activa en el comercio multilateral y en los foros financieros, particularmente en la OMC y la OCDE, y reforzó sus negociaciones comerciales con la Unión Europea (UE). En 1997, México y la UE firmaron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, e iniciaron negociaciones para un acuerdo general de libre comercio. Durante los primeros dos años de negociaciones éstas avanzaron lentamente debido a las múltiples diferencias relativas al alcance y la regulación del acuerdo. Mientras los europeos condicionaron la negociación de los componentes sobre la liberalización comercial a una primera etapa de negociación de los componentes políticos y de cooperación, la postura mexicana estuvo a favor de negociaciones simultáneas de los tres componentes del acuerdo: 1) la liberalización comercial progresiva y recíproca de bienes, servicios e inversiones, de acuerdo con los estatutos de la OMC; 2) un diálogo político permanente y, finalmente, 3) la intensificación de la cooperación en áreas como la ciencia, la tecnología, el turismo, la agricultura y el medio ambiente. Por otra parte, las negociaciones comerciales bilaterales en el hemisferio occidental se agilizaron, y para 1999 México había firmado siete acuerdos de libre comercio con diversos países latinoamericanos.

En el ámbito político, las crecientes presiones internas a favor de la democratización, a partir de 1994, así como la proliferación de problemas de gobernabilidad, vinculados con el surgimiento de grupos guerrilleros, los asesinatos políticos, la militarización de operaciones para la aplicación de la ley y la consolidación del crimen organizado, obligaron al gobierno mexicano a aceptar gradualmente la participación de instituciones internacionales y de actores extranjeros en algunos aspectos del proceso de democratización en México. La lógica detrás de esta postura era la de obtener credibilidad y legitimidad internacional. En 1994, el gobierno mexicano permitió por primera vez la presencia de observadores extranjeros en las elecciones. En 1998, los asesinatos de Acteal dieron lugar a fuertes críticas por parte de numerosas ONG defensoras de los derechos humanos en México. La respuesta oficial se dio en dos niveles: por una parte, el secretario de Gobernación anunció la expulsión de un grupo de ciudadanos extranjeros por participar en actividades políticas en Chiapas, a la vez que se aumentaron los requisitos para obtener una visa de "observador extranjero" y para visitar áreas conflictivas en ese estado; además, se rechazó cualquier iniciativa de las Naciones Unidas para participar como mediador en

las negociaciones entre el gobierno y el movimiento zapatista. Por otra parte, el gobierno mexicano aceptó la jurisdicción promulgada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la OEA. En este mismo sentido, el secretario de Relaciones Exteriores creó una oficina para coordinar las relaciones del gobierno mexicano con las ONG.

¿Cómo afectó la asociación económica formal con los Estados Unidos a la postura internacional de México? ¿Se encuentra México, en el año 2000, en una posición menos vulnerable o más fuerte que antes de la firma del TLCAN? En primer lugar, la nueva estrategia ha sido exitosa para el logro de los objetivos inmediatos de establecer un sector exportador industrial más fuerte, atraer más flujos de IED y asegurar el acceso al mercado estadounidense. Entre 1994 y 1998, la participación de México en el total del comercio mundial ascendió de 0.82 a 1.6%, revirtiendo una tendencia de pérdida de competitividad desde los años ochenta. Para 1998, México se había convertido en el décimo país más grande en el comercio mundial y el primero en Latinoamérica, al representar 32% de las exportaciones totales de la región. Hoy, más de 80% del total de las exportaciones de México son productos manufacturados. Los productos mexicanos también aumentaron su participación en el mercado de los Estados Unidos, de menos de 7% en 1993 a casi 11% en 1998. En consecuencia, México desplazó a Japón como el segundo socio comercial más grande de los Estados Unidos, sólo después de Canadá.⁵⁰

Los esfuerzos por atraer capital extranjero fueron también exitosos. Entre 1992 y 1998, México recibió de los Estados Unidos hasta 61 mil millones de dólares de IED, y para 1998 llegó a ser el tercer receptor de IED, sólo después de China y de Brasil, al recibir 11.7% de la IED total en las economías en vías de desarrollo.⁵¹ La presencia de un sector de exportación altamente dinámico y competitivo resultó ser un instrumento crucial para la rápida recuperación de la economía mexicana después de la crisis de 1994. En contraste con la crisis de los años ochenta, cuando a la producción industrial le tomó casi nueve años regresar a su nivel anterior, en esta ocasión tardó menos de dos años en alcanzar su nivel de 1994.⁵²

Desde una perspectiva optimista, la trayectoria sostenida de las exportaciones ayudó a la economía mexicana a sobreponerse a la severa crisis financiera en un periodo notablemente corto. Ciertamente, el TLCAN desempeñó un papel fundamental en el compromiso político de la administración del presidente Clinton de organizar un paquete financiero de

⁵⁰ Datos de NAFTA Works, vol. 4, núm. 2, febrero de 1999.

⁵¹ Banco Mundial, 1999.

⁵² Heath, 1998, p. 197.

rescate a México en 1995, a pesar de la oposición rotunda del Congreso estadounidense. En palabras de Smith:

Para los Estados Unidos, el TLCAN ha tenido una consecuencia política clara: Washington no puede permitir el “colapso” de México. El gobierno estadounidense, y especialmente la administración de Clinton, invirtieron demasiado capital en los debates sobre la ratificación del TLCAN para permitir la desintegración de su vecino. El caos de México reivindicaría la oposición al TLCAN, enfatizaría la falibilidad del equipo de Clinton y traería confusión a las relaciones estadounidenses con sus socios comerciales alrededor del mundo. Entonces, el colapso de México era inconcebible en Washington.⁵³

El aspecto negativo de esta estrategia es que, a pesar de la consolidación de una industria de exportación dinámica y de la entrada de grandes flujos de IED, la estabilidad macroeconómica y el bajo crecimiento económico presentaron serios problemas. El crecimiento económico ha sido errático y relativamente pobre en contraste con el desempeño del modelo de sustitución de importaciones. En promedio, el crecimiento real del PIB fue de 0.1% en 1985-1989, 1.5% en 1990-1994 y 5.8% en 1995-1999. Durante el periodo de liberalización en su conjunto, de 1985 a 1998, el PIB de México aumentó solamente 1.4% en promedio por año, una tasa muy inferior a la de las tres décadas anteriores.⁵⁴ Simultáneamente, la dependencia del crecimiento económico, tanto respecto del mercado de los Estados Unidos como de los flujos de capital internacionales, se ha hecho más profunda. La tabla muestra la creciente concentración del comercio exterior de México en un solo mercado. En 1997, 87.5% de las exportaciones mexicanas se destinaron a los Estados Unidos, diez puntos arriba del 73.9% de 1990.

Mientras que en 1990 las exportaciones a la UE representaron 10.2% del total de las exportaciones de México, para 1997 su importancia relativa había declinado a 3.9%. Entre 1990 y 1997, las exportaciones destinadas a Asia disminuyeron de 6.7 a 2%. Sólo las exportaciones a América Latina y El Caribe mantuvieron una participación de entre 6.0 y 6.5% en el periodo 1990-1997. La vulnerabilidad de la economía con respecto a las decisiones a corto plazo de los inversionistas extranjeros es uno de los problemas más serios de la estrategia de liberalización de México. Finalmente, el modelo dirigido a la exportación y a la inversión extranjera no ha sido capaz de mejorar las condiciones de vida de grandes sectores de la población me-

⁵³ Smith, 1999, p. 217.

⁵⁴ Entre 1951 y 1981, el crecimiento promedio del PIB fue de 6.4%.

Comercio exterior de México por destino, 1980-1999
(% total de exportaciones e importaciones)

58

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ

Región/País	Categoría	Comercio con los principales países y regiones											
		1980	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
América del Norte	Exportación	63.9	62.1	73.9	82.2	83.2	86.2	87.7	86	86.3	87.5	89.2	90
	Importación	67.4	68.3	72.3	75.3	73	73	73.8	76.4	77.5	76.6	76.3	76.2
Estados Unidos	Exportación	63.2	60.4	73.1	79.5	81.1	83.3	85.3	83.5	84	85.6	87.9	88.2
	Importación	65.6	66.6	70.8	73.9	71.2	71.2	71.8	74.5	75.5	74.8	74.5	74.1
Canadá	Exportación	0.7	1.7	0.8	2.6	2.1	2.9	2.4	2.4	2.2	1.9	1.3	1.8
	Importación	1.8	1.7	1.5	1.3	1.7	1.7	2	1.9	1.9	1.8	1.8	2
Unión Europea	Exportación	6.6	18.2	10.2	8.1	7.6	5.4	4.7	5	3.9	3.9	3.6	9.5
	Importación	13.8	13	12.6	13.1	13.1	12.6	11.9	9.8	9.1	9.5	9.8	4.1
Francia	Exportación	3.6	3.6	2	1.4	1.2	0.8	0.8	0.6	0.4	0.4	0.3	0.2
	Importación	2.6	2	2.2	1.9	2.1	1.6	1.8	1.3	1.1	1	1.1	1
Alemania	Exportación	1.7	1.3	1.5	1.2	1	0.8	0.6	0.6	0.6	0.6	1	1.5
	Importación	5.2	4	4.5	4.6	4	4.3	4	3.7	3.5	3.5	3.6	3.5
España	Exportación	7.9	7.6	5.3	2.7	2.6	1.6	1.3	1	0.9	0.8	0.6	0.6
	Importación	1.7	1.5	1.8	1.1	1.4	1.7	1.6	0.9	0.7	0.9	1	1
Reino Unido	Exportación	0.5	3.1	0.8	0.5	0.5	0.4	0.4	0.6	0.6	0.6	0.6	0.5
	Importación	2.2	2.1	1.2	1	1	0.9	0.9	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8
Latinoamérica y El Caribe	Exportación	6.9	5.4	6.7	4.7	5.6	5.4	4.5	5.7	6.5	6	5	3.8
	Importación	4.2	4.7	5.2	3.8	3.8	3.8	3.6	2.7	2.5	2.4	3	2.7
Asia	Exportación	5.3	9	6.7	3.7	2.4	2.2	2.3	2.4	2.5	2	1.7	1.5
	Importación	6.3	6.5	7.7	6.4	8.4	9.5	9.3	10	9.6	10.1	10.2	10.4
Japón	Exportación	3.7	7.7	5.4	2.9	1.7	1.3	1.6	1.1	1.4	1	0.72	0.6
	Importación	5.3	5.4	5.1	3.5	4.8	5.1	4.8	4.9	4.3	4	4	3.6

Fuente: FMI, Dirección de Comercio, diferentes años.

xicana. El producto interno bruto per cápita se ha mantenido estancado durante el periodo de liberalización económica 1985-1998.⁵⁵ La mayor parte de los beneficios del auge exportador han sido distribuidos inequitativamente entre sectores y regiones, principalmente en la industria maquiladora y en los estados industrializados del norte de México. El relativamente alto componente de importación de las exportaciones mexicanas refleja los problemas para fomentar vínculos de producción y de empleo eficientes y dinámicos con aquellos sectores orientados al mercado interno.

Desde una perspectiva puramente sistémica-estructural, está claro que la asimetría de poder con respecto a los Estados Unidos no ha cambiado ni por la apertura de la economía de México ni por la institucionalización de una asociación económica formal entre ambos países. La economía estadounidense es aproximadamente 25 veces mayor que la mexicana, y la diferencia del ingreso per cápita entre los dos países es todavía de 1 a 8. Aunque la importancia económica y geopolítica de México ha aumentado para los Estados Unidos, la dependencia mexicana respecto de ese país es hoy más profunda que nunca.

Las disparidades estructurales entre México y los Estados Unidos se reflejan también en las asimetrías del interés mutuo. Como Rozental lo ha señalado, mientras el embajador de los Estados Unidos en México “es un personaje (un actor relevante) con acceso inmediato e ilimitado a todo, y una cobertura de prensa total, [...] el embajador mexicano en Washington no es tan importante, y el grado de acceso y de cobertura de la prensa es variable”.⁵⁶ A pesar de la permanencia de las asimetrías estructurales de poder, el TLCAN ha incrementado la importancia estratégica de México en los Estados Unidos, al mismo tiempo que ha intensificado la expansión de los vínculos económicos y sociales entre los dos países.

Los crecientes nexos bilaterales y la proximidad geográfica han ampliado y profundizado la “interdependencia” de esta relación bilateral altamente asimétrica. Esta situación acarrea altos costos asociados a la acción unilateral de una u otra de las partes, lo cual a su vez le puede proporcionar a México alguna ventaja frente a los Estados Unidos en circunstancias particulares específicas. En este sentido, aunque el TLCAN ciertamente ha atado las manos y limitado las opciones políticas de México, también ha

⁵⁵ El crecimiento del PIB per cápita fue de -1.1% entre 1985-1990, de -0.4% entre 1990-1995 y de 4.1% entre 1995-1998. Datos del Banco Interamericano de Desarrollo, citados por Diana Alarcón en “Mexico’s Income Distribution and Poverty Alleviation Policies in Comparative Perspective”, documento presentado en la conferencia “Confronting Development: Assessing Mexico’s Economic and Social Policy Challenges”, organizada por el Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, en San Diego, 4-5 de junio de 1999.

⁵⁶ Citado en King, 1999, p. 22.

constreñido las de los Estados Unidos, al aumentar los costos de la acción unilateral e incrementar los beneficios de la cooperación bilateral.

Conforme se fue aproximando el nuevo siglo, México pareció estar al borde de una segunda ronda de reformas políticas de fondo para hacerle frente a las presiones de la globalización y a los riesgos del unilateralismo hegemónico. Diversos factores impulsaron la necesidad de introducir ajustes políticos de fondo para resolver asuntos microeconómicos y de productividad, así como los cuellos de botella sociales desatendidos por las reformas de mercado realizadas en los años ochenta y noventa.

Primero, desde el comienzo, la nueva “gran estrategia” mexicana de apertura al mundo y de alineamiento económico con los Estados Unidos tuvo límites claros. Ésta fue concebida como una respuesta parcial a algunos de los desafíos planteados por el proceso de globalización, principalmente los riesgos del proteccionismo y la marginalización. De esta manera, muchos asuntos clave —como la coordinación de la política macroeconómica, la inestabilidad financiera, la innovación tecnológica, los mercados de trabajo transnacionales, la difusión de la información, los flujos migratorios, la desigualdad social, las normas internacionales, la nacionalidad múltiple o la transnacionalización del crimen— no fueron atendidos por el pensamiento neoliberal de los años noventa, el cual cambió el modelo de desarrollo del país, de la “sustitución de importaciones” a la “promoción de las exportaciones”. Esos “otros” asuntos pendientes sobre temas sociales y políticos están cobrando cada vez más importancia en las negociaciones globales y en la agenda política nacional.

En segundo lugar, la asociación económica con los Estados Unidos también ha mostrado sus límites. Después de seis años de operación, está claro que mientras la firma del TLCAN dio lugar a una nueva era de cooperación bilateral y de diálogo institucional, la colaboración entre los dos países y la confianza mutua continúa siendo relativa. La intensificación de la acción policiaca y los controles migratorios de carácter militar a lo largo de la frontera en la última década permanecen como un indicador de los conflictos políticos no resueltos y de una escasa confianza de los Estados Unidos hacia su vecino del sur. Para México, a pesar de su nueva política exterior cosmopolita y de las reformas económicas adoptadas durante los años ochenta y noventa, la asimetría en la relación bilateral y la vulnerabilidad asociada con la vecindad y con la marcada interdependencia, respecto de los Estados Unidos, así como las coacciones políticas internas, constituyen severos límites a su margen de maniobra, al grado de que pueden llegar a comprometer la soberanía nacional.

Tercero, la secuencia de las severas crisis financieras en México (1995), en el Sudeste Asiático (1997), en Rusia (1998) y en Brasil (1999) ha eviden-

ciado la necesidad de introducir reformas tanto en la arquitectura financiera internacional como en las frágiles estructuras financieras de las economías en vías de desarrollo y de los regímenes en transición, para prevenir, mitigar y maniobrar frente a la volatilidad inherente a la operación de mercados financieros globalizados no regulados. Como Haggard⁵⁷ ha señalado, el desafío planteado por la reforma financiera internacional va más allá de intensificar el papel de FMI como prestamista de último recurso, e incorpora la necesidad de una amplia gama de reformas institucionales internas, tales como erradicar la corrupción, fortalecer los bancos centrales y los reguladores financieros, mejorar la eficiencia del gobierno y hacerlo transparente, entre otras. Consecuentemente, el manejo de los asuntos financieros y monetarios podría tener efectos a largo plazo sobre otros asuntos vinculados con la ola de reformas políticas internas, tales como el respeto a la ley y a los derechos de propiedad, la rendición de cuentas y la gobernabilidad democrática.

En cuarto lugar, en el ámbito interno, el proceso de ajuste ante la globalización a través de la implantación de políticas orientadas al mercado ha sido particularmente doloroso, y ha contribuido en buena medida a la erosión de la base social, institucional y política de la estabilidad del país. La rebelión indígena en Chiapas, los asesinatos políticos, la expansión del crimen organizado, la violencia relacionada con la droga y la creciente participación del ejército en operaciones públicas de seguridad, son algunos de los síntomas más visibles de la existencia de serios riesgos de ingobernabilidad. El desafío real que enfrentan los dirigentes políticos mexicanos no es sólo el de cómo manejar el descontento interno debido a los pobres resultados que han tenido las reformas económicas sino, principalmente, el de cómo preservar y mejorar la arquitectura institucional necesaria para construir un gobierno democrático en condiciones adversas, de creciente fragmentación política, de disparidades en el ingreso, de amplia exposición a las crisis externas y de fuerte competencia internacional.

EL SURGIMIENTO DE UNA DIPLOMACIA ACTIVA: MÉXICO Y LAS NEGOCIACIONES INTERNACIONALES⁵⁸

A partir de los años ochenta, las reglas del juego en las relaciones económicas internacionales empezaron a cambiar dramáticamente. El panorama

⁵⁷ Véase Haggard, 1998, pp. 6-7.

⁵⁸ Esta sección se basa en dos excelentes análisis de la evolución de las políticas de liberalización económica en México a partir de la segunda mitad de los años ochenta, a saber, Schatan, 1993, y OECD, 1996.

económico mundial se ha caracterizado por una tendencia a la formación de bloques regionales de comercio y al incremento en la competencia comercial, así como por los esfuerzos de todos los países por atraer IED. La intensificación de estas tendencias económicas, particularmente la consolidación del proceso de integración en Europa Occidental y el inicio de un proceso similar en América del Norte con la firma del tratado de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos, aumentó las preocupaciones de México acerca de los riesgos de la marginación económica. El miedo de quedarse fuera aumentó con el fin de la Guerra Fría —con los desarrollos en Europa Central y del Este y la desintegración del bloque soviético—, cuando se intensificó la competencia por los mercados y por el capital. México respondió a estas nuevas tendencias de la economía política internacional a través de la adopción de una estrategia agresiva y de rápida liberalización de comercio.

Sin embargo, el cambio de un modelo de sustitución de importaciones a uno de promoción activa de las exportaciones no fue una decisión política planeada, sino un proceso evolutivo de adaptación conducido por presiones tanto internas como externas. De acuerdo con el análisis desarrollado por Cooper et al., en el ámbito del comercio internacional México se ha visto obligado a aceptar el liderazgo de otros, su papel ha sido reactivo y pasivo y, finalmente, ha tenido poca capacidad para influir en la conformación de la agenda y en los tiempos de las negociaciones comerciales. La primera ola de liberalización comercial unilateral (1983-1985) estuvo vinculada a las negociaciones financieras con el BM y el FMI, y su insistencia en ocuparse del problema de la deuda externa mediante un paquete macroeconómico en el cual dicha liberalización fue un elemento central. Una vez que ésta comenzó, con un fuerte condicionamiento por parte de las instituciones financieras internacionales, México entró en un periodo de negociaciones de comercio bilateral a corto plazo con los Estados Unidos (en torno a temas específicos: subsidios, preferencias comerciales e inversión extranjera), hasta que el gobierno mexicano se orientó hacia la apertura y el multilateralismo, con su integración al GATT en 1986.

Para mediados de los años ochenta, la postura negociadora de México en cuestiones comerciales dejó de ser defensiva y pasó a una participación multilateral más activa, y a un fortalecimiento de la liberalización comercial unilateral. Al final de la década, la mayoría de los permisos de importación se habían cancelado y las tarifas habían decrecido en comparación con las de los países desarrollados. México tuvo un papel activo en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT, y se encaminó hacia una relación comercial institucionalizada, más cercana, con su principal socio y su mayor fuente de capital externo, los Estados Unidos.

El TLCAN inauguró un periodo de “partidario activo” en la diplomacia comercial bilateral y multilateral mexicana. Para 1990, después de un viaje poco exitoso a Europa en busca de apoyo financiero, Salinas de Gortari decidió iniciar una diplomacia activa de comercio bilateral, y entablar conversaciones con los Estados Unidos y Canadá respecto de una zona trilateral de libre comercio. Durante las negociaciones del TLCAN, los dos objetivos principales de México fueron: 1) limitar la agenda de negociaciones trilaterales a asuntos comerciales y financieros, y 2) establecer una agenda de liberalización comercial que permitiera a los sectores industriales y agrícolas nacionales emprender los ajustes estructurales necesarios para aumentar su productividad. México no pudo lograr el primer objetivo—dado que la aprobación del acuerdo comercial estaba condicionada a la firma de acuerdos bilaterales sobre cuestiones ambientales y laborales, y a que no fueron incluidos aspectos como la liberalización del mercado de trabajo—, pero, en cambio, tuvo más éxito en cuanto a establecer la agenda de liberalización y definir los mecanismos de solución de controversias. Al final, el TLCAN abarcó un amplio campo de acción, incluyendo los principales sectores manufactureros, de servicios, la procuración de justicia, la inversión relacionada con el comercio exterior, los derechos de propiedad intelectual y las normas codificadas, sobrepasando los aspectos negociados en la Ronda Uruguay.⁵⁹

La naturaleza del TLCAN como modelo de integración abrió el camino a una activa diplomacia mexicana de comercio bilateral y multilateral. En la agenda de comercio multilateral, México fue el primero, junto con Canadá y los Estados Unidos, en plantear el establecimiento de la OMC. En estas negociaciones, México favoreció una mayor certidumbre al proponer fijar fechas límite y la introducción de una autonomía casi total para la adopción de paneles de información. También respaldó el trato especial y diferencial para los países en desarrollo, particularmente en ciertos asuntos procesales, y buscó desempeñar un papel de mediador entre los países desarrollados y en vías de desarrollo durante las negociaciones.

Una de las características principales de la estrategia de liberalización comercial de México es que ha combinado elementos unilaterales, bilaterales y multilaterales,⁶⁰ en un principio con un patrón secuencial y alterno, y más recientemente, en forma simultánea. La explicación de esta diplomacia comercial mixta y de niveles múltiples se encuentra en la necesidad de obtener resultados rápidos para estabilizar la economía, renovar los re-

⁵⁹ Un análisis sobre las negociaciones del TLCAN, se encuentra en Mayer, 1998.

⁶⁰ Un análisis más desarrollado sobre la estrategia de comercio múltiple de México, en Tussie y Glover, 1993, p. 225.

cursores foráneos (los préstamos bancarios en el ámbito comercial y la inversión privada) destinados al crecimiento económico, asegurar el acceso a los mercados extranjeros y continuar con el programa de liberalización económica, iniciada por la administración de De la Madrid (1982-1988) bajo condiciones financieras inestables. La credibilidad existente a principios de los ochenta, en cuanto a la liberalización unilateral, fue anclada en tres pasos consecutivos: primero, el ingreso al GATT en 1986; segundo, la negociación y el establecimiento del TLCAN en la primera mitad de los años noventa; y tercero, la negociación de una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio, siguiendo el modelo del TLCAN, a finales de los noventa.⁶¹

Las administraciones de Salinas de Gortari (1988-1994) y de Zedillo (1994-2000) consideraron que una estrategia de liberalización comercial rápida y centrada en torno a los Estados Unidos no sólo promovería el acceso de las exportaciones mexicanas a los mercados internacionales y estimularía flujos de inversión privada, sino que también facilitaría la diversificación de los mercados externos y de las fuentes de capital extranjero a largo plazo. Además de la “puerta de Norteamérica”, para lograr la diversificación se requirió de una estrategia sostenida de negociaciones bilaterales de tratados de libre comercio con países asiáticos, latinoamericanos y europeos. En suma, el propósito básico de esta estrategia, como señala Mares, era doble: primero, usar el mercado internacional para obtener un mejor acuerdo con los Estados Unidos, y, segundo, utilizar la relación única con los Estados Unidos para beneficiarse de la economía internacional.⁶²

En contraste con otros países intermedios como Canadá, Australia y Brasil, México no exploró de manera consistente la estrategia alternativa de formar coaliciones con un mayor número de países, como el G-10 o el Grupo Centroamericano, para aumentar su capacidad de negociación en el comercio multilateral. La iniciativa mexicana de 1987 de formar un grupo de países importadores netos de alimentos no prosperó al haber adoptado poco después el gobierno una política agrícola interna liberalizadora. Varios factores pueden explicar esta decisión táctica: primero, el hecho de que México entrara tarde en el GATT y participara en la Ronda Uruguay con poca experiencia significó que tuviera que adaptarse a un área desconocida, la de la negociación comercial multilateral. En consecuencia, la postura de México cambió rápidamente durante las negociaciones de dicha Ronda. De acuerdo con Schatan, México “transitó desde una búsqueda de preferencias, como cualquier otro país en desarrollo, hacia una postura más independiente que enfatizaba las condiciones particulares del

⁶¹ Véase pp. 629-630 de ese trabajo.

⁶² Véase Mares, 1996, p. 33.

país”,⁶³ en especial la demanda de concesiones recíprocas dada su previa liberalización comercial unilateral.

Segundo, la necesidad de México de hacer compatible su posición en la Ronda Uruguay con su objetivo de unirse al bloque comercial de América del Norte, llevó a su gobierno a desligarse de las demandas de otros países en desarrollo, y a adoptar una actitud más flexible con respecto a nuevos temas planteados por los Estados Unidos, como la protección de los derechos de propiedad intelectual, el libre comercio en los servicios y la flexibilidad de las reglas de inversión extranjera. Una tercera característica de la estrategia mexicana de comercio internacional complementó los dos avances en materia de negociación anteriormente citados: el rechazo a formar coaliciones rígidas.

A diferencia de la administración de Salinas de Gortari, que se enfocaba explícitamente en el objetivo de hacer a México miembro del club de países industrializados del Primer Mundo, la administración de Zedillo adoptó una postura más flexible, que reconoce la posición del país como puente entre el norte y el sur y como parte de varias regiones geoeconómicas. El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 claramente definió a México como “un país que requiere tanto alianzas estratégicas selectivas como flexibles”, en lugar de principios generales de solidaridad regional o de desarrollo, para la identificación de temas de interés común, principalmente con naciones emergentes cuyo nivel de desarrollo sea comparable con el suyo.

La premisa básica de esta estrategia fue que, dada su situación geopolítica y geoeconómica, México podría ser transformado en una plataforma de producción con acceso simultáneo a varios mercados. Desde esta perspectiva, en lugar de promover la ampliación de TLCAN a través de la anexión de otros países en el acuerdo trilateral, México tomó la decisión de firmar una serie de tratados bilaterales y subregionales con otros países, tomando como modelo el TLCAN.⁶⁴

¿Por qué ha elegido México este curso de acción? Desde la perspectiva mexicana las ventajas de tal estrategia fueron varias. Primero, le permitió moverse más rápidamente y continuar cosechando los beneficios de la liberalización comercial regional y multilateral, sin depender del liderazgo cada vez más incierto de los Estados Unidos, al mismo tiempo que le permitía llegar a ser el primer país en desarrollo en conseguir un acuerdo de libre comercio con esta nación. Segundo, le ayudó a solucionar algunos de los problemas vinculados con las negociaciones multilaterales debidos a la participación de un gran número de actores, en particular el ritmo lento

⁶³ Schatan, 1993, p. 87.

⁶⁴ Este aspecto es analizado detalladamente por Sergio López-Ayllon, 1999.

y los altos costos de transacción asociados con la opción multilateral. Tercero, le facilitó mantener la imagen de un país con un campo de acción independiente frente a los Estados Unidos, y atenuar el resentimiento y la creciente desconfianza que el TLCAN le había ganando entre los países latinoamericanos y caribeños.⁶⁵

Finalmente, esta estrategia aumentó su credibilidad internacional en lo tocante al compromiso contraído por el gobierno mexicano de mantener el libre comercio y las políticas financieras de liberalización, en particular desde que en 1994 la crisis económica y la apertura del sistema político erosionaron la base interna de apoyo de la coalición neoliberal. Bajo condiciones de inestabilidad macroeconómica y política, la capacidad de la administración de Zedillo para establecer un compromiso serio y creíble con las reformas orientadas al mercado fue un factor crucial para obtener el apoyo financiero de los países industrializados más importantes que mantienen relaciones comerciales con México, el de los miembros de la OCDE, así como también el de organismos internacionales como el FMI, el BM y el BID, apoyo necesario para superar la crisis económica de 1994-1995.

¿Cuáles son las perspectivas de la regionalización? ¿Cuál será el papel de México en la integración regional? México ha tenido un papel crucial tanto en la reactivación de la integración regional, a principios de los años noventa, como en el estancamiento de la misma, a finales de esa década, en el hemisferio occidental: primero, como un actor modelo y, más adelante, como un actor dominante. Desde 1995, el proceso de integración regional ha enfrentado dificultades políticas importantes. La secuencia de severas crisis financieras en Latinoamérica y Asia del Este, así como la reactivación gradual de las negociaciones comerciales multilaterales en la OMC, han desacelerado la tendencia hacia la regionalización, después de cinco años de avances continuos dirigidos al establecimiento de una compleja red de tratados regionales, subregionales y bilaterales de comercio, en el hemisferio occidental.⁶⁶

⁶⁵ El resentimiento de los países latinoamericanos ha tenido consecuencias concretas. Por ejemplo, las preferencias comerciales de México con Brasil, que estaban acordes con la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), concluyeron con la firma del TLCAN. Bajo la Aladi, a ningún miembro se le permite otorgar mejores preferencias comerciales a un no miembro. Brasil hizo un llamado a la expulsión de México de la Aladi. Véase *Mexico and NAFTA Report*, 4 de mayo de 1999.

⁶⁶ El estatus actual de la integración en el hemisferio occidental incluye los siguientes acuerdos multilaterales: Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), Mercado Común del Sur (Mercosur), Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano, Mercado Común del Caribe, Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y G-3. Un análisis mayor del papel de México en la integración regional comercial, en López-Ayllon, 1999.

A corto plazo, ello también ha limitado el alcance de rutas políticamente viables para la integración regional. Aunque dicha integración regional sigue siendo un objetivo primario de política exterior para los actores más importantes de la región, incluyendo a México y los Estados Unidos, la crisis del peso mexicano de 1994-1995 erosionó la base interna de apoyo para avanzar en la integración del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), proclamada en la Cumbre de las Américas de 1994. Por otra parte, en 1997 el Congreso de los Estados Unidos rechazó la petición de la administración de Clinton de negociar, vía fast-track, la incorporación de otros países al TLCAN o a cualquier otro acuerdo similar, creando un vacío de liderazgo y un estancamiento en cuanto a la búsqueda del libre comercio hemisférico. Desde entonces, ha sido claro que ni la ampliación del TLCAN ni la negociación de un acuerdo hemisférico serán vías rápidas ni fáciles en la integración regional.⁶⁷

En consecuencia, el acercamiento bilateral ha cobrado impulso como la alternativa más viable. En el caso de México, el camino incierto de las negociaciones multilaterales en la región lo ha impulsado a confiar en una estrategia de negociaciones bilaterales, siguiendo para ello al TLCAN como modelo de integración. Sin embargo, el impacto real de la red de tratados comerciales de México en el futuro de la integración regional dependerá principalmente del desempeño de la economía mexicana, en particular de su capacidad para vencer el ciclo de inestabilidad macroeconómica al final de cada administración presidencial.⁶⁸

A pesar del creciente descontento social provocado por las reformas orientadas al mercado, la posibilidad de rechazar el TLCAN por parte de México es muy remota y el compromiso oficial con la integración regional, a través de una activa promoción bilateral del TLCAN como modelo, se mantiene firme. Rechazar el TLCAN sería una alternativa con un costo demasiado alto después de casi dos décadas de liberalización económica. Además, éste no constituye en la actualidad un punto en el debate político interno. Más bien las fuerzas políticas en México se preparan a luchar por la adopción unilateral de políticas industriales, sociales, agrícolas y bancarias, para compensar a los sectores olvidados por las reformas neoliberales y consolidar un modelo de desarrollo más simétrico, o bien avanzar hacia una renegociación del TLCAN, con el propósito de incluir algunos temas que no fueron tomados en cuenta a principios de los noventa. Mientras los partidos de izquierda subrayan la necesidad de crear un "fondo social" y de

⁶⁷ Un desarrollo detallado al respecto, en Haggard, 1998.

⁶⁸ Para un análisis de las consecuencias del comportamiento económico de México en el proceso de integración regional, véase Haggard, 1998, p. 303.

abrir el mercado de trabajo, la agenda de la derecha centra su atención en la necesidad de mejorar la coordinación de la política macroeconómica, e incluso en la construcción de una unión monetaria entre los tres miembros de TLCAN.

La política económica exterior de México tiene frente a sí importantes preguntas en espera de una respuesta. La primera es: ¿por qué la estructura de integración económica formalizada en el TLCAN ha fallado en varios aspectos fundamentales, como son las barreras no arancelarias, los mecanismos de política macroeconómica y de compensación para las asimetrías en el terreno del desarrollo? Otra pregunta pendiente es: ¿cómo ir más allá del actual patrón de alta concentración comercial en el mercado norteamericano y ampliar el acceso al segundo y al tercer mercado más importantes para México, la UE y el Este de Asia?

LA PRÁCTICA DE UN MULTILATERALISMO AMBIVALENTE: EL ACERCAMIENTO CAUTELOSO DE MÉXICO A LA NUEVA AGENDA DE SEGURIDAD

México ha seguido una política multilateral ambivalente, caracterizada por un compromiso activo en las negociaciones sobre asuntos económicos y sobre cuestiones tradicionales de seguridad, y por una postura defensiva y de bajo perfil en relación con los esfuerzos regionales por institucionalizar nuevas formas de cooperación en materia de seguridad, como las operaciones para el mantenimiento de la paz, la promoción de la democracia y la intervención humanitaria. Durante el periodo de liberalización, el activismo multilateral de México se enfocó en dos áreas principales: la política económica exterior, en especial el comercio y las finanzas, y la agenda tradicional de seguridad: el desarme, la no proliferación de armas nucleares y el control de armamento. México ha mantenido una política más bien conservadora en lo que hace a la construcción de instituciones multilaterales para la seguridad colectiva global y regional. En lugar de profundizar la asociación con organizaciones multilaterales formales, México ha salido en busca de aliados potenciales para incrementar su participación en grupos "minilaterales" ad hoc, como el Grupo Contadora y el Grupo de Río.

México ha adoptado una conducta de potencia media claramente pacifista y con una inclinación constructiva. También ha desplegado una actividad multilateral, sostenida e intensa, para la codificación del derecho internacional y la inclusión de temas fundamentales en diversas áreas, además del desarme, como el control de drogas, los derechos de los trabajadores migrantes y el establecimiento de tribunales para crímenes de índole internacional.

Uno de los ejemplos más notables al respecto es el papel activo que ha tenido México en las negociaciones multilaterales para el diseño y el establecimiento de la Convención de 1988 de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y de Sustancias Psicotrópicas. En la primera fase de esta negociación, México intentó lograr un compromiso entre los países productores y consumidores, al introducir principios de responsabilidad compartida y reciprocidad, así como la búsqueda de un equilibrio para el combate a la producción, el tráfico y el consumo de drogas.

El compromiso permanente de México con el multilateralismo⁶⁹ se ha caracterizado por un enfoque juricista defensivo y no por una postura política proactiva. México, como otros países intermedios, está a favor de las instituciones internacionales, prefiere la acción multilateral a la unilateral, y promueve el establecimiento de reglas formales como una manera de restringir el comportamiento de las potencias mayores. Sin embargo, su actual política multilateral ha sido ambivalente en el sentido de que no acepta por igual a todas las instituciones. Mientras que, por una parte, ha seguido un patrón de diplomacia multilateral activa en los temas tradicionales de control de armamento y desarme, por otra ha adoptado una postura pasiva o crítica en algunos de los temas de seguridad posteriores a la Guerra Fría, como es el caso de las operaciones para el mantenimiento de la paz.

Entre 1948 y 1998, la ONU ha llevado a cabo 49 operaciones para el mantenimiento de la paz, en las que han participado 118 países, con diversos propósitos: ayudar al establecimiento de acuerdos de paz, monitorear ceses al fuego, patrullar zonas desmilitarizadas, crear áreas "colchón" o intermedias entre las fuerzas en pugna e interrumpir el combate mientras que en la mesa de negociaciones se busca una solución pacífica a las controversias. Treinta y seis de estas operaciones fueron emprendidas entre 1988 y 1998, esto es, después del fin de la Guerra Fría. En contraste con países pequeños, como Fidji, y otros países intermedios como Canadá, que han formado parte de cada operación, México ha participado sólo una vez en este tipo de actividades de seguridad multilateral. México envió un grupo de observadores que formaron parte de la División Policiaca de la Misión Observadora de las Naciones Unidas en El Salvador (Onusal). Esta Misión operó entre julio de 1991 y abril de 1995 para verificar la instrumentación de los acuerdos firmados entre el gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) para poner fin a la larga guerra civil de ese país.

⁶⁹ Aquí se emplea el concepto de multilateralismo en los mismos términos de Ruggie, 1993, esto es, como "la búsqueda de la cooperación o políticas de coordinación con base en principios generalizados de conducta".

En asuntos de seguridad, México no ha desempeñado un papel de “partidario activo”, sino más bien ha actuado de manera defensiva y renuente. En el ámbito de la seguridad, ha puesto el énfasis en la primacía de las instituciones multilaterales globales sobre las regionales, siguiendo una política muy conservadora en relación con este punto. Por ejemplo, respondió a la nueva agenda de seguridad regional con más cautela que cualquier otro país latinoamericano. En la Vigésima Primera Asamblea General de la OEA, llevada a cabo en Santiago de Chile, en 1991, el gobierno mexicano se opuso rotundamente a la aprobación de una resolución que proponía la expulsión automática de la OEA de cualquier Estado miembro cuyo sistema democrático fuera trastocado por la fuerza. Al final, la OEA adoptó una versión menos rígida de dicha resolución, la número 1080, la cual establece que, en caso de una interrupción abrupta o irregular de las instituciones políticas democráticas en cualquier Estado miembro de la Organización, se convocaría a una sesión extraordinaria de la Asamblea General para tomar una decisión apropiada. En diciembre de 1992, se llevó a cabo en Washington una sesión extraordinaria de la OEA, en la que se hizo un llamado a reformar los estatutos de la Organización para suspender a los estados miembros con gobiernos no democráticos. México fue el único país que se opuso a tales reformas. El gobierno mexicano también rechazó la adopción de una nueva agenda de seguridad, en la cual se insinuaba el uso de la fuerza militar, como último recurso, en cuestiones relativas al narcotráfico, los derechos humanos, la devastación ambiental y la democracia.

Por otro lado, en contraste con su anterior patrón de comportamiento diplomático en el hemisferio occidental, en el curso de los años noventa el gobierno mexicano no se comprometió activamente en la mediación y la resolución de conflictos regionales o en iniciativas subregionales como el Grupo Contadora.⁷⁰ Sin embargo, sí respaldó la resolución de conflictos y las actividades para el mantenimiento de la paz llevadas a cabo por la ONU en El Salvador.

De diversas formas, México ha buscado revertir (o al menos contener) las actuales tendencias en la arena internacional. Mientras existe una tendencia hacia la regionalización de la seguridad, México respalda el manejo global de las crisis regionales. A pesar de la ampliación de la agenda de seguridad internacional, que ahora abarca aspectos políticos, sociales y ambientales,

⁷⁰ En enero de 1983, Colombia, México, Panamá y Venezuela formaron el llamado Grupo Contadora a fin de impulsar las bases políticas para la negociación de conflictos civiles, en ese entonces existentes en diversos países centroamericanos. En 1986, Argentina, Brasil, Perú y Uruguay se unieron a ese esfuerzo de mediación conformando el Grupo de Río.

México ha propuesto una definición más restringida de dicha seguridad. De la misma manera, ante la proliferación de las instituciones internacionales, México ha ido en contra de la ampliación de las atribuciones de éstas, particularmente en lo relativo al uso de la fuerza y de la coerción.

En contraste con el papel de México como actor internacional en la esfera económica, la política multilateral del país en cuestiones de seguridad internacional ha sido más bien ambigua. México respondió a la ampliación de la nueva agenda al respecto, particularmente en lo que hace al “derecho de intervención humanitaria” de las instituciones multilaterales, con más reserva y cautela que cualquier otro país latinoamericano. En lugar de adoptar una posición de liderazgo, prefirió mantenerse al margen.

Desde el fin de la Guerra Fría, México se ha opuesto reiteradamente a la intervención multilateral como instrumento para proteger la democracia y los derechos humanos en los ámbitos regional o global. Su escepticismo y su oposición al empleo de instituciones multilaterales con propósitos políticos son, en parte, egoístas. Constituyen una forma de evitar una mayor vigilancia externa de su propia transición política. La insistencia general en normas referentes a la inviolabilidad de la soberanía y a la no intervención en asuntos políticos obedece tanto a la defensa de los principios como al pragmatismo. El gobierno mexicano se ha preguntado si la injerencia extranjera es apropiada para promover la democracia, proteger los derechos humanos, abatir los costos sociales y humanos derivados de la intensificación de las guerras civiles, o para restablecer la paz interna en los estados. Esta postura conservadora, ante la construcción de mecanismos internacionales para combatir violaciones a los derechos humanos y promover la democracia, revela las limitaciones de la redefinición del nacionalismo mexicano intentada por Salinas de Gortari en la esfera económica. Según las palabras del entonces presidente Zedillo, en su cuarto informe de gobierno (1º de septiembre de 1998): “Nosotros los mexicanos no necesitamos ni aceptamos el tutelaje extranjero para resolver nuestras diferencias o para resolver nuestros problemas. La soberanía de México no está sujeta a negociación, ni lo estará.”

CONCLUSIONES

¿Cómo se aplican al caso mexicano los diferentes enfoques teóricos? La perspectiva general de la evolución del papel de México, de sus estrategias comerciales y de seguridad internacional en las últimas dos décadas, nos ofrece evidencia que apoya algunas de las predicciones de cada uno de los tres enfoques técnicos considerados. De acuerdo con la tesis presentada

por Smith, sobre las opciones limitadas para la acción autónoma de los países intermedios, México fue obligado por las circunstancias a adoptar una nueva “gran estrategia” hacia el exterior que lo condujo a un realineamiento con los Estados Unidos. Aunque el enfoque sistémico estructural de Smith explica adecuadamente la decisión de México de buscar una alineación económica institucionalizada con este país, dice muy poco acerca del carácter accidentado de la política exterior mexicana en el periodo posterior a la firma del TLCAN. En particular, no explica la renuencia de México a seguir la misma dirección de los Estados Unidos en la agenda de seguridad global y regional de la posguerra fría, y a transformar la asociación económica con este país en una alianza estratégica más amplia. Tampoco está claro por qué, bajo condiciones de opciones limitadas, el gobierno mexicano resolvió fortalecer, en lugar de abandonar, su activa diplomacia económica en otras regiones como Europa, Latinoamérica y Asia. Al mismo tiempo que logró la asociación económica con los Estados Unidos, el país profundizó su compromiso con las instituciones económicas internacionales más importantes como la OMC, la OCDE y el APEC.

Algunas explicaciones teóricas del enfoque de las potencias medias embonan con ciertos aspectos de la diplomacia mexicana, en particular el cambio desde una postura multilateral tradicional y jurdicista hacia una política de compromiso multilateral más selectiva, segmentada y pragmática. El caso mexicano también se acomoda a la predicción acerca de que las potencias medias tendrán mayores responsabilidades en el ámbito internacional en un contexto de vacío de liderazgo. México ha tendido a involucrarse más y a adoptar un papel claro de liderazgo en áreas multilaterales en las que la distribución de poder es menos asimétrica (como en las instituciones internacionales de seguridad, en contraste con los acuerdos regionales en esta materia) o bien en periodos o ámbitos en los que el liderazgo de los Estados Unidos está decreciendo (i.e., la reforma de la ONU durante los años ochenta, y las negociaciones de comercio internacional después del establecimiento de la OMC).

Sin embargo, como bien lo predice el enfoque sistémico-estructural, México no ha descartado el activismo internacional asociado con la diplomacia de las potencias medias, a pesar de su participación creciente en la economía internacional. Primero, en contraste con países como Canadá o Australia, en el caso de México el considerar los temas económicos como prioritarios en la agenda de política exterior no dio como resultado una convergencia de “la política comercial” y de “la política exterior” en una misma entidad burocrática, pero sí favoreció una compartimentalización creciente, y una falta de coordinación en el proceso de toma de decisiones.

Por tanto, las fuentes del “poder suave”⁷¹ de México se han visto relativamente afectadas.

Segundo, el internacionalismo de México y su multilateralismo han sido erráticos y ambivalentes. Los dirigentes políticos han definido a México como un país intermedio, con un enfoque proactivo global, sin intereses nacionales más allá de su frontera y con un fuerte compromiso con la primacía del principio de no intervención. Pero la decisión de negociar un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos forzó al gobierno mexicano a flexibilizar su interpretación del principio de no intervención en el ámbito bilateral, y a desplegar una variedad de actividades con el fin de influir en las políticas del gobierno estadounidense con respecto a México.⁷²

Contrastar predicciones acerca de la respuesta de los países intermedios a los cambios internacionales de la posguerra fría ilustra la dificultad para derivar lineamientos generales sobre política exterior, en el caso de las tendencias de carácter sistémico-estructural. A pesar de que en el actual sistema uni-multipolar los Estados Unidos todavía disponen de capacidades muy superiores para actuar unilateralmente, y de que su margen de acción es aún mayor en el hemisferio occidental que en cualquier otra región, no está claro bajo qué condiciones los Estados Unidos elegirían actuar solos o buscarían la cooperación de otros países para la acción multilateral. La idea que está detrás de este argumento es que el poder estructural es siempre un débil pronosticador del comportamiento de los actores. Como Lake apunta, “los estados no son dirigidos por las estructuras internacionales para responder en una forma determinada. Éstos configuran el contexto en el que se desenvuelven a través de decisiones deliberadas”.⁷³ Otros factores, como la política interna, parecen desempeñar un papel importante en las decisiones de política exterior. En particular para el caso mexicano, el accidentado proceso interno de liberalización económica y política ha traído cambios en las estrategias de política exterior en las últimas dos décadas.

El enfoque alternativo de Kahler ofrece una explicación integral de la política exterior de México. El cambio dramático hacia la liberalización económica tuvo un impacto importante en la forma en que los dirigentes mexicanos han definido las grandes líneas de la política exterior: el énfasis en el ámbito económico, el tránsito hacia el pragmatismo, la estrategia de

⁷¹ El concepto de “poder suave” se emplea de acuerdo con la definición de Cooper et al., como formas no estructurales de poder e influencia no asociadas con el despliegue de capacidades materiales sino con el empleo de capacidades técnicas, empresariales, diplomáticas y burocráticas. 1993, p. 24.

⁷² Un análisis de las actividades de México en los Estados Unidos para influir en diversas políticas públicas y en actores políticos estadounidenses, en De la Garza y Velasco, 1997.

⁷³ Lake, 1999, p. 262.

colaboración bilateral institucionalizada con los Estados Unidos, el recurrir a instituciones internacionales para obtener credibilidad, la reducción de la influencia de la burocracia tradicional en el proceso de toma de decisiones. La separación entre la política económica y la política de seguridad multilaterales se explica por el carácter accidentado del proceso de liberalización de México, particularmente por la presencia de una apertura política lenta e incompleta.

En el caso mexicano, la importancia creciente de las instituciones internacionales multilaterales en cuestiones comerciales y en el manejo de la seguridad no ha sido asociada de manera automática con un incremento en las oportunidades para adoptar una actitud diplomática independiente y activa, o con un fortalecimiento de la capacidad de negociación del país, como se predice en las teorías de las potencias medias. La correlación entre la ampliación de la institucionalización y el grado de participación multilateral activa no muestra una tendencia lineal a lo largo del tiempo en los diferentes temas.

Finalmente, algunos factores internos de carácter económico y político han tenido un efecto importante en la erosión del liderazgo de México en ámbitos multilaterales y en la falta de vinculación entre la agenda de la política internacional con la agenda de la política interna. La severa crisis económica que se presentó a principios de la administración de Zedillo, en diciembre de 1994, no sólo aumentó la oposición interna a que se profundizara la estrategia de liberalización del comercio a través de una participación activa de México en la OMC, sino que también acrecentó la desconfianza en la efectividad del nuevo sistema multilateral de libre comercio. Por otra parte, el resurgimiento de la violencia política, la creciente militarización de las operaciones para hacer cumplir la ley, la institucionalización de la corrupción y el deterioro de las condiciones en materia de derechos humanos en México condujeron a una erosión de la imagen internacional de "buen ciudadano" que el país tenía. Los nuevos temas de la agenda internacional —los derechos humanos, la promoción de la democracia y el narcotráfico— fueron precisamente los más sensibles y debatidos en la agenda política interna de México.

BIBLIOGRAFÍA

- Abella, Gloria, "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", *Relaciones Internacionales*, núm. 69, 1996, pp. 121-139.
- Banco Mundial, *World Development Indicators*, Washington, D.C., The World Bank, 1999.

- Bélanger, Louis y Gordon Mace, "Middle Powers and Regionalism in the Americas: The Cases of Argentina and Mexico", en Andrew F. Cooper (ed.), *Niche Diplomacy. Middle Powers after the Cold War*, Nueva York, St. Martin's Press Inc., 1997, pp. 164-183.
- Blanco, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Castañeda, Jorge G., "Salinas' International Gamble", *Journal of International Affairs*, núm. 43, 1990, p. 415.
- , "Mexico's Circle of Misery", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 4, 1996, pp. 92-105.
- Centro de Investigación para el Desarrollo, *Política exterior para un mundo nuevo*, México, Diana, 1992.
- Commission on Immigration Reform y Secretaría de Relaciones Exteriores, *Binational Study on Migration between Mexico and the United States*, Mexico, 1997.
- Cooper, Andrew F., "Niche Diplomacy: A Conceptual Overview", en Andrew F. Cooper, op. cit., pp. 1-24.
- et al., *Relocating Middle Powers: Australia and Canada in a Changing World Order*, Vancouver, UBC Press, 1993.
- Covarrubias, Ana V., "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3, 1996, pp. 477-497.
- Cox, Robert W., "Globalization, Multilateralism and Democracy", en Robert W. Cox y Timothy J. Sinclair (eds.), *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.
- Chabat, Jorge, "Mexico's Foreign Policy in 1990s: Electoral Sovereignty and Integration with the United States", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 33, núm. 4, 1991.
- , "Mexican Foreign Policy in the 1990s: Learning to Live with Interdependence", en Heraldo Muñoz y Joseph S. Tulchin (eds.), *Latin American Nations in World Politics*, Boulder, Co., Westview Press, 1996.
- , "Mexico's Foreign Policy after Nafta: The Tools of Interdependence", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Bridging the Border: Transforming Mexico-U.S. Relations*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1997, pp. 33-47.
- Chan, Steve, "Mirror, Mirror on the Wall... Are the Freer Countries More Pacific?", *Journal of Conflict Resolution*, vol. 28, núm. 4, 1984, pp. 617-648.
- Chase, Robert et al., *The Pivotal States. A New Framework for U.S. Policy in the Developing World*, Nueva York, W.W. Norton and Company, 1999.
- David, Charles-Philippe y Stéphane Roussel, "Middle Power Blues": Canadian Policy and International Security after the Cold War", *The American Review of Canadian Studies*, primavera-verano, 1998, pp. 131-156.

- Doyle, Michael, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs: Parts I and II", *Philosophy and Public Affairs*, núm. 12, 1983, pp. 205-235, 323-353.
- Dresser, Denise, "Post-NAFTA Politics in Mexico. Uneasy, Uncertain, Unpredictable", en Carol Wise (ed.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, Pennsylvania, The Pennsylvania State University, 1998, pp. 221-256.
- Eisenstadt, Todd A., "The Rise of the Mexico Lobby in Washington: Even Further from God, and Even Closer to the United States", en Rodolfo O. de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *op. cit.*, pp. 89-124.
- Evans, Peter B. et al. (eds.), *Double-Edged Diplomacy: International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley y Los Angeles, University of California Press, 1993.
- Fernández de Castro, Rafael, "La política exterior de México ante la modernización económica salinista", en Luis Rubio y Arturo Fernández (eds.), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995.
- Garza Elizondo, Humberto, "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 4, 1996, pp. 641-665.
- González, Carlos M., "Mexico and the North American Gateway to Globalization", *Voices of Mexico*, núm. 44, 1998, pp. 43-46.
- González G., Guadalupe y Jorge Chabat, "Mexico's Hemispheric Options in the Post-Cold War Era", en Gordon Mace y Jean-Philippe Thérien (eds.), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder, Co., Lynne Rienner Publishers, Inc., 1996, pp. 39-51.
- y Stephan Haggard, "The United States and Mexico: A Pluralistic Security Community?", en Emanuel Adler y Michael Barnett, *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, pp. 295-332.
- Gurría, José Ángel, "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, 1995, pp. 284-301.
- Haggard, Stephan, "The Political Economy of Regionalism in the Western Hemisphere", en Carol Wise, 1998, pp. 302-338.
- , "Why Do We Need the IMF?", *IGCC Newsletter*, vol. 14, núm. 1, 1998, pp. 6-7.
- Heath, Jonathan, "The Impact of Mexico's Trade Liberalization. Jobs, Productivity and Structural Change", en Carol Wise, *op. cit.*, pp. 171-200.
- Heller, Claude, "México y el desarme en el decenio de los ochenta", en César Sepúlveda (ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 233-261.
- Herrera-Lasso, Luis, "Mexico in the Sphere of Hemispheric Security", en John Bailey y Sergio Aguayo (eds.), *Strategy and Security in US-Mexican*

- Relations beyond the Cold War, San Diego, Ca., Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, 1996, pp. 41-59.
- Huntington, Samuel, "The Lonely Superpower. U.S. Military and Cultural Hegemony Resented by Other Powers", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 2, 1999, p. 35.
- Hurrell, Andrew, "Latin America in the New World Order: A Regional Block of the Americas?", *International Affairs*, núm. 68, 1992, pp. 121-139.
- y Louise Fawcett, *The Resurgence of Regionalism in World Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1995.
- Kahler, Miles, "Introduction: Liberalization and Foreign Policy", en Miles Kahler (ed.), *Liberalization and Foreign Policy*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.
- Keohane, Robert O., "Lilliputians Dilemmas: Small States in International Politics", *International Organization*, vol. 23, núm. 2, 1969, pp. 291-310.
- , "The Big Influence of Small Allies", *Foreign Policy*, núm. 2, 1971, pp. 161-182.
- , "International Institutions: Can Interdependence Work?", *Foreign Policy*, núm. 110, 1998.
- King, Robin, "US-Mexico Relations Approaching 2000: Looking Back to Look Ahead", *Occasional Paper Series*, núm. 11, 1999.
- Knight, Malcom, "Developing and Transition Countries Confront Financial Globalization", *Finance and Development*, vol. 36, núm. 2, 1999, pp. 32-36.
- Lake, David A., "Regional Security Complexes: a Systems Approach", en David A. Lake y Patrick M. Morgan (eds.), *Regional Orders. Building Security in a New World*, University Park, Pennsylvania, The Pennsylvania State University Press, 1997, pp. 45-67.
- , *Entangling Relations. American Foreign Policy in this Century*. Princeton, N.J., Princeton University Press, 1999.
- Levy, Jack, "The Causes of War: A Review of Theories and Evidence", en *Behavior, Society and Nuclear War*, Oxford, Oxford University Press, 1989.
- López-Ayllon, Sergio, "Mexico's Expanding Matrix of Trade Agreements. A Unifying Force?", *NAFTA: Law and Business Review of the Americas*, vol. 5, núm. 2, 1999, pp. 241-257.
- Macouzet, Ricardo, "Política económica externa y diplomacia multilateral", *Foro Internacional*, núm. 138, 1994, pp. 700-728.
- Mares, David R., "Strategic Interests in the U.S.-Mexican Relationship", en John Bailey y Sergio Aguayo (eds.), *op. cit.*
- , "Regional Conflict Management in Latin America: Power Complemented by Diplomacy", en David A. Lake y Patrick M. Morgan (eds.), *op. cit.*, pp. 195-218.

- Martin, Lisa y Beth Simmons, "Theories and Empirical Studies of International Institutions", *International Organization*, vol. 52, núm. 4, 1998, pp. 729-758.
- Maxfield, Silvia, "Financial Liberalization and Regional Monetary Cooperation: The Mexican Case", en Miles Kahler (ed.), *op. cit.*, pp. 269-285.
- Mayer, W. Frederick, *Interpreting Nafta. The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.
- Moran, Patrick M., "Regional Security Complexes and Regional Orders", en David A. Lake y Patrick M. Morgan (eds.), *op. cit.*, pp. 20-42.
- Organization for Economic Co-Operation and Development, *Trade Liberalization Policies in Mexico*, París, OECD, 1996.
- Pellicer, Olga, "México y las Naciones Unidas, 1980-1990. De la crisis del multilateralismo a los retos de la posguerra fría", en César Sepúlveda (ed.), *op. cit.*
- , "Challenges for Mexico in the United Nations", *Enfoque*, primavera, 1995, pp. 3-14.
- Rozental, Andrés, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Ruggie, John G., "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", en John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, pp. 3-47.
- Russett, Bruce, *Controlling the Sword*, Cambridge, Harvard University Press, 1990.
- Schatan, Claudia, "Out of the Crisis: Mexico", en Diana Tussie y David Glover (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1993.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Industrial Policy and International Trade*, México, 1997.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de labores*, México, varios años.
- Sepúlveda, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Sepúlveda Amor, Bernardo, "México, el Consejo de Seguridad y el Futuro de la ONU", *Foro Internacional*, núm. 142, 1995, pp. 461-475.
- Serra Puche, Jaime, *México y la Ronda Uruguay del GATT*, México, Secofi, 1992.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle. Dynamics of U.S.-Latin American Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1996.
- , "Mexico", en Robert Chase et al. (eds.), *op. cit.*, pp. 215-243.
- Soesastro, Hadi, "Domestic Adjustments in four ASEAN Economics", en Charles E. Morrison y Hadi Sociastro (eds.), *Domestic Adjustments to Globalization*, Nueva York, Japan Center for International Exchange, 1998.

- Solana, Fernando, *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994.
- Tussie, Diana y David Glover (eds.), *The Developing Countries in World Trade: Policies and Bargaining Strategies*, Boulder Co., Lynne Rienner, 1993.
- Velázquez Flores, Rafael, *Introducción al estudio de la política exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995.
- Villicaña, Román L., "México and NAFTA; The Case of the Ministers of Foreign Affairs", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, núm. 550, 1997, pp. 122-130.
- Weintraub, Sidney, "Mexico's Foreign Economic Policy: From Admiration to Disappointment", *Challenge*, vol. 38, núm. 2, 1995, pp. 36-42.
- Wise, Carol (ed.), *The Post-Nafta Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, University Park, Pennsylvania State University Press, 1998.

LAS RELACIONES MÉXICO-ESTADOS UNIDOS EN EL SEXENIO DE ZEDILLO

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA

DURANTE EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO, si bien las relaciones México-Estados Unidos continuaron “formalizándose” a través de mecanismos gubernamentales de comunicación y colaboración en diversas áreas,¹ difícilmente se puede decir que experimentaron cambios radicales. Tampoco surgió una propuesta tan trascendente como lo fue en su momento el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Por otro lado, el proceso de integración comercial y financiera continuó, dejándose sentir con mayor fuerza en México. Siguieron predominando en la agenda temas tradicionales de la relación bilateral, como migración y narcotráfico, que en momentos se convirtieron en fuentes de aguda tensión. Hacia finales del periodo, la atención de los estadounidenses (y de una buena parte del mundo) se centró en la democracia y las elecciones federales mexicanas del año 2000.

Este artículo aborda, por “temas agregados”, la evolución de las relaciones bilaterales a lo largo del gobierno de Zedillo. El primero es la llamada “crisis del peso” de fines de 1994 y principios de 1995, que prácticamente borró cualquier otra consideración en la agenda del nuevo gobierno, tanto en el plano exterior como en el doméstico. El segundo apartado trata sobre las fricciones que ocasionó la llamada Ley Helms-Burton, el intento estadounidense por incrementar la presión económica sobre Cuba. El tercer tema es la migración, convertido en asunto prioritario por factores internos de los Estados Unidos, sobre todo los ciclos económicos y el calendario electoral. El cuarto se refiere a la lucha contra el narcotráfico, que se centra en el controvertido proceso de certificación. Por último, se tocan la

¹ Sobre la “institucionalización” de las relaciones bilaterales, véase Rafael Fernández de Castro, “La institucionalización de la relación intergubernamental: una forma de explicar la cooperación”, en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-CISAN-FCE, 1998, pp. 57-75.

evolución de la relación comercial en el seno del TLCAN, y la expectación estadounidense ante la insurgencia zapatista y los resultados electorales que definieron al sucesor de Zedillo.

LA "CRISIS DEL PESO"

La crisis financiera que desató la devaluación del peso a fines de 1994, y que llevó al gobierno mexicano a estar cerca de declarar una moratoria en sus obligaciones financieras internacionales a principios de 1995, tuvo un impacto profundo y prolongado en la economía mexicana, y puso a prueba el compromiso de los Estados Unidos con su nuevo socio comercial. El gobierno estadounidense tardó algunos días en precisar la dimensión y características de la inestabilidad mexicana,² pero al percibir la gravedad del asunto armó un paquete de rescate financiero por 18 000 millones de dólares. Sin embargo, este monto resultó insuficiente para tranquilizar a los inversionistas, la presión sobre el peso continuó, y la caída de la bolsa de valores mexicana arrastró a las de otros "mercados emergentes".

La amenaza de un colapso financiero en México y sus implicaciones en términos de estabilidad política, así como el espectro de una crisis financiera generalizada en los países en vías de desarrollo, hicieron que el presidente Bill Clinton llevara ante el Congreso (entonces ya dominado por los republicanos) una iniciativa para ampliar el paquete de préstamo en garantía hasta 40 000 millones de dólares. El presidente Clinton ya había invertido una considerable cantidad de capital político apoyando a México, por lo cual se enfrentó a importantes sectores de su partido durante la batalla legislativa para la aprobación del TLCAN. Al igual que con el tratado comercial, la Casa Blanca señaló las consecuencias catastróficas para la política exterior estadounidense de no aprobarse la medida.³

El liderazgo republicano se mostró inicialmente dispuesto a colaborar, pero la minoría demócrata fue sumamente crítica; vio el paquete financiero como un alivio a descuidados inversionistas estadounidenses y a un gobierno extranjero irresponsable, en épocas de recortes presupuestales en su país. El presidente Clinton buscó armar una coalición bipartidista, tal

² R. Jeffrey Smith y Clay Chandler, "Peso Crisis Caught U.S. by Surprise", *The Washington Post*, 13 de febrero de 1995.

³ Clay Chandler, "Rescue Plan Rejection Could Impact Global Economy", *The Washington Post*, 31 de enero de 1995; Riordan Roett, "The Mexican Devaluation and the U.S. Response: Potomac Politics, 1995-Style", en Riordan Roett (ed.), *The Mexican Peso Crisis: International Perspectives*, Boulder, Lynne Rienner, 1996, pp. 33-48.

como lo hizo con el TLCAN, pero los republicanos tenían como prioridad una agresiva agenda doméstica, y, ante el escaso apoyo al Ejecutivo de su propio partido, temían cargar con el costo político de la impopular iniciativa. En el seno del Congreso se plantearon una serie de condiciones políticas para extender la ayuda a México, entre ellas modificar sus relaciones con Cuba, contribuir a la vigilancia de la frontera y permitir la extradición de narcotraficantes.⁴ Las reticencias del Poder Legislativo estadounidense ocasionaron una nueva salida de capitales del mercado mexicano.

Cuando los líderes del Congreso informaron a Clinton que la aprobación del paquete de préstamo era prácticamente imposible, el presidente abandonó la iniciativa y acudió a una prerrogativa del Ejecutivo, el Fondo para la Estabilización Cambiaria (Exchange Stabilization Fund, ESF), para disponer de hasta 20 000 millones de dólares, asumiendo todo el riesgo político. Nominalmente, el paquete se amplió a 53 000 millones de dólares, con la participación del Fondo Monetario Internacional (FMI), Canadá, otros países industrializados, algunos latinoamericanos y la banca comercial. Sólo se materializaron los provenientes del ESF, el FMI (17 800 millones), Canadá (1 000 millones), y préstamos por parte del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (3 000 millones). Las otras naciones industrializadas veían la crisis mexicana como “un problema estadounidense”, sin mucha premura o disposición para cooperar.⁵

Los recursos comprometidos estuvieron disponibles por etapas, sujetos al cumplimiento de condiciones económicas, y, en el caso estadounidense, a la sensibilidad del presidente Clinton ante sus críticos. Las presiones continuaron por parte de los legisladores, que acusaron al Departamento del Tesoro de negligencia e incompetencia por no prever la severidad de las dificultades y no comunicarles este problema a los funcionarios mexicanos. En la administración de Clinton estaba fresco el recuerdo de las audiencias por el caso Whitewater (que cuestionó la legalidad de inversiones personales del presidente), las cuales llevaron a la renuncia de altos funcionarios del gobierno.⁶

⁴ Tim Carrington y Jackie Calmes, “U.S. Rescue Plan for Mexico Prompts Conditions from Both Liberals, Conservatives in Congress”, *Wall Street Journal*, 19 de enero de 1995; Steven Pearlstein y John M. Berry, “Mexico Aid Plan Contains Major Changes”, *The Washington Post*, 1º de febrero de 1995.

⁵ Nora Lustig, “Los Estados Unidos al rescate de México en crisis: ¿repetición de la historia?”, en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral...*, op. cit., p. 480.

⁶ Clay Chandler, “Lawmakers Seek Say in Mexico Aid Plan”, *The Washington Post*, 16 de febrero de 1995.

Con el paquete de ayuda financiera a México, Clinton se vio sometido a una verdadera prueba de fuego como estadista y político capaz. Las exigencias políticas de los congresistas para aprobar el paquete original lo hacían inaceptable para los funcionarios mexicanos. Sin tiempo para una extensa e intensa labor de cabildeo presidencial, como en el caso del TLCAN, no fue posible medir los extremismos y plantear el asunto como una pertinente medida de política exterior. Una buena parte de la opinión pública estadounidense guardaba recelo a Clinton por los escándalos de los primeros años de su mandato, y el gobierno federal debía justificar su intención de reducir los programas de asistencia para los pobres y los desempleados. Cuando las disposiciones de rescate financiero contenidas en el TLCAN (es decir, que incluían a Canadá) resultaron insuficientes, ningún otro gobierno de países industrializados compartió el costo financiero y político, a pesar de la amenaza de una crisis financiera global. Clinton, quien siempre evitó actuar de manera unilateral en el plano internacional, estuvo solo. En pocas palabras, el capital político invertido por Clinton en el "socio menor" del TLCAN se multiplicó considerablemente.

La parte estadounidense del paquete de rescate financiero quedó contenida en el documento "Acuerdo marco entre Estados Unidos y México para la estabilización económica mexicana", del 21 de febrero de 1995. Entre sus principales disposiciones se encuentran las de someter el convenio a la jurisdicción exclusiva de la Corte de Distrito de Manhattan, en Nueva York, y anuló para México la posibilidad de evitar un embargo precautorio. Un anexo al acuerdo establecía una garantía de pago, y el gobierno mexicano accedió al uso de los recursos provenientes de las exportaciones de petróleo y sus derivados, su principal fuente de divisas "duras". Los fondos se depositarían en una cuenta del Banco de la Reserva Federal de Nueva York, durante el tiempo que fuera necesario para liquidar la deuda, pudiendo ser utilizados por el gobierno estadounidense en cualquier momento para cubrir los pagos.⁷ El acuerdo comprometía al gobierno mexicano a seguir un programa fiscal elaborado por el FMI, y fue más allá, al requerir que el mercado cambiario se estabilizara mediante políticas fiscales y monetarias, y no con el manejo de las reservas internacionales.⁸ México debía proporcionar amplia información para permitir el monitoreo estadounidense de su economía y sus políticas económicas.

⁷ Carlos Marichal, "La devaluación y la nueva crisis de la deuda externa mexicana de 1995-1996: la debilidad financiera del TLCAN", en Ilán Bizberg (comp.), *México ante el fin de la Guerra Fría*, México, El Colegio de México, 1998, p. 263.

⁸ Lustig, op. cit., p. 482.

La ortodoxia mostrada por Zedillo durante su carrera pública hace suponer que su programa de política económica no hubiera diferido demasiado del convenido con el FMI y el gobierno de los Estados Unidos. De hecho, algunas medidas ya se aplicaban antes del acuerdo,⁹ aunque sí hubo fuertes desaveniencias en torno a las acciones para la estabilización del peso, en donde prevaleció la visión estadounidense.¹⁰ La gravedad e inmediatez de la crisis dejó poco margen de maniobra al recién llegado gobierno mexicano. La ayuda financiera, por otro lado, logró contener la salida de capitales, pero no evitó que México cayera en una grave recesión que duplicó la tasa de desempleo hasta 7.6% en agosto de 1995 y provocó una caída de los salarios reales en un rango de entre 20 y 30%, y cuyos efectos se sintieron durante todo el sexenio.

El acuerdo generó críticas y cuestionamientos en México. La soberanía se veía comprometida, y algunos lo vieron como la salvación de un régimen inepto y caduco, que retrasaba la democratización del país.¹¹ Aun con la ausencia de condicionamientos políticos, se puede pensar que la distracción económica inhibió propuestas más audaces por parte del gobierno mexicano en varios renglones de la relación bilateral, pese a que México cumplió puntualmente (incluso anticipadamente) con sus obligaciones financieras.

LA LEY HELMS-BURTON

En marzo de 1996, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Ley de Libertad y Solidaridad Democrática con Cuba (Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act), mejor conocida como la Ley Helms-Burton, por los nombres de los legisladores que la patrocinaron. El objetivo de esta ley era presionar para la caída del régimen socialista de Cuba, al obstaculizar la inversión extranjera y el comercio internacional para la isla. La extraterritorialidad de la legislación obligó al gobierno mexicano a tomar cartas en el asunto.

El título III de la Ley Helms-Burton establecía el derecho de ciudadanos y empresas estadounidenses a establecer demandas, en cortes de su país, en contra de quienes adquirieran, rentaran o comerciaran con pro-

⁹ Mark Fineman y Juanita Darling, "Zedillo Outlines Rescue Plan, Calls for Deep Sacrifices", *Los Angeles Times*, 4 de enero de 1995.

¹⁰ Lustig, *op. cit.*, p. 483.

¹¹ Jorge Castañeda, "Mexico's Circle of Misery", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 4, julio-agosto de 1996, pp. 92-105.

piedad que les hubiera sido confiscada, expropiada o nacionalizada por el gobierno de Fidel Castro. Esto atañía a personas o compañías extranjeras, fuera del territorio estadounidense, formalmente no sujetas a su jurisdicción. Abría la puerta a la confiscación y embargo de bienes de extranjeros en los Estados Unidos, como garantía de compensación. Aun cuando varias salvaguardas limitaban la procedencia y alcance de las demandas, de cualquier manera éstas representaban una amenaza muy real y costosa. El título IV de la misma ley permitía al gobierno estadounidense negar la entrada al país a extranjeros, así como a la familia de éstos, que a título personal o como parte de una empresa participaran en el "tráfico" de las propiedades confiscadas por Cuba.¹² Sin embargo, como en muchas disposiciones legislativas estadounidenses con implicaciones de política exterior, una previsión incluida en la ley permitía al presidente suspender la aplicación del título III, por un periodo de seis meses (que se puede renovar indefinidamente), por motivos de "interés nacional".

El presidente Clinton se había opuesto a la Ley Helms-Burton, teniendo en mente las repercusiones internacionales y cuestionando su efectividad para favorecer la democracia en Cuba. Pero en vísperas de la elección presidencial de 1996, y tras un incidente en febrero de ese año en que dos aviones privados que transportaban "asistencia" a la isla fueron derribados por la fuerza aérea cubana, el presidente cambió su posición. El bien organizado electorado cubano-estadounidense estaba resentido con Clinton por su decisión de repatriar a los refugiados cubanos que arribaron en balsas a las costas de Florida en 1994. El candidato presidencial republicano, Bob Dole, había expresado su apoyo a la ley, y el presidente debía recuperar terreno.¹³

Los títulos III y IV de la Ley Helms-Burton podían afectar a cerca de 200 compañías mexicanas con inversiones en Cuba, entre las más importantes Cemex (producción de cemento), Doms (servicios de telefonía) y la paraestatal Pemex. Compañías canadienses, con intereses en el mercado cubano, también se convertían en blanco de esta ley. Los gobiernos de México y Canadá expresaron su rechazo a la legislación, y, cuando los canadienses solicitaron a los Estados Unidos reuniones de consulta en el marco del TLCAN, los mexicanos pidieron ser incorporados en las pláticas.¹⁴ La

¹² Pedro Castro Martínez, "Una estrategia internacional contra la Ley Helms-Burton", *Foro Internacional*, vol. 37, núm. 2 (148), abril-junio de 1997, pp. 275-277.

¹³ Kevin Sack, "Politics: California; With a Major Primary Nearing, Little Havana is Beginning to Look a Lot Like a Giant", *The New York Times*, 9 de marzo de 1996.

¹⁴ Allan Thompson, "NAFTA Invoked in Cuba Dispute Canada, Mexico Jointly Challenge U.S. Trade Bill", *The Toronto Star*, 13 de marzo de 1996; Richard W. Stevenson, "Canada,

Unión Europea (UE) manifestó también su enérgica condena a la disposición legislativa, amenazando con llevar la controversia a la Organización Mundial de Comercio (OMC) y con tomar represalias. En junio de 1996, Zedillo visitó Canadá, donde señaló que la estrategia mexicana era actuar en coordinación con los potenciales aliados. Se consideraba la posibilidad de solicitar la creación de un panel de controversias trilateral, y, junto con el primer ministro Jean Chretien, el presidente mexicano pidió a Clinton una moratoria en la aplicación de la ley.¹⁵

La respuesta internacional a la Ley Helms-Burton, que tensó las relaciones de los Estados Unidos con socios y aliados cercanos, hizo que en julio de 1996 Clinton declarara la suspensión de la aplicación del título III. El presidente estadounidense esperaba “ganar tiempo”, evitando represalias y logrando apoyo para su política hacia Cuba. Clinton designó a un enviado especial, el subsecretario de Estado Stuart Eizenstat, quien viajaría a varios países para exponer la perspectiva de su gobierno. Fue recibido con frialdad en México, y el secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, le informó sobre la creación de una “ley antídoto” para proteger los intereses mexicanos, señalando además que la evolución política de Cuba era asunto de los cubanos.¹⁶

La pronta y decidida reacción canadiense, en el marco del TLCAN, permitió al gobierno de Zedillo evitar una confrontación abierta y solitaria con la administración de Clinton, cuya asistencia había sido esencial durante la crisis del peso.¹⁷ La oposición de la UE, así como la inconformidad en el seno de la Organización de Estados Americanos (OEA), ayudaron a disipar el costo político potencial de las diferencias con el gobierno estadounidense. A fines de 1996, la UE logró el compromiso de la renovación de la suspensión del título III y el uso restringido del título IV, por el resto del mandato de Clinton, neutralizando efectivamente el asunto. Los europeos, sin embargo, atendieron las preocupaciones de los Estados Unidos, aumentando la presión sobre Cuba en materia de democratización y derechos humanos. Varios países de América Latina endurecieron también su postura ante el gobierno del país caribeño. El presidente Zedi-

Backed by Mexico, Protests to U.S. on Cuba Sanctions”, *The New York Times*, 14 de marzo de 1996; Salvador Rico, “Rechazo contundente a la Ley Helms-Burton; unir fuerzas contra E.U. dentro del TLC, acuerdan México y Canadá”, *El Financiero*, 18 de mayo de 1996.

¹⁵ Castro Martínez, op. cit., pp. 280-281.

¹⁶ Leslie Crawford, “Mexicans Defend Right to Invest in Cuba”, *Financial Times*, 29 de agosto de 1996.

¹⁷ Castro Martínez, op. cit., pp. 291-292.

llo, partiendo de una reverenciada tradición de política exterior mexicana, expresó duras críticas al régimen de Fidel Castro.¹⁸

MIGRACIÓN

La recesión económica en los Estados Unidos, a principios de la década de los noventa, propició un clima hostil a la inmigración tanto legal como ilegal. En California, golpeada por los recortes al gasto militar y un creciente déficit fiscal, la bandera contra los inmigrantes la tomó el gobernador republicano Pete Wilson, quien promovió la iniciativa legal conocida como Propuesta 187. Esta ley negaba o restringía servicios médicos, de bienestar social y educación pública a los inmigrantes ilegales, bajo el argumento de su costo para los residentes legales. La propuesta fue aprobada en noviembre de 1994 por 59% del electorado, impulsando a Wilson a la reelección y alentando sus aspiraciones presidenciales.

Un año después de la aprobación de la Propuesta 187, una juez federal de un distrito en Los Ángeles anuló gran parte de esta ley, subrayando que se trataba de un área de competencia federal. El fiscal estatal apeló la decisión, pero este proceso, que podría llegar hasta la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos, tardaría varios años.¹⁹ Los opositores a la ley lo celebraron como una victoria. Sin embargo, la iniciativa de California alentó propuestas similares en estados como Florida y Arizona, y llevó el tema migratorio al plano nacional.

La mayoría republicana en el Congreso consideró varias medidas inspiradas en la Propuesta 187, y, rumbo a las elecciones presidenciales de 1996, tanto precandidatos republicanos con escasas posibilidades (Pete Wilson, Pat Buchanan) como contendientes más fuertes (el senador Phil Graham, el representante Lamar Smith) recurrieron a temas antiinmigrantes. El ambiente en el Congreso llevó a la aprobación de la Ley de Reforma de la Inmigración Ilegal y la Responsabilidad del Inmigrante (Illegal Immigration Reform and Responsibility Act of 1996, IIRIRA). Esta ley contiene cambios importantes en materia migratoria. Entre sus medidas se encuentran el incremento considerable del número de agentes fronterizos y otros oficiales migratorios, la construcción de una triple cerca metálica en

¹⁸ Ernesto Zedillo, "No puede haber naciones soberanas sin hombres y mujeres libres", discurso para la clausura de la IX Reunión Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y Gobierno, celebrada en La Habana, Cuba, 16 de noviembre de 1999.

¹⁹ Paul Feldman, "Major Portions of Prop. 187 Thrown Out by Federal Judge", *Los Angeles Times*, 21 de noviembre de 1995.

la zona fronteriza de Tijuana-San Diego, y controles más estrictos sobre documentos como actas de nacimiento y credenciales de seguridad social. Negó el derecho de audiencia a los detenidos, con lo que éstos podían ser deportados inmediatamente, y estableció penas para quienes, mientras eran admitidos como inmigrantes, permanecían en territorio estadounidense de manera ilegal (por ejemplo, con familiares), por lo que podían ser declarados como inadmisibles. Elevó también los requisitos de ingreso mínimo para quien deba responsabilizarse por la entrada de un familiar como inmigrante legal.²⁰

El presidente Clinton mostró una posición moderada, aunque firme, en el tema migratorio. Se opuso a la Propuesta 187, pero señaló la necesidad de ejercer un mayor control sobre la inmigración. El gobierno federal canalizó más recursos a la patrulla fronteriza, reforzando la vigilancia instrumentada a través las operaciones "Guardián" en la región de San Diego, "Salvaguarda" en Arizona, "Bloqueo" en El Paso y "Tiburón Blanco" en la costa de Texas. Este despliegue incluyó el apoyo de las policías locales y unidades de la guardia nacional y el ejército, lo que llevó al gobierno mexicano a protestar por lo que parecía la militarización de la frontera.²¹ La administración de Clinton aceptó que la medida tenía tintes electorales, pero argumentó que la difícil situación económica en México (resultado de la crisis del peso) había incrementado sustancialmente los cruces de ilegales.²² Las medidas del gobierno federal no se consideraron suficientes, y la presión en el Congreso y la proximidad de las elecciones hicieron que Clinton firmara la IIRIRA en septiembre de 1996.

Las operaciones fronterizas estadounidenses desviaron el flujo de indocumentados hacia rutas más peligrosas, con lo que aumentó el número de decesos en la frontera, así como los maltratos (por lo menos los hicieron más visibles) a manos de autoridades policiacas no "sensibilizadas" con respecto al manejo de inmigrantes. En abril de 1996, oficiales del condado de Riverside, en el sur de California, que persiguieron y golpearon a inmigrantes indocumentados fueron grabados por la televisión. Este y otros dos incidentes similares y muy difundidos, en Temecula y Alpine, también en California, incrementaron la presión de la opinión pública en México, y

²⁰ Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, "Colaboración sin concordancia: la migración en la nueva agenda bilateral México-Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub, *Nueva agenda bilateral...*, op. cit., pp. 116-119.

²¹ Carlos Benavides, "Militarización fronteriza, fin del 'nuevo entendimiento' México-Estados Unidos", *El Financiero*, 15 de enero de 1996.

²² William Branigin, "INS Mustering Forces on Southwestern Border", *The Washington Post*, 12 de enero de 1996.

ocasionaron una protesta del gobierno mexicano. Durante la reunión de la Comisión Binacional en México, se formuló un documento que establecía garantías a los derechos humanos de los mexicanos (tanto legales como ilegales) en territorio estadounidense, y permitía a los consulados desempeñar un papel más activo en su defensa.²³

La nueva ley migratoria estadounidense, que entraría en plena vigencia el primero de abril de 1997, provocaba el temor de deportaciones masivas. La confusión generada por sus disposiciones hizo que organizaciones civiles intentaran retrasar su aplicación mediante acción judicial. En México, el malestar ocasionado por la legislación, aunado a la tensión originada por el proceso de certificación del Congreso en la lucha contra el narcotráfico, incluso hizo dudar a funcionarios mexicanos sobre la pertinencia de la visita de Clinton al país, programada para ese mismo mes. Para alivio de todos, el viaje fue diferido varias semanas debido a una lesión que el titular de la Casa Blanca tenía en la rodilla. El gobierno mexicano hablaba de un "impacto restringido" de la ley, e indicaba los esfuerzos de las oficinas consulares por dar asesoría jurídica a los afectados.²⁴

La actividad consular mexicana, en efecto, se incrementó notoriamente. Además del apoyo legal en torno a la IIRIRA, estuvieron los sonados casos del ciudadano mexicano Eli Montesinos (quien falleció de una afección cardíaca luego de un forcejeo con un guardia de seguridad en San Antonio, Texas), la demanda por discriminación entablada por trabajadores mexicanos en contra de la empresa De Coster, y la asistencia a un grupo de mexicanos sordomudos explotados por una red criminal en las calles de Nueva York.²⁵ Los consulados estuvieron también activos cuando civiles estadounidenses se dieron a la tarea de "cazar" indocumentados en la frontera.²⁶ Este "intervencionismo" mexicano era difícil de imaginar antes de los cambios que propició en el ambiente bilateral la negociación del TLCAN.

Aun en medio del clima antiinmigrante que imperaba en los Estados Unidos, se dieron esfuerzos de colaboración. Como resultado de una reunión en Zacatecas en febrero de 1995, se enumeraron compromisos para

²³ Carlos Benavides, "Ejerceremos el derecho a proteger a nuestros connacionales: Zedillo", *El Financiero*, 8 de mayo de 1996.

²⁴ David L. Marcus, "Mexico Joins Worker's Suit Against Egg Farm in Maine", *The Boston Globe*, 19 de mayo de 1998.

²⁵ David Alponete, "Promete el edil de N.Y. no entregar al SIN a los 52 sordomudos", *La Jornada*, 21 de julio de 1997; "Decide jurado texano exonerar a policía en caso Eli Montesinos", *El Financiero*, 30 de octubre de 1997; "Mexican Legal Case Shows Cross-border Labour Strains", *Financial Times*, 6 de agosto de 1998.

²⁶ Clara Ramírez y Luis Guillermo Hernández, "Consideran criminales a los indocumentados", *Reforma*, 7 de mayo de 2000.

mejorar el trato a los inmigrantes (aunque, como hemos visto, los hechos requirieron nuevas garantías), facilitar la inmigración legal, y acciones por parte del gobierno mexicano para disminuir los flujos migratorios, mediante inversiones que favorecieran la generación de empleos.²⁷ En octubre de 1997 se dio a conocer un estudio binacional sobre migración, que aportaría información confiable para la acción de ambos gobiernos. Sin embargo, el relajamiento de la tensión en el tema migratorio fue básicamente posible por el auge sostenido de la economía estadounidense, que absorbía vorazmente la mano de obra indocumentada.

Para las elecciones congresionales de 1998, la inmigración estaba por detrás de asuntos como la educación y el combate al crimen. En California el electorado latino ganaba importancia, movilizado tras la controversia en torno a la Propuesta 187. En las elecciones estatales la migración tuvo un moderado perfil, y el candidato demócrata Gray Davis resultó vencedor. El presidente Zedillo visitó el estado en mayo de 1999, y fue objeto de una cálida recepción por la mayoría de los californianos. Habló ante la legislatura estatal poniendo énfasis en el “nuevo entendimiento” y el “respeto mutuo” entre ambos países. Expresó su apoyo a la intención del gobernador Davis de negociar con el Poder Judicial un compromiso respecto a la Propuesta 187 (evitando aplicar las medidas más controvertidas), pidió a la comunidad latina ayuda para mejorar la relación bilateral, y un trato “más humanitario” por parte de la patrulla fronteriza a los inmigrantes ilegales para terminar con las muertes en la frontera.²⁸

Durante las campañas para las elecciones presidenciales de 2000, los candidatos republicano y demócrata, George W. Bush y Al Gore, cortejaron activamente al electorado hispano, tocando apenas el tema migratorio y siempre en términos conciliatorios y moderados. En enero de 2000 el presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, Alan Greenspan, hizo declaraciones en el sentido de permitir más inmigración para cubrir la demanda laboral, contener la inflación y mantener la expansión económica.²⁹ Las observaciones de Greenspan despertaron optimismo en el medio empresarial y organizaciones laborales en México,³⁰ pero este aliciente pareció llegar demasiado tarde para el gobierno de Zedillo, para entonces

²⁷ García y Griego y Vereas Campos, op. cit., p. 129.

²⁸ Dave Leshner y Mary Beth Sheridan, “Zedillo Calls for a New Era of Understanding”, *Los Angeles Times*, 19 de mayo de 1999; Mary Beth Sheridan y Dave Leshner, “Zedillo Courts L.A.’s Latino Community”, *Los Angeles Times*, 20 de mayo de 1999; Mary Beth Sheridan y Chris Kraul, “Zedillo Urges Humane U.S. Border Policy”, *Los Angeles Times*, 21 de mayo de 1999.

²⁹ Ricardo Alday, “Pide Greenspan abrir fronteras”, *Reforma*, 27 de enero de 2000.

³⁰ Sergio Lozano y Mariel Zúñiga, “Preocupan declaraciones de Greenspan”, *Reforma*, 28 de enero de 2000.

ocupado con el proceso electoral federal y los riesgos económicos que éste podría traer consigo.

CERTIFICACIÓN Y LUCHA CONTRA EL NARCOTRÁFICO

La lucha contra el narcotráfico y la llamada “certificación” anual por parte del Congreso de los Estados Unidos al gobierno de México siguieron siendo fuentes de tensión y distanciamiento. Las críticas de los legisladores estadounidenses, así como los informes y declaraciones sobre avances en el combate a las drogas, abundan en los primeros meses de cada año, justo antes del anuncio de la lista de los países certificados en marzo.³¹ En 1995 la crisis del peso hizo que el proceso de certificación pasara prácticamente inadvertido. En 1996 se introdujo al Congreso una resolución que negaba la extensión de las garantías de los préstamos del paquete de rescate financiero del año anterior, a menos que el gobierno de Zedillo incrementara “dramáticamente” su cooperación con las autoridades estadounidenses.³² El gobierno mexicano respondió señalando la expulsión hacia los Estados Unidos del capo de la droga Juan García Ábrego, y proponiendo la creación del Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) para favorecer la comunicación y coordinación antidrogas entre ambos gobiernos.³³

La resolución legislativa no afectaba el calendario de pagos acordado con México, además de haber sido rechazada. La expulsión de García Ábrego (que no extradición, pues poseía la ciudadanía estadounidense) causó controversia, cuando el presidente Zedillo la justificó en términos de seguridad nacional, señalando que este sujeto hubiera podido “...montar en horas un operativo para desestabilizar al país”, y reconociendo que México “no tiene capacidad para enfrentar un problema de tal magnitud”.³⁴ El GCAN continuó operando a lo largo del sexenio, pero poco pudo hacer para lograr que los Estados Unidos no operaran unilateralmente. Las buenas intenciones en la materia se mostraron cuando se transfirieron a México 72 helicópteros para apoyar la lucha antidrogas, y las dificultades se

³¹ Sobre la lógica del proceso de certificación, véase Miguel Ángel Valverde, “Good-bye to Certification: The New Focus of U.S. Drug Policy”, *Voices of Mexico*, núm. 52, julio-septiembre de 2000, pp. 62-65.

³² Stephen Green, “2 Senators Link Loan Guarantees to Mexico Anti-Drug Commitment”, *The San Diego Union-Tribune*, 31 de enero de 1996.

³³ “Arriba a México el ‘Zar’ de las drogas estadounidense”, *El Financiero*, 26 de marzo de 1996.

³⁴ “Zedillo se reúne con la Comisión Permanente, habla del caso García Ábrego”, *Reforma*, 17 de enero de 1996.

evidenciaron cuando éstos resultaron obsoletos. Por otro lado, el director de la Agencia de Control de Drogas (Drug Enforcement Agency, DEA), Thomas Constantine, con base en un reporte elaborado por el Departamento de Estado, declaró que México se había convertido en un “paraíso” de lavado de dinero para los cárteles de la droga. La reacción mexicana fue primero de disgusto y después de conciliación, al aceptar ayuda técnica para combatir el problema, y requerir a los bancos el reporte de transacciones sospechosas. Se puso énfasis en que el presidente Zedillo ya había enviado al Congreso una iniciativa de ley contra la delincuencia organizada, que incluía penas por el delito de lavado de dinero.³⁵

A principios de 1997 todo parecía indicar que México sería certificado sin ningún contratiempo. El encargado de la Oficina Nacional para el Control de Drogas (Office of National Drug Control Policy, ONDCP), el general Barry McCaffrey, elogiaba la cooperación del gobierno de Zedillo. De pronto, el equivalente mexicano de la DEA, el director del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD), general José Gutiérrez Rebollo, fue cesado y arrestado por las autoridades militares mexicanas. Una investigación interna del cuerpo castrense encontró evidencia de sus vínculos con el narcotraficante Amado Carrillo Fuentes, líder del cártel de Ciudad Juárez. La sorpresa y el bochorno fueron mayúsculos en ambos lados de la frontera. El presidente Zedillo había estado apoyándose en el ejército para la lucha contra el narcotráfico, debido a la corrupción en las agencias civiles. El general mexicano fue seleccionado precisamente por su fama de incorruptible, y, apenas unas semanas antes de su aprehensión, McCaffrey lo había reconocido como un hombre honesto y comprometido. A Zedillo no le quedó más que “expresar su reconocimiento” a los mandos del ejército por la denuncia, y a McCaffrey lamentarse de su “desencanto” y del hecho de que la corrupción hubiera alcanzado los más altos niveles del gobierno.³⁶

Aunque sólo duró en el cargo un par de meses, Gutiérrez Rebollo había tenido acceso a los planes y estrategias antinarcóticos del gobierno mexicano, y a detallados informes preparados por la ONDCP, el Consejo de Seguridad Nacional, la DEA y los servicios de inteligencia estadounidenses. Las autoridades de ambos países se dedicaron a evaluar el daño causado, y altos funcionarios de la administración de Clinton aceptaron que la deten-

³⁵ Mary Beth Sheridan y Mark Fineman, “Mexico Bristles at U.S. Charge on Drug Money”, *Los Angeles Times*, 26 de abril de 1996.

³⁶ Víctor Fuentes, “Gutiérrez Rebollo, protector del capo Amado Carrillo”, *El Financiero*, 19 de febrero de 1997; John Ward Anderson, “Mexico Fires Anti-Drug Czar In Bribe Probe”, *The Washington Post*, 19 de febrero de 1997.

ción del general sería un factor por considerar en la certificación, a unos días de distancia.³⁷ Pero, a pesar del incidente, la administración de Clinton declaró su intención de certificar a México, señalando el arresto como una muestra del compromiso y dedicación de Zedillo en la lucha contra el narcotráfico. En el Congreso estadounidense las presiones surgieron de nuevo, esta vez pidiendo que se negara la certificación, pero que se suspendieran las sanciones por “motivos de seguridad nacional”. Thomas Constantine volvió a provocar polémica, al declarar que no existía una sola agencia mexicana con la cual la DEA tuviera una relación de confianza.³⁸

El caso de Gutiérrez Rebollo se agregaba a otros escándalos y denuncias que involucraban a funcionarios o ex funcionarios mexicanos de alto nivel. Raúl Salinas, hermano del ex presidente Carlos Salinas, se encontraba preso acusado de varios cargos, entre ellos el de brindar protección al traficante de drogas Juan García Ábrego. A su vez, el ex procurador Mario Ruiz Massieu, detenido en Nueva Jersey por un delito aduanal, era requerido por la justicia mexicana para responder a acusaciones sobre el encubrimiento del asesinato de su hermano Francisco (supuestamente ordenado por Raúl Salinas), y después para aclarar el origen de su patrimonio (que se sospechaba ligado al narcotráfico). El fiscal Pablo Chapa Bezanilla pasó de perseguidor a perseguido, acusado de “plantar” un cadáver para implicar al hermano del que fuera presidente de México. El gobierno mexicano pareció incompetente y falto de recursos, tanto por la pifia del ex fiscal como por sus fallidos intentos (cuatro) de lograr la extradición del ex procurador.

Estos sucesos, que fueron ampliamente difundidos por la prensa en los Estados Unidos, se convirtieron en materia de presión sobre el gobierno de Zedillo. Las divisiones y diferencias dentro del aparato burocrático estadounidense se hicieron evidentes cuando oficiales de la DEA, en su frustración, filtraron al periódico *The New York Times* informes sobre la supuesta colaboración de los gobernadores de los estados de Sonora, Manlio Fabio Beltrones, y Morelos, Jorge Carrillo Olea, en el tráfico de estupefacientes.³⁹ Pero el presidente Clinton, con una visión estratégica global y de interés nacional, respaldó de nuevo al gobierno de Zedillo, otorgando la certificación y defendiendo su decisión ante el Congreso. El gobierno estadounidense, sin embargo, expresó una serie de peticiones, entre las cuales

³⁷ Pierre Thomas, “U.S. Assesses Damage Linked to Mexican Drug Official”, *The Washington Post*, 20 de febrero de 1997.

³⁸ Christopher S. Wren, “2 Democrats Say Mexico Is No Ally In Drug War”, *The New York Times*, 26 de febrero de 1997.

³⁹ Sam Dillon y Craig Pyes, “Shadow on the Border”, *The New York Times*, 23 de febrero de 1997.

se encontraban facilitar la extradición y permitir la portación de armas a agentes de la DEA en territorio mexicano.⁴⁰

El presidente Clinton envió a McCaffrey y a Doris Meissner, directora del Servicio de Inmigración y Naturalización (Immigration and Naturalization Service, INS), para cicatrizar las heridas dejadas por el proceso de certificación y la nueva ley migratoria estadounidense, a fin de preparar su primer viaje a México en mayo de 1997. Clinton, que había sacado adelante el TLCAN y el paquete financiero de 1995, fue bastante bien recibido en los círculos oficiales del país. La visita se interpretó como una clara señal de respaldo a las reformas económicas y político-electorales de Zedillo. Para evitar suspicacias, el presidente estadounidense se entrevistó con líderes de partidos políticos de oposición, aceptando implícitamente cualquier resultado de las competidas elecciones legislativas y locales que se realizarían en el verano. Se mencionó el TLCAN como pieza central de la relativamente rápida mejoría de la economía mexicana, después de la crisis del peso. En el seno de la Comisión Binacional volvieron a aflorar las diferencias, pero el tono general fue positivo.⁴¹

En 1998, tras una aguda confrontación entre Barry McCaffrey y Thomas Constantine sobre los esfuerzos de México para aprehender y condenar a narcotraficantes,⁴² el gobierno de Clinton otorgó la certificación. De nuevo se ventilaron críticas en el Congreso, pero pronto se disiparon. En mayo, sin embargo, autoridades de los Estados Unidos hicieron pública la operación "Casablanca", una acción encubierta de varios años que involucró a ejecutivos bancarios mexicanos, de nivel medio, en actividades de lavado de dinero. La operación irritó al gobierno de México, pues agentes estadounidenses actuaron en territorio nacional sin su consentimiento, violando las leyes del país y varios acuerdos internacionales, y dañaron seriamente su reputación. Se protestó formalmente, y se pidió la extradición de los oficiales que participaron en el operativo, lo que fue rechazado con desdén.⁴³ La administración de Clinton aclaró sus razones para mantener oculto el ejercicio, ofreciendo una no muy sentida disculpa. El incidente

⁴⁰ Elizabeth Shogren y Sam Fulwood, "Drug Case Tests Mexico Cooperation", *Los Angeles Times*, 7 de marzo de 1997.

⁴¹ Manuel Moreno y Carlos Benavides, "No a las deportaciones masivas, reitera E.U.", *El Financiero*, 7 de mayo de 1997; Mark Fineman, "Mexico Walks Tightrope between Pride and U.S. Ties", *Los Angeles Times*, 8 de mayo de 1997.

⁴² Douglas Farah, "Despite Objections, Clinton Administration Certifies Mexico as Drug-Fighting Partner", *The Washington Post*, 27 de febrero de 1998.

⁴³ Víctor Chávez y Salvador Rico, "Piden legisladores mexicanos respeto a los acuerdos bilaterales antinarco", *El Financiero*, 25 de junio de 1998; M. Delal Baer, "The Sting Mexicans Can't Forgive, Forget", *Los Angeles Times*, 21 de junio de 1998.

fue un duro golpe a la confianza mutua entre los dos países, que mermó los avances de los mecanismos formales de cooperación.

En el mes de octubre del mismo año, México tuvo una razón para congratularse. Las autoridades del estado de Texas decidieron suspender la licencia para la construcción de un depósito de residuos radiactivos en el poblado de Sierra Blanca, a unos 25 kilómetros de la frontera. Su ubicación fue denunciada como "racismo ambientalista", y movilizó a comunidades fronterizas en su contra. Tras una penosa desorganización, donde las dependencias del gobierno federal parecían no ponerse de acuerdo, se presentó una protesta. Legisladores mexicanos acudieron a Austin, y, sumada a la inconformidad de grupos y ciudadanos estadounidenses, su presión surtió efecto.⁴⁴

Para febrero del año siguiente, la certificación enrarecía de nuevo el ambiente en la relación bilateral. Funcionarios y legisladores estadounidenses criticaban el pobre desempeño mexicano en el esfuerzo contra el narcotráfico, con una caída significativa de decomisos de estupefacientes y sin ninguna extradición. Se disponía de información sobre la utilización de Cancún como base de operaciones del narcotráfico, que involucraba al gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva. La Casa Blanca puso énfasis en la voluntad de cooperación, más que en los logros, y el gobierno mexicano contrató firmas de cabildeo para defender su causa en Washington.⁴⁵ El presidente Clinton viajó a Mérida a mediados de mes, brindando su explícito respaldo a Zedillo. Las voces inconformes en el Congreso tuvieron poca fuerza, y el socio comercial fue certificado.

En diciembre de 1999 agentes del Buró Federal de Investigación (Federal Bureau of Investigation, FBI) asistieron a policías mexicanos en la exhumación de restos de supuestas víctimas del narcotráfico, en fosas ubicadas en las cercanías de Ciudad Juárez. La movilización, ampliamente difundida por la prensa, descubrió seis cuerpos, no los 100 estimados por las autoridades estadounidenses (incluyendo a 22 de ciudadanos de aquel país). Las críticas al operativo no se hicieron esperar, tanto por cuestiones de soberanía como con respecto a la incapacidad de las instancias mexicanas en la materia.⁴⁶ También, a finales de 1999, se promulgó en los Estados Unidos la llamada "ley antinarco", que penalizaba a individuos y empresas

⁴⁴ Paul Duggan, "Texas Panel Rejects Nuclear Waste Dump, a Cross-Border Concern", *The Washington Post*, 23 de octubre de 1998.

⁴⁵ Tim Golden, "U.S. Ignores Mexico's Anti-Drug Failures", *The New York Times*, 14 de febrero de 1999.

⁴⁶ Sam Dillon, "U.S.-Mexican Team Seeking Clues from Exhumed Bones", *The New York Times*, 4 de diciembre de 1999.

específicos asociados al tráfico de estupefacientes, y no a gobiernos de países. La legislación causó preocupación en México, ante la posibilidad de abusos en su aplicación con la formulación de acusaciones con escasa evidencia, a lo que se respondió con promesas de consultas previas. La primera lista elaborada con base en esta ley, presentada a mediados de 2000, no contuvo sorpresas.

La creación de un “mecanismo de evaluación multilateral” en la lucha contra las drogas, en el seno de la OEA, no convenció a los congresistas estadounidenses, que argumentaron la falta de medidas punitivas, y la certificación continuó en plena vigencia. Pero cuando en febrero de 2000 el embajador Jeffrey Davidow declaró que México se había convertido en “la nueva Sicilia”, en referencia al poder de las “mafias de la droga”,⁴⁷ el malestar fue menor y pasajero. Los bajos índices de criminalidad en los Estados Unidos reducían la importancia de las drogas como tema de campaña en las elecciones presidenciales, el cabildeo auspiciado por el gobierno mexicano suavizó la oposición en la capital del vecino del norte, el presidente Clinton expresó su apoyo, y la certificación llegó una vez más. El gobierno de Zedillo tuvo logros modestos en la guerra contra el narcotráfico, pero éxitos importantes en la batalla de las relaciones públicas.

LA RELACIÓN COMERCIAL

Al amparo del TLCAN, las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos pasaron de 43 068 millones de dólares en 1993 (82% del total) a 120 609 millones (88% del total) en 1999. Las importaciones pasaron de 46 465 millones de dólares (71% del total) a 105 356 millones (74% del total) durante el mismo lapso. El punto que hay que resaltar es un crecimiento de 152% en el volumen total del intercambio comercial entre los dos países. México se ha convertido en el tercer proveedor de bienes y servicios más importante de los Estados Unidos, y en el segundo mercado más importante para las exportaciones estadounidenses, superando a Japón. El aumento del volumen total de comercio con Canadá en el mismo periodo fue de 94%, pero el monto absoluto continúa siendo muy reducido, 5 260 millones de dólares, aproximadamente 2% del comercio exterior mexicano.⁴⁸

⁴⁷ José Luis Ruiz, “E.U.: México, sede mundial del narco”, *El Universal*, 25 de febrero de 2000.

⁴⁸ Bancomext, México en cifras (en línea) <http://www.bancomext.com/bancomext2000>, 10 de febrero de 2000.

El TLCAN estableció canales institucionales para dirimir diferencias en materia comercial, pero un mayor intercambio suele implicar más controversias. Por otro lado, la institucionalización no significa que desaparezcan las presiones políticas. Así, a conflictos heredados como los del atún y el jitomate, se agregaron los del paso de camiones, el azúcar y las telecomunicaciones. Bajo el TLCAN, el proceso de apertura de las fronteras al auto-transporte de carga y pasajeros debía iniciarse a partir de diciembre de 1995. Pero la administración de Clinton anunció que no aprobaría peticiones de ingreso de unidades mexicanas, citando preocupaciones en materia de seguridad por dichos vehículos.⁴⁹ La decisión, sin embargo, tuvo claros tintes políticos, pues con el año electoral en puerta atendía a presiones del poderoso sindicato de camioneros (*Teamsters*), grupo clave dentro del Partido Demócrata. El gobierno mexicano llamó a consultas al amparo del acuerdo comercial, pero la negativa continuaría. La instalación de un panel de solución de controversias, para cada tipo de transporte, difirió las soluciones lo suficiente para que se dieran después de las elecciones presidenciales estadounidenses del año 2000.

El problema del azúcar surge en marzo de 1998, y se origina porque mientras México pide que se respeten las disposiciones del texto del TLCAN, que permiten la exportación de todos sus excedentes, los Estados Unidos argumentan que prevalece lo establecido en los “acuerdos paralelos” al tratado comercial, que limitan las exportaciones mexicanas a 250 000 toneladas. El gobierno mexicano sostiene que estos acuerdos, resultado de las presiones de grupos de interés en aquel país, nunca fueron aprobados por los respectivos cuerpos legislativos.⁵⁰ El asunto se complica porque los azucareros mexicanos, sumidos en una grave crisis, piden que se limite la importación de fructosa proveniente del norte de la frontera, ya sujeta a cuotas compensatorias. La industria azucarera estadounidense, famosa por su capacidad de cabildeo, parece no estar dispuesta a ceder. Las difíciles pláticas para llegar a una solución, en varias ocasiones a punto de romperse, continúan.

En el sector de las telecomunicaciones, a mediados del año 2000 los Estados Unidos llevaron ante la OMC una petición para entablar consultas con México, amenazando con solicitar un panel de solución de controversias sobre las barreras a la libre competencia en el mercado mexicano. El gobierno de Zedillo aseguró que cumplía con los compromisos de apertura, y la Comisión Federal de Telecomunicaciones emitió una reglamentación para res-

⁴⁹ Kevin G. Hall, “Truck Liberalization Efforts Hit Political Detours”, *Journal of Commerce*, 14 de marzo de 1996.

⁵⁰ Edith Ávila, “Atribuyen a descuido la disputa azucarera”, *Reforma*, 8 de agosto de 2000.

ponder a las preocupaciones estadounidenses, entre ellas la reducción de las tarifas de interconexión telefónica de la operadora dominante, Telmex. La administración de Clinton señaló que estaría pendiente del efectivo cumplimiento de las medidas, dispuesto a continuar con sus demandas en caso de no quedar satisfecho.⁵¹ Cabe señalar que la UE emprendió acción similar frente a los Estados Unidos, ante los bloqueos para el ingreso de la telefónica alemana Deutsche Telekom al mercado de ese país.⁵²

En una confrontación al amparo del TLCAN, un tribunal internacional (que es parte del Banco Mundial) ordenó al gobierno mexicano pagar cerca de 17 millones de dólares por daños compensatorios a una empresa estadounidense, al no respetar sus derechos como inversionista extranjero. La firma Metalclad construyó un depósito de desechos tóxicos en San Luis Potosí, que se encontraba listo para iniciar operaciones en 1995, cuando fue cerrado por autoridades estatales, alegando preocupaciones sobre su impacto ambiental. En agosto de 2000 el tribunal determinó que México no proporcionó trato "justo y equitativo" a dicha compañía.⁵³ La convivencia bajo el acuerdo comercial trilateral generaba también fricciones, pero al menos dentro de reglas, a veces un tanto maleables, pero reglas al fin.

ZAPATISMO Y ELECCIONES EN MÉXICO

La rebelión zapatista ha tenido un bajo perfil en la agenda bilateral México-Estados Unidos, y sólo en contadas ocasiones ha sido motivo de preocupación. La percepción de este conflicto como "local" (en un remoto estado del sureste) y "restringido", sin la presión de la Guerra Fría, ha hecho que el gobierno estadounidense guarde una prudente distancia respecto del asunto. Las movilizaciones de los rebeldes en diciembre de 1994 contribuyeron (si no es que sirvieron de detonantes) al nerviosismo de los inversionistas en el episodio de la crisis del peso. La expectativa sobre la respuesta militar del gobierno mexicano a principios del año siguiente causó también ansiedad, ante el temor de una confrontación más intensa, que finalmente se contuvo.⁵⁴ La matanza de Acteal en diciembre de 1997

⁵¹ Rebeca Céspedes, "Pide E.U. aplicación de reglas en el sector", *Reforma*, 12 de octubre de 2000.

⁵² Peter S. Goodman, "Telcom Deal Tests Free Trade", *The Washington Post*, 7 de septiembre de 2000.

⁵³ Anthony DePalma, "Mexico Is Ordered to Pay a U.S. Company \$16.7 Million", *The New York Times*, 31 de agosto de 2000.

⁵⁴ Chris Kraul, "Mexico Must End Chiapas Turmoil Soon, Analysts Warn", *Los Angeles Times*, 13 de febrero de 1995.

reavivó la atención al conflicto, en especial por parte de los organismos defensores de los derechos humanos de varios países, entre ellos los del vecino del norte.

La detención y expulsión de varios ciudadanos estadounidenses, que realizaban labor de ayuda humanitaria en Chiapas, llevó a que el tema surgiera en declaraciones oficiales. Cuando en junio de 1998 la secretaria de Estado Madeleine Albright señaló que se estaba “presionando” al gobierno mexicano para encontrar una solución pacífica y negociada al conflicto, hubo primero un intento de la cancillería mexicana por “clarificar” su expresión (había querido decir otra cosa), pero después hubo rechazo y acusaciones de injerencia en asuntos internos. La situación se complicó cuando dos agregados militares de la embajada de los Estados Unidos, que según sus declaraciones realizaban tareas de observación, fueron detenidos en territorio chiapaneco por un grupo político cercano al gobierno.⁵⁵

La difusión de estos sucesos en la prensa y las peticiones de organismos de defensa de derechos humanos, así como las quejas de los estadounidenses expulsados ante sus legisladores, incrementaron la inquietud en el Congreso de los Estados Unidos. Se consideraron medidas para presionar al gobierno de Clinton a instar al gobierno mexicano para que redujera su presencia militar en Chiapas, asegurándose de que la ayuda en el renglón no contribuyera a la violación de derechos humanos, e insistir en la búsqueda de una solución pacífica a la confrontación. Los congresistas condicionaron la promoción de esta iniciativa a que México invitara formalmente a la alta comisionada de Derechos Humanos de Naciones Unidas para visitar el país en los meses siguientes.⁵⁶ La invitación se extendió, y a pesar de las duras críticas vertidas por la alta comisionada, Mary Robinson, la preocupación disminuyó.

Al aproximarse la sucesión presidencial en México, el tema de la democracia en el vecino del sur atrajo la atención en los Estados Unidos. Durante su visita a California en mayo de 1999, el presidente Zedillo se ufana de una nueva era democrática en su país, señalando que el PRI escogería a su candidato mediante una elección democrática interna. El gobernador Gray Davis le manifestó su respaldo por impulsar la democratización interna de dicho partido.⁵⁷ A principios de ese año Zedillo envió a Washington

⁵⁵ Luis Hernández Navarro, “Chiapas: el factor estadounidense”, *La Jornada*, 5 de agosto de 1998.

⁵⁶ Jim Cason y David Brooks, “Presionan congresistas para que venga Mary Robinson”, *La Jornada*, 30 de julio de 1998.

⁵⁷ Karla Casillas, “El dedazo pasó ya a la historia de México: advierte Zedillo”, *El Financiero*, 20 de mayo de 1999.

al secretario de Gobernación, Francisco Labastida, a exponer la nueva estrategia antidrogas del gobierno mexicano; varios observadores interpretaron ello como una presentación oficial ante los estadounidenses del candidato preferido por el presidente.⁵⁸ Cuando el presidente Clinton felicitó a Zedillo por la conclusión del proceso de elección interna del PRI, creció el malestar entre miembros de la oposición en México, quienes lo acusaron de favoritismo y de confundir dicho proceso con un ejercicio democrático entre todas las fuerzas políticas de la nación.⁵⁹

En el transcurso de las campañas presidenciales en México, los principales candidatos de oposición, Vicente Fox y Cuauhtémoc Cárdenas, viajaron a los Estados Unidos, al igual que miembros importantes del equipo de Francisco Labastida. Fox visitó Washington y se entrevistó con varios funcionarios de la administración de Clinton, aunque no con miembros del gabinete, buscando proyectar una imagen "presidenciable", tanto ante sus anfitriones como ante los electores en casa. Las campañas llegaban hasta Chicago, y ambos aspirantes opositores acudieron a California a solicitar el apoyo de la comunidad mexicano-estadounidense, que, aunque imposibilitada para votar, podía motivar a parientes y conocidos en México a favorecerlos en la elección.

Cuando la competencia se cerró entre Labastida y Fox, este último parecía haber convencido a los estadounidenses de ser una opción moderada y confiable. El gobierno de Clinton declaró no tener alguna preferencia en la contienda.⁶⁰ Observadores provenientes de los Estados Unidos, incluido el ex presidente Jimmy Carter, estuvieron presentes en la jornada electoral mexicana de julio de 2000. La victoria de Vicente Fox fue recibida con tranquilidad por la comunidad financiera estadounidense, esperando continuidad en el plano económico. La administración de Clinton la consideró como una "evidencia de la madurez" de la democracia mexicana. Además de felicitar al ganador, Clinton puso énfasis en el papel del presidente Zedillo como promotor de la construcción de instituciones democráticas en el país.⁶¹

⁵⁸ Sam Dillon, "Mexico Opponents See Politics in Clinton Visit", *The New York Times*, 14 de febrero de 1999.

⁵⁹ Esther Schrader, "Mexican Opposition Candidate Hopes Trip North Plays Well Back Home", *Los Angeles Times*, 21 de marzo de 2000.

⁶⁰ Esther Schrader, "Fox's Rise Has U.S. Scrambling to Get Clearer View of What's Over the Fence", *The Los Angeles Times*, 25 de mayo de 2000.

⁶¹ Jane Perlez, "The Mexican Election: Change in Leadership is Welcomed as an Opportunity for Greater U.S.-Mexican Cooperation", *The New York Times*, 4 de julio de 2000.

CONCLUSIONES

La “crisis del peso” a principios del sexenio de Ernesto Zedillo concentró los esfuerzos del presidente y su gobierno en el manejo y resolución de asuntos financieros y económicos, y redujo su disposición a tomar la iniciativa en otros aspectos de la relación México-Estados Unidos. Si bien en el caso de la Ley Helms-Burton se pudo actuar en coordinación con otros actores internacionales, la gran disparidad de poder se hizo evidente en temas como migración y narcotráfico. En la cuestión migratoria, se recibieron las presiones derivadas de la recesión económica estadounidense de inicios de la década de los noventa, pero no se intentó aprovechar la oportunidad de la expansión posterior de la economía, mediante la propuesta de algún tipo de acuerdo o negociación innovadora. En la lucha contra las drogas, la administración de Zedillo aprendió sobre los procesos internos estadounidenses, pero le faltó elaborar una política, sobre una posición más pragmática, que permitiera que la cooperación se reflejara en logros más tangibles. Se puede decir que el espíritu de acercamiento formal del TLCAN persistió en esencia en otras áreas, procurando abrir constantemente canales de colaboración, pero sin llegar al siguiente paso, el de audaces y sustantivos cambios en su tratamiento.

El presidente Clinton, además de tener una visión estratégica en el plano global, invirtió parte de su capital político personal en apoyar al gobierno de Zedillo. Se enfrentó no sólo a poderosos congresistas, sino a una parte de la burocracia de su propia administración. Pese a las desavenencias, el presidente Zedillo conservó una imagen de reformador, que transformó al Poder Judicial, la relación con el Congreso, y las instituciones y reglas de la competencia política. Se ha dicho que, durante su mandato, Clinton dio prioridad a los asuntos internos, particularmente al desempeño de la economía, relegando las cuestiones de política exterior y evaluando éstas en términos de su impacto doméstico.⁶² La atención que prestó a México durante este periodo implica el reconocimiento explícito de las muy estrechas relaciones que se han desarrollado entre las economías y las sociedades de ambos países.

⁶² Emily O. Goldman y Larry Berman, “Engaging the World: First Impressions of the Clinton Foreign Policy Legacy”, en Colin Campbell y Bert A. Rockman (eds.), *The Clinton Legacy*, Nueva York, Chatham House, 2000, pp. 226-253.

LA POLÍTICA COMERCIAL DE MÉXICO EN EL SEXENIO 1994-2000: CRISIS FINANCIERA Y RECUPERACIÓN ECONÓMICA

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS

INTRODUCCIÓN

EL SEXENIO DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO se inició con augurios catastróficos. En el primer mes de su gobierno, México experimentó el más grave colapso financiero de su historia, el cual a su vez provocó en 1995 la recesión económica más profunda desde la década de los años treinta, con una pérdida de un millón de empleos y una contracción del PIB de 6.2%. Esta crisis interna fue seguida dos años más tarde de una inestabilidad financiera mundial ocasionada por la devaluación tailandesa y la crisis financiera de Asia de 1997, y posteriormente por el colapso de la economía rusa y la devaluación de Brasil. Pocos esperaban que en este ambiente económico volátil, en donde los inversionistas mundiales se alejaron de los mercados emergentes más atractivos, México fuera capaz de recuperarse rápidamente. Sin embargo, el país se recuperó en un periodo de tiempo increíblemente corto: para 1996 el crecimiento del PIB fue de 5.2%, en 1997 fue de 7%, en 1998 de 4.8%,¹ en 1999 de 3.4% y en el año 2000 de 7 por ciento.

Este artículo evalúa el papel que tuvo la política comercial en el crecimiento y la recuperación económica de México en el sexenio 1994-2000. Se propone aquí que la política comercial y la exitosa promoción del sector exportador manufacturero fueron cruciales en la recuperación financiera de México. El artículo se inicia con un recuento breve de los factores que propiciaron el cambio del modelo de crecimiento de uno orientado al mercado interno a otro orientado a la promoción de exportaciones en la

¹ El crecimiento mundial del PIB fue de 2.4%; los países desarrollados crecieron a un promedio de 2.1% y los países en desarrollo, de 3%. A pesar de que esta cifra fue menor que las expectativas iniciales, de más de 5%, México se encontró entre las economías con crecimiento más rápido en 1998. A este respecto, el país sobrepasó a cualquier otro de América Latina. Federal Reserve Bank of Dallas (1999; 2).

década de los ochenta. En la segunda parte el artículo analiza el papel que la política comercial y los distintos tratados de libre comercio tuvieron en la recuperación económica en la segunda mitad de la década de los noventa. En la última parte se hace una evaluación de la contribución que ha hecho el comercio exterior al desarrollo económico del país y los retos que éste enfrentará en este rubro.

POLÍTICA COMERCIAL: DEL MODELO DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES AL CRECIMIENTO ORIENTADO A LA EXPORTACIÓN

La decisión de México de adoptar una política orientada a las exportaciones fue el resultado de una variedad de factores tanto internos como externos. Desde la década de los cincuenta hasta inicios de los ochenta, como la mayor parte de los países de América Latina, México siguió una estrategia de crecimiento económico basada en la sustitución de importaciones, la cual enfatizaba el crecimiento del mercado interno; este modelo de sustitución de importaciones tuvo resultados positivos durante las décadas de los cincuenta y los sesenta. Sin embargo, debido a la ineficiencia persistente, resultado de una estructura industrial protegida, comenzó a desmoronarse durante la década de los setenta; a esto se aunó la falta de capacidad del crecimiento industrial, que no pudo satisfacer la demanda de empleos.

Al inicio de la década de los ochenta, la economía mexicana dependía en alto grado de los recursos de las exportaciones petroleras, por lo que la caída de los precios del petróleo en 1982 hizo imposible para México pagar el servicio de su deuda externa, que en ese entonces había llegado a casi cien mil millones de dólares. La crisis de la deuda externa mexicana se convirtió en una amenaza no sólo para la economía del país, sino también para la estabilidad del sistema financiero internacional. México se vio forzado a negociar un paquete de rescate financiero con el Fondo Monetario Internacional (FMI), que lo obligaba a poner en práctica una estricta política fiscal y monetaria, políticas desregulatorias, y políticas de comercio e inversión tendientes a la liberalización y privatización de la economía.

La liberalización comercial de México comenzó en 1983 con una moderada reducción unilateral de sus aranceles de importación y una gradual eliminación de los precios oficiales, así como de las cuotas, las licencias y los permisos de importación. En 1986 México se convirtió en miembro del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT); en éste se estableció que su arancel más alto fuera de 50%, que bajó del 100% (Story, 1986; Torres y Falk, 1989). México fue más allá en su liberalización comercial unilateral, al establecer en 1987 un impuesto máximo a las importacio-

nes de 20%. Estas políticas económicas fueron posibles gracias al Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que incluyó en forma corporativa a los trabajadores y empresarios. La finalidad del PSE fue dar estabilidad económica y reducir la inflación, un objetivo compartido tanto por los trabajadores como por los empresarios; además, ayudó a legitimar políticas económicas conflictivas, como lo era la apertura comercial.

Ya para 1994, el arancel de importación más alto en México era de 20%, y se había simplificado sustancialmente el régimen de importaciones: casi todas las licencias de importación habían desaparecido, se habían eliminado las restricciones a la inversión extranjera para la mayoría de las industrias y se habían reducido muy considerablemente estas restricciones para muchas otras.²

El dismantelamiento de la política económica que había protegido a la industria mexicana transformó esta economía en una de las más abiertas del mundo.³ Ya desde 1994 las reformas económicas estructurales de Méxi-

² Desde 1984 México comenzó a levantar restricciones a la propiedad extranjera, al cambiar los estatutos y regulaciones administrativas de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera de 1973. Esta ley había dado a la Comisión Nacional de Inversión Extranjera (CNIE) el poder para eliminar las restricciones a dicha inversión cuando se considerara que su participación era de interés público. Con los cambios de 1989, la CNIE dio su aprobación automática a aquellos proyectos de inversión de "industrias no restringidas" que sí cumplían con los lineamientos diseñados para promover el comercio exterior, y crearían empleos fuera de las grandes áreas industriales como la ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. En 1993, de acuerdo con la revisión de la política comercial del GATT, la CNIE aprobó 98.4% de los proyectos de inversión que había revisado desde 1989. En diciembre de 1993 se aprobó una nueva Ley de Comercio Exterior, la cual eliminó la mayoría de las restricciones de la de 1973. El impacto de los cambios reglamentarios de 1989 se hizo evidente en el incremento de la inversión extranjera durante ese periodo. Sin embargo fue más impresionante la creación de un portafolio de inversión. En 1989 la CNIE y la Comisión Nacional de Valores tuvieron autorización para aprobar fondos de inversión a través de los cuales los extranjeros pudieran comprar acciones o valores de empresas mexicanas sin que adquirieran el derecho a voto de los accionistas. Las grandes ganancias del mercado de valores de México atrajeron a los inversionistas extranjeros. Así, entre 1991 y 1993, México pudo dejar de lado su déficit de cuenta corriente con los sustanciosos flujos de capital extranjero (GATT, 1994; Kehoe, 1995; 147).

³ La apertura de la economía, medida por la relación del comercio (suma de importaciones y exportaciones) en bienes y servicios del PIB, se incrementó de 33 a 38% en 1993. La composición del comercio de mercancías cambió dramáticamente durante ese periodo. En 1985, 62.4% del total de exportaciones se compuso de productos mineros y no manufacturados, de los cuales el más importante fue el petróleo crudo. A partir de 1986 esta proporción empezó a cambiar hasta llegar en 1993 a 19.6%, en que el petróleo representó 14.2%. Al mismo tiempo, las exportaciones de manufacturas crecieron año con año de 1986 a 1993; este crecimiento fue incluso más alto para cada año que el crecimiento en el PIB de las manufacturas internas; así, la exportación de manufacturas se convirtió en el motor del crecimiento

co lo habían convertido en un país atractivo para la inversión extranjera, y pocas eran las voces que le predecían otra cosa que no fuera un promotor futuro económico. La tasa de inflación anual se había reducido de 160% en 1987 a 7% para 1994; entre 1987 y 1994 el PIB tuvo un crecimiento real de 23%; los salarios se incrementaron en cerca de 20%, cuando habían caído 30% entre 1981 y 1987; el déficit fiscal del gobierno bajó de 15% del PIB en 1981 hasta 2% del mismo en 1994; por último, la reestructuración de la deuda externa reafirmó la confianza que pudieran tener la inversión nacional y la extranjera en la economía mexicana, lo que provocó que para 1993 los flujos de capital alcanzaran niveles sin precedentes (Kehoe, 1995; 141).

A pesar de estos indicadores económicos positivos, la economía mexicana presentaba señales de vulnerabilidad y debilidad. México había acumulado crecientes déficit de cuenta corriente, los que habían llegado en 1994 a 28.5 mil millones de dólares. La tasa de cambio semifija provocó desde 1991 una apreciación de las monedas extranjeras, y esta sobrevaluación, en el contexto de apertura comercial, minó la competitividad económica y aumentó el déficit de cuenta corriente. Hubo voces que cuestionaron el mantenimiento de este modelo y sugirieron la necesidad de una devaluación. Sin embargo, el gobierno mexicano rechazó las críticas arguyendo que una devaluación dispararía la inflación y dañaría la confianza del exterior. Además, los flujos externos de capital eran suficientes para compensar este déficit, y por otra parte una devaluación aumentaría el valor de las importaciones, principalmente las de bienes de capital y los insumos, que eran un factor clave para que la economía mexicana se hiciera cada vez más competitiva.

Finalmente, una serie de sucesos tanto internos como externos hicieron que el peso cayera en diciembre de 1994. Aparte de la rebelión en Chiapas y los asesinatos políticos, el crecimiento económico de los Estados Unidos llevó a que la Reserva Federal aumentara las tasas de interés, lo que volvió más atractiva la inversión en los Estados Unidos (Kessler, 1998). El efecto acumulado de sucesos políticos nacionales e internacionales fue una gran reducción de los flujos de capital externo y un incremento sustancial de las tasas de interés nominales. A fin de prevenir aumentos a las tasas de interés, el gobierno expandió el crédito interno y los cetes en bonos de gobierno basados en dólares, tesobonos. Para fines de 1994, como lo mencionaron varios especialistas, las fugas de capital habían vaciado las

interno. La evolución de las exportaciones de manufacturas también señaló la tendencia hacia una producción más compleja en términos del proceso de diseño, producción y comercialización.

reservas en moneda extranjera e hicieron que una futura defensa del tipo de cambio del peso se hiciera insostenible (Naím y Edwards, 1997).

LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA POR MEDIO DEL COMERCIO EXTERIOR

La crisis del peso en 1995 provocó una recesión más profunda en la economía mexicana que la crisis de la deuda de 1982; sin embargo, la recuperación económica fue mucho más rápida de lo que se esperaba después del colapso financiero de ese año. Un elemento central para esta recuperación fue el comercio exterior.⁴ A causa del colapso del mercado interno, el mercado externo se convirtió en el principal engrane del dinamismo económico.⁵ El PIB se contrajo 6.2% durante 1995, pero de haberse mantenido estancadas las exportaciones se hubiera llegado a una caída libre de la economía de -11% (Banco de México). Entre 1994 y 1995, las exportaciones crecieron 30.8%, en su mayoría dirigidas a los Estados Unidos, y permitieron que México volviera al camino de la recuperación económica (véase cuadro 1).⁶

CUADRO 1
Comercio total de México
(miles de millones de dólares)

Año	Importaciones		Exportaciones		Comercio total	
	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)
1991	50.3	—	41.2	—	91.5	—
1992	64	27	46.2	12.1	110.2	20.5
1993	65.4	2.2	51.8	12.2	117.2	6.4
1994	79.3	21.2	60.8	17.3	140.1	19.5
1995	72.5	-8.5	79.5	30.8	152	8.5
1996	89.5	23.4	96	20.7	185.5	22
1997	109.8	22.7	110	14.8	219.8	18.5
1998	125.2	14	118	6.5	243.2	10.6
1999*	88.9	Na	86.3	Na	175.2	Na

* Enero-agosto.

Fuente: Banco de México y Secofi.

⁴ El programa de estabilización posterior a la crisis estuvo apoyado por un gran crédito de 50 mil millones de dólares de la comunidad financiera internacional, entre la que se contaba el FMI; hubo un crédito de 20 mil millones de dólares de parte del gobierno de los Estados Unidos.

⁵ Para fines de 1996, las exportaciones de los Estados Unidos a México se elevaron 37%, a pesar de que el consumo en México bajó 3.3% (U.S. Executive, 1997).

⁶ Durante los primeros seis meses, la caída real del PIB fue de más de 10 por ciento.

Comparada con la devaluación de 1982, la recuperación del peso de 1994 fue notoriamente más rápida. La respuesta inmediata de México en 1982 fue una drástica reducción de importaciones, que, combinada con pesadas cuotas de importación y aranceles prohibitivos, crearon una fortaleza proteccionista. Las importaciones de México cayeron más de 50%, de 24 mil millones de dólares en 1981 a sólo nueve mil millones en 1983, y el país tuvo que esperar siete años para volver a los niveles de importación anteriores a la crisis. En contraste, después de la crisis financiera de 1994, la incorporación de México en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) garantizó la continuidad de su política comercial. Los compromisos internacionales de México limitaron la gama de acciones que pudieran hacerlo revertir su liberalización comercial, aunque tampoco la administración del presidente Zedillo deseaba revertirla. En realidad México profundizó esta liberalización y se llegó en cerca de 18 meses a los niveles de importación anteriores a la crisis.⁷ Otro indicador que revela la recuperación económica es la producción total. Después de la crisis de 1982, a México le tomó poco menos de nueve años volver a sus antiguos niveles de producción industrial total; en contraste, después de la recesión de 1995, le tomó menos de dos años recuperar los niveles de producción de 1994.⁸

La liberalización comercial presentó un papel central en la recuperación de México. Las presiones inmediatas sobre el mercado financiero se suavizaron: las tasas de interés nominal a corto plazo y la inflación bajaron, y el total de las reservas extranjeras subieron por encima de los niveles anteriores a la crisis. México también mejoró su acceso a los mercados de capital internacional.

Desde 1997, México sufrió fuertes impactos externos que presionaron aún más su economía. El precio internacional del petróleo llegó a su nivel más bajo en varias décadas, al caer, de aproximadamente 18 dólares de los Estados Unidos el barril en 1997, a 8.50 dólares el barril en el primer trimestre de 1999, lo que redujo drásticamente los ingresos por exportaciones. En 1997 México exportó casi dos millones de barriles de crudo diarios, mientras que para 1998 la plataforma de exportación de crudo fue

⁷ Si bien la estabilización macroeconómica ha sido prioritaria para México desde la crisis financiera, la creciente apertura de la economía (medida por la participación del comercio en el PIB) y las reformas estructurales llevadas a cabo a mediados de los ochenta también ayudaron a la recuperación. La apertura económica creció de 38% en 1993 a 62% en 1998. Las reformas estructurales se reforzaron con la mayor liberalización del régimen de inversión extranjera, la profundización del programa de privatización, las reformas en el Seguro Social y el sector bancario, así como con la creación de futuros mercados de intercambio exterior (WTO, 1997).

⁸ Jonathan Heath, 1998; 190.

de poco más de 1.7 millones de barriles diarios, a un precio promedio por barril de 10.50 dólares. Como resultado de la caída del precio del petróleo, los ingresos por exportaciones de crudo bajaron cuatro mil millones de dólares, cerca de 1% del PIB, y la participación del petróleo en el total de exportaciones bajó de 10% en 1997 a sólo 6.2% en 1998.

La baja del precio internacional del petróleo forzó al gobierno de México a hacer tres recortes al gasto público durante 1998 y produjo serias restricciones de presupuesto. En virtud de que Pemex es una empresa estatal, con la pérdida de estos ingresos públicos el gobierno no podía ser un factor que estimulara el crecimiento económico. En un intento desesperado por aumentar los ingresos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público logró, en diciembre de 1998, la aprobación por el Congreso de un presupuesto que incrementara los aranceles de importación para aquellos productos que vinieran de países con los que México no tuviera acuerdos de libre comercio. Con esta medida urgente se impusieron, a partir del 1º de enero de 1999, aranceles de entre 3 y 10%, y se aumentaron efectivamente los aranceles de importación para los países no socios de 13 a 16%. Este incremento de aranceles no significó una anulación de las políticas de liberalización económica, sino que fue una respuesta temporal a la drástica reducción de los ingresos del gobierno.⁹ Los costos de anular las reformas comerciales excedían a las ganancias políticas a corto plazo. La capacidad del gobierno para aplicar los aranceles de importación como una forma de aumentar sus ingresos se había limitado seriamente debido a los mismos compromisos contenidos en los acuerdos de libre comercio.

La crisis financiera que desató la devaluación tailandesa de 1997 planteó interrogantes acerca de la viabilidad de los mercados emergentes, y la crisis rusa que le siguió minó todavía más la confianza de los inversionistas en los países en desarrollo. Debido a que el incumplimiento de Rusia en cuanto a pagar sus préstamos había arrastrado a la baja las carteras de los inversionistas que también hacían préstamos a América Latina, los mercados de capital internacional parecían estar castigando indiscriminadamente a todos los mercados emergentes. Cuando los inversionistas comenzaron a reducir su capital en los mercados de América Latina, hubo muchos que predijeron que el peso mexicano tendría otra caída libre. Al contrario, mientras casi todas las grandes economías sufrieron durante 1998 una de-

⁹ En 1995, México aumentó hasta 35% los aranceles de importación de productos baratos provenientes de Asia y que competían con los de las industrias nacionales. Sin embargo, esta medida no se extendió a los productos canadienses y estadounidenses, ni a los de países con los que México tenía acuerdos de libre comercio.

saceleración, México creció 4.8%, lo que representa la segunda tasa más alta entre las 15 economías más grandes del mundo.

Durante la década de los noventa, la política comercial de México fue uno de los principales instrumentos del crecimiento económico. Actualmente la actividad exportadora representa la mitad del crecimiento del PIB en México, y equivale casi a un tercio del total del mismo. En 1998, el PIB de México sobrepasó los 400 mil millones de dólares, mientras que las exportaciones totales alcanzaron 114 mil millones. México se ha convertido en la octava nación en términos de comercio mundial y la primera de América Latina, con una tendencia a que sus exportaciones sobrepasen los 130 mil millones de dólares para fines de 1999, y un comercio total de alrededor de 270 mil millones, más de la mitad de su PIB.¹⁰ La mayor parte de estas exportaciones fueron productos manufacturados, los cuales representaron 85% del total de las exportaciones mexicanas.

Los acuerdos comerciales mexicanos

Durante la década de los noventa, México se convirtió en un dinámico actor del comercio internacional, interesado en mantener una agenda de liberalización comercial que le permitiera abrir los mercados del exterior a sus exportaciones y atraer para sí la inversión extranjera productiva. México había adoptado, durante la década de los ochenta, medidas unilaterales de liberalización comercial con el fin de recuperar la estabilidad económica; por esta razón era necesario que negociara esta liberalización comercial con sus socios más importantes, a fin de cosechar todos los beneficios de dicha apertura. Para esta estrategia de desarrollo, basada principalmente en las exportaciones, era esencial el acceso a los mercados internacionales.

La participación de México en la Ronda Uruguay multilateral del GATT se debió sobre todo a su interés en contrarrestar las tendencias proteccionistas mundiales. El posterior ingreso a la Organización Mundial de Comercio (OMC) benefició a México con una serie de reglas claras y transparentes para sus exportaciones, y le redujo la probabilidad de enfrentar restricciones unilaterales de comercio. Por otra parte, los compromisos con la OMC/GATT limitaron su habilidad para utilizar instrumentos económicos, tales como subsidios, o los requisitos para la producción y exportación que promovieran esta última.¹¹

¹⁰ En 1998, las exportaciones de América Latina alcanzaron 274 mil millones de dólares; las exportaciones de México representaron 32% de esas exportaciones (WTO, 1999).

¹¹ GATT, 1994.

Sin embargo, la estrategia más importante de México ha sido la negociación de acuerdos de libre comercio bilaterales. Durante la década de los noventa, México negoció una serie de acuerdos de libre comercio con sus socios más importantes, y siguió una estrategia de “desmantelar agresivamente sus barreras comerciales” con otros mercados latinoamericanos.¹² Esta red de acuerdos de libre comercio le da al país un alto grado de credibilidad, permanencia a las reformas nacionales llevadas a cabo desde mediados de la década de los ochenta, y le asegura a los inversionistas privados que no se volverá al aislamiento económico.

El primer acuerdo de libre comercio comprehensivo fue el TLCAN, el cual sirvió como modelo para la negociación de otros acuerdos con países de América Latina y de otras regiones.¹³ La estrategia que México busca es convertirse en un núcleo comercial global, en donde los productores puedan tomar ventaja del acceso preferencial a un gran número de mercados.

El TLCAN

Sin duda, el acuerdo de libre comercio más importante de México es el TLCAN. El gobierno anunció, en 1990, su intención de negociar un acuerdo de liberalización comercial con los Estados Unidos; esta decisión rompía con una larga tradición en México, y desafiaba todas las concepciones previas acerca de las relaciones entre México y los Estados Unidos.¹⁴ La decisión de negociar este acuerdo fue el resultado de una combinación de factores nacionales e internacionales: el ya existente Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y los Estados Unidos, la escasez de capital extranjero

¹² Esther Schrader, 1999; A1.

¹³ En América Latina, México ha negociado acuerdos de libre comercio con Bolivia, Chile, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela.

¹⁴ El TLCAN no fue el primer intento por promover la integración económica entre los dos países. Con el Programa Recíproco de Acuerdos Comerciales de 1942, México y los Estados Unidos tuvieron un acuerdo de libre comercio que duró hasta 1950. Años después, en 1980, Ronald Reagan propuso durante su campaña presidencial la creación de un mercado común norteamericano; el proyecto no se llevó a cabo debido a la desconfianza histórica de México con respecto a la excesiva influencia de los Estados Unidos. En su lugar, se creó en 1981 una más bien ineficiente Comisión Conjunta sobre Comercio. Más tarde, ya de conformidad con la orientación de México hacia el exterior, las negociaciones hacia una integración entre México y los Estados Unidos incluyeron el Entendimiento Bilateral sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios de 1985, el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversión de 1987 y el Entendimiento sobre Pláticas de Facilitación de Comercio e Inversión de 1987. Las razones para que México se comprometiera en negociaciones de comercio con los Estados Unidos fueron la atracción de capital y el acceso al mercado de ese país.

fuera de la región de América del Norte, la emergencia de bloques económicos regionales,¹⁵ y el limitado potencial de la Ronda Uruguay para lograr un sistema de comercio multilateral.¹⁶

México promovió el acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos a fin de asegurar e impulsar el acceso de sus productos al mercado más importante, y contrarrestar las prácticas proteccionistas de los Estados Unidos, que habían impedido en el pasado el acceso a exportaciones mexicanas competitivas. Más aún, se pensaba que la integración con un país rico como los Estados Unidos brindaría beneficios más allá de la eficiencia comercial, como la estimulación de la inversión extranjera directa (IED) y la promoción de transferencia de tecnología. El capital financiero externo se convirtió en un recurso indispensable para las actividades productivas del país, debido a la escasez de ahorro interno y al alto nivel de endeudamiento externo.¹⁷

El TLCAN es el primer acuerdo recíproco entre dos países desarrollados y uno en vías de desarrollo. Pese a las grandes asimetrías que existen entre ellos (el tamaño de la economía mexicana representa sólo 5% de la estadounidense), se basa en los principios de igualdad y completa reciprocidad. El TLCAN creó la segunda área más grande de libre comercio del mundo, con cerca de 400 millones de personas y un tercio del PIB mundial (alrededor de ocho trillones de dólares). Entre los objetivos del TLCAN está también el promover la IED en los países miembros, especialmente en plantas y equipo, y proseguir con la integración de los países de América del Norte por medio de cambios en instituciones que faciliten la cooperación, y hagan más expedita la resolución de disputas. El TLCAN incluye asimismo acuerdos de cooperación paralelos, con el fin de mejorar y fortalecer la protección ambiental, y promover y reforzar mejores condiciones laborales en la región.¹⁸

¹⁵ En un intento por diversificar los mercados de exportación y reducir la excesiva dependencia de los Estados Unidos, así como para atraer la IED, el presidente Salinas hizo un viaje a Europa en 1990. Después de la reunión anual del Foro Económico Mundial, en Davos, Suiza, se percató de que las revoluciones de 1989 en lo que fuera la Unión Soviética habían incrementado la competencia para conseguir capital en Europa. México estaba alejado, tanto geográfica como económicamente, de los intereses de Europa (Mayer, 1998).

¹⁶ La Ronda Uruguay fue la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT. Comenzó en 1986 y terminó ocho años después, el 15 de abril de 1994. La minuta final establece la Organización Mundial de Comercio (OMC), que comprende 28 acuerdos diferentes, firmados por 125 países. Los acuerdos de la Ronda Uruguay entraron en vigor el 1º de enero de 1995, y son el resultado del esfuerzo más ambicioso de liberalización comercial multilateral. Gustavo del Castillo y Gustavo Vega Cánovas, 1995; Nora Lustig, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), 1992.

¹⁷ Guy Poiras y Raymond Robinson, 1994.

¹⁸ Frederick W. Mayer, 1998.

La mayoría de los funcionarios y especialistas en el tema consideran que los efectos de la creación de un área de libre comercio toman tiempo para producirse cabalmente. Un factor importante es el ajuste estructural que cada país ha de llevar a cabo; por ejemplo, se deben reducir la capacitación y el empleo en algunos sectores, mientras que en otros tienen que fomentarse las inversiones adicionales y cubrirse nuevos empleos que requieren de nuevas habilidades. Una segunda razón para que los efectos de la liberalización comercial sean graduales es que, en el caso del TLCAN, cierto gradualismo está incluido en el propio acuerdo: se convinieron periodos de gracia para la eliminación total de tarifas y para el desmantelamiento de las barreras no arancelarias.¹⁹

A seis años del TLCAN

Los niveles de inversión y comercio, a cinco años de aprobado el TLCAN, sobrepasaron las predicciones más optimistas de los promotores del libre comercio.²⁰ Entre 1994 y 1998, el comercio en la región creció a una tasa anual promedio de 12%, que es más alta que la tasa anual promedio de crecimiento para el comercio mundial. El comercio entre los socios del TLCAN se incrementó 75%: de menos de 300 mil millones de dólares en 1993 a más de la mitad de un trillón de dólares en 1998.

El comercio entre México y los Estados Unidos creció también sustancialmente, en más del doble desde 1994: de 85 mil millones de dólares de los Estados Unidos en 1993 a 188 mil millones de dólares en 1998. México incluso desplazó a Japón como el segundo mercado de exportaciones y segundo socio comercial más grande de los Estados Unidos. Ochenta centavos de cada dólar que México gastaba en el exterior los gastaba en productos de los Estados Unidos. La participación de los productos mexicanos en el mercado de los Estados Unidos se incrementó de menos de 7% en 1993 a casi 11% en 1998.

Con el TLCAN el comercio entre México y Canadá también se ha incrementado —a pesar de la distancia geográfica y de la ausencia histórica de interacción económica—, debido posiblemente a la reducción de aranceles. Antes de la ratificación del TLCAN, los bienes que Canadá exportaba a México tenían que pagar un arancel promedio de 12.1%, mientras que en 1998 ese arancel fue de cerca de 3%. Más aún, el acuerdo hizo que los dos

¹⁹ El TLCAN establece un programa de cuatro etapas para la liberación de aranceles: inmediata, a cinco años, a diez años y a 15 años.

²⁰ Gary Hufbauer y Jeffrey Schott, 1993.

CUADRO 2
Comercio entre países socios del TLCAN, 1993-1999*
 (miles de millones de dólares de los Estados Unidos)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999*
Importaciones de Canadá a los Estados Unidos	111.2	128.4	144.4	155.9	168.2	170	145.3
Importaciones de México a los Estados Unidos	40	49.5	62.1	74.3	56	94.5	80.3
Importaciones de los Estados Unidos a Canadá	88.3	100.5	109.8	115.4	132.5	135.2	107
Importaciones de México a Canadá	2.9	3.3	3.9	4.4	5	5.1	4.6
Importaciones de los Estados Unidos a México	45.3	54.8	53.8	67.5	82	93.5	75.4
Importaciones de Canadá a México	1.2	1.6	1.4	1.7	2	2.2	2.0
Total	289.9	338.1	375.4	419.2	475.7	500.5	414.5

* Datos preliminares de enero a septiembre de 1999.

Fuente: U.S. Department of Commerce, estadísticas de Canadá y del Banco de México.

dos países tuvieran mayor conciencia acerca de las oportunidades de comercio e inversión en sus respectivos mercados. En 1998, cinco años después de la aprobación del TLCAN, el comercio entre México y Canadá era del orden de los siete mil millones, frente a los cuatro mil millones de 1993. Aunque esta cifra es pequeña comparada con el comercio entre México y los Estados Unidos, el comercio México-Canadá muestra un gran dinamismo y un gran potencial de crecimiento.²¹ México se ha convertido en el socio principal de Canadá en América Latina y su tercer proveedor de productos en el mundo. De la misma forma, Canadá es el cuarto socio

²¹ Las estadísticas oficiales tienden a subestimar el tamaño del comercio de Canadá dentro del TLCAN. Por ejemplo, las autopartes canadienses que son incorporadas a insumos automotrices en los Estados Unidos, los que a su vez se exportan a México y son ensamblados en un vehículo. Estos insumos son considerados como producto de los Estados Unidos, sin que importe su componente canadiense.

comercial de México después de los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea (UE).²²

Comportamiento por sectores

Con el TLCAN, el capital externo que ha fluido a México ha revitalizado viejos sectores de producción y ha creado otros; el capital extranjero ha contribuido al establecimiento de plantas productivas que son competitivas internacionalmente. Se destacan tres sectores industriales: automóviles, productos electrónicos y textiles, los cuales representan sectores centrales de la industria pesada y de alta tecnología, que se han hecho más dinámicos y competitivos desde la ratificación del acuerdo en 1994.

Sin embargo, existen otros sectores que no se han beneficiado del mismo tipo de flujos de capital y no han tenido el mismo éxito. Por ejemplo, el sector agrícola de México ha tenido resultados mixtos con el TLCAN; en él coexisten una agricultura dinámica y otra tradicional de autoconsumo. El comportamiento desigual del sector agrícola revela lo que realmente es el TLCAN, un acuerdo para reducir barreras arancelarias y promover los flujos de comercio e inversión, y lo que puede lograr. El TLCAN es solamente un instrumento para la creación de oportunidades de crecimiento de ciertos sectores económicos, no una solución para la transformación de toda la economía mexicana.

La industria automotriz

Para las economías de los tres países, la industria automotriz desempeña un papel primordial en términos de exportaciones, generación de empleo y desarrollo industrial y tecnológico. De ahí que no sorprenda que este sector fuera considerado particularmente sensible durante las negociaciones del TLCAN. Desde la perspectiva de México, el sector no sólo es el mayor exportador e importador de bienes manufacturados, sino también, como tal,

²² Las principales exportaciones de México a Canadá son automóviles, vehículos y autopartes, asientos para automóviles, alambre aislante, conductores y cables eléctricos aislantes, máquinas procesadoras de información, televisores y aparatos eléctricos para líneas telefónicas. Las principales exportaciones de Canadá a México son motores para automóviles y autopartes, aparatos eléctricos para líneas telefónicas, textiles, carbón, sulfuro y maquinaria para hule y plástico. Las exportaciones agrícolas canadienses incluyen semillas de cáñola, trigo, mesling, leche y crema (Secofi, 1998d).

el mejor ejemplo del tipo de comercio intraindustria que estaba destinado a expandirse con el TLCAN. El libre comercio permite a las compañías que venden en todo el mercado de América del Norte reubicar sus plantas productivas en los países socios del TLCAN, y beneficiarse de la reducción de costos de producción, de la especialización y de las economías a escala.

La industria automotriz en México se ha beneficiado de todas las ventajas que propician las políticas de comercio e inversión del TLCAN.²³ Ha llevado a cabo un proceso de reestructuración que le ha permitido incrementar su competitividad e integrarse con éxito en el mercado automotriz de América del Norte y mundial. México se ha convertido en el décimo exportador de productos automotrices, con un total anual que superó el millón de vehículos en 1998, y una producción que sobrepasó el millón y medio de vehículos en ese año, frente a los 600 000 que se produjeron en 1993.²⁴

A pesar de que la crisis del peso de 1995 tuvo un efecto devastador en la producción mexicana de automóviles, con una baja de 80% de las ventas nacionales, el TLCAN hizo posible que la industria se recuperara con increíble rapidez. La producción de vehículos y autopartes representa 2% del PIB, y más de 11% del PIB de manufacturas. La industria automotriz genera 20% del total de las exportaciones de México, y 22% del total de las exportaciones de manufacturas. Para 1998, estas exportaciones habían crecido a una tasa promedio anual de 33%, y llegaron en ese año a los 24 mil millones de dólares de los Estados Unidos, contra los 10.8 mil millones de dólares de 1993.

La industria automotriz es también la mayor de proveedora de empleos en la manufactura; proporciona trabajo a 12% de la fuerza laboral manufacturera de México, con cerca del medio millón de trabajadores mexicanos que producen vehículos y autopartes. En 1998, 225 maquiladoras produjeron partes y componentes automotrices, y emplearon a cerca de 200 000 trabajadores, lo que significó un incremento de 53% respecto de 1993.

La mayor parte del comercio bilateral entre los socios del TLCAN está representada por los productos automotrices. Entre 1993 y 1998, el comer-

²³ Las disposiciones del TLCAN serán puestas en práctica en su totalidad hasta el año 2003, cuando sean eliminadas las del Decreto de la Industria Automotriz de 1989, respecto de los requisitos sobre niveles de contenido nacional y de exportación para los automóviles manufacturados en México, así como las condiciones para la importación de vehículos extranjeros basadas en las ventas en el mercado mexicano.

²⁴ En 1998, la producción mundial anual de vehículos, incluyendo automóviles, camiones y autobuses, llegó a 5.6 millones de unidades.

cio de vehículos y autopartes entre México y los Estados Unidos creció casi 275%, de 15.3 mil millones de dólares en el primer año a 42 mil millones de dólares; casi 25% de las autopartes que importan los Estados Unidos provienen de México, lo que refleja el grado de especialización e integración de la industria automotriz de América del Norte.²⁵ De las exportaciones de vehículos provenientes de México, cerca de 85% va al mercado de los Estados Unidos, 7% a Canadá, 2.5% a Alemania y casi 2% a Chile. Con el TLCAN, México se ha convertido, después de Canadá, en el segundo exportador de vehículos y autopartes a los Estados Unidos; las ventas de vehículos provenientes de México en los Estados Unidos llegan a casi 15% de todas sus importaciones de vehículos, las que alcanzaron casi 14 mil millones de dólares en 1998.²⁶ Por otra parte, las exportaciones de vehículos provenientes de los Estados Unidos a México, aunque al principio fueron muy modestas, se incrementaron diez veces durante estos cinco años del TLCAN. En 1997, las exportaciones de automóviles de los Estados Unidos a México llegaron a los 2.5 mil millones de dólares.

La política industrial de México orientada a la producción de automotores tuvo un cambio importante con el TLCAN, ya que antes de 1994 la industria automotriz gozaba de una gran protección. El acuerdo terminó con las políticas industriales que habían impuesto estrictos requisitos de producción y exportación a la fabricación de vehículos, los cuales habían minado la competitividad de la industria y su capacidad para ajustarse a los cambios que se experimentaban en el mundo. La liberalización y desregulación gradual de la industria automotriz mexicana ha promovido la especialización de ésta en automóviles pequeños y medianos, camiones ligeros y autopartes.²⁷ Por ejemplo, para México, la exportación anual de motores para automóvil es de alrededor de dos millones de unidades, lo que lo coloca como el séptimo productor mundial de automotores.²⁸

La atracción de importantes niveles de inversión fresca en el sector automotriz de México, a partir del TLCAN, ha estado de acuerdo con los objetivos de la política comercial del país. Esta inversión proviene no sólo de

²⁵ Entre las principales autopartes que los Estados Unidos compran a México están: guarniciones de alambre, autoestéreos, partes de carrocería, velocímetros, motores y partes para aire acondicionado. México, por su lado, les compra a los Estados Unidos motores, ruedas, partes para asientos y autoestéreos. Un tipo similar de integración se ha dado entre los sectores automotrices de México y Canadá.

²⁶ Secofi, 1999a.

²⁷ Para un análisis detallado del comportamiento de la industria automotriz con el TLCAN, por país y en América del Norte en general, véase Weintraub y Sands (1998).

²⁸ La producción total de motores para automóvil en México es de cerca de tres millones de unidades.

compañías que ya operaban en México, sino también de industrias automotrices recién llegadas.²⁹ Este flujo de capital fresco ha permitido a la industria mexicana reestructurar en gran medida su producción y reducir la brecha entre plantas orientadas al mercado interno, y plantas orientadas a la producción para la exportación. Por ejemplo, entre 1993 y 1995, con el establecimiento de la planta de la General Motors en Silao, Guanajuato, y la de la Chrysler en Saltillo, Coahuila, estas dos automotoras reestructuraron su producción para la fabricación de camiones ligeros. En 1998 la Ford inició una inversión de mil millones de dólares para modernizar su planta de Chihuahua, lo que permitirá a esta compañía fabricar 400 000 motores al año, en una línea de producción diseñada para vehículos medianos y pequeños.

La Volkswagen también ha invertido en la modernización de su planta productora de Puebla, con el fin de fabricar el modelo Jetta A4 y el nuevo Volkswagen Beetle, el cual se vende en México, los Estados Unidos e incluso en Alemania. Las estrictas disposiciones del TLCAN respecto de las reglas de origen han impulsado la inversión y el establecimiento de plantas productoras en la región por parte de compañías automotoras no estadounidenses, como BMW, Mercedes Benz y Honda, ya que pueden fabricar vehículos con autopartes producidas en América del Norte.³⁰ Por ejemplo, la Mercedes Benz comenzó en 1999 una expansión de siete millones de dólares en sus plantas de Monterrey y Santiago Tianguistengo, esta última cerca de la ciudad de México; dicha inversión le permitirá a esta compañía aumentar su producción de camiones y autobuses. Por su parte, la compañía Honda comenzó sus operaciones de ensamblaje en México y produce actualmente el modelo Accord en su planta de El Salto, cerca de Guadalajara.

El TLCAN ha promovido una mayor racionalización y especialización de la producción, así como una mayor competitividad de los productores de vehículos y autopartes de México y de América del Norte. Un buen número de plantas armadoras en México, como la de la General Motors en

²⁹ En la actualidad, ocho grandes ensambladoras de automóviles y camiones pequeños están operando en México: Chrysler, General Motors, Nissan, Ford, Volkswagen, Mercedes Benz, Honda y BMW; 12 compañías producen camiones pesados y autobuses: Chrysler, Dina, Ford, General Motors, Kenworth, Masa, Mercedes Benz, Mavistar, Scania, Volvo, Omnibuses Integrales y Oshmet; y ocho compañías producen automotores: Chrysler, General Motors, Ford, Volkswagen, Nissan, Renault, Perkins y Cummins.

³⁰ El TLCAN establece trato preferencial únicamente para aquellos productos automotrices que tienen un nivel específico de contenido de la región; por ejemplo, 56% para automóviles en 1998, que se incrementa a 62.5% en 2002, y 60% para la mayoría de las autopartes. Estas estrictas reglas de origen de la industria automotriz garantizan que sólo los productores que tienen operaciones importantes en América del Norte disfruten este acceso preferencial.

Ramos Arizpe, Chihuahua, o en Silao, han recibido premios internacionales por su competitividad, calidad de los productos y procesos de producción. Además, las plantas de la General Motors, Ford y Chrysler que operan en México se encuentran entre las más competitivas del mundo. Los vehículos manufacturados en México incorporan un alto contenido de partes provenientes de los Estados Unidos y Canadá. La industria automotriz de México se ha especializado en la producción de cierto tipo de partes y componentes, así como en la producción de vehículos compactos y camiones ligeros. Se espera que se comiencen a producir automóviles de lujo en México para el año 2000.

La industria de autopartes en México ha invertido, desde 1994, cerca de ocho mil millones de dólares para promover su eficiencia.³¹ Esta industria se ha vuelto altamente eficiente en la producción de autopartes, tales como sistemas de transmisión, cristales, ruedas, chasis, partes de aluminio que incluyen cabezas de motor, alternadores, partes para motores, bujías de encendido y ejes para dirección. En 1998, la exportación de autopartes alcanzó 6.5 mil millones de dólares, y el mercado interno llegó a diez mil millones de dólares.³² Las reglas de origen del TLCAN les han dado a los productores mexicanos de autopartes una ventaja adicional para competir en el mercado de América del Norte. También han promovido la creación de empresas colectivas y agrupaciones entre los productores independientes de autopartes y los armadores de vehículos. Por ejemplo, los proveedores de la Volkswagen invirtieron 500 millones de dólares en México a fin de proveer en forma más eficiente a esta compañía. Estas sociedades han permitido a los productores mexicanos de autopartes adquirir nuevas tecnologías necesarias para una producción competitiva y de alta calidad.

La industria textil y de la confección

El TLCAN permite por primera vez el acceso de las industrias textil y de la confección de un país en desarrollo a los mercados de los Estados Unidos y Canadá.³³ La liberalización del comercio de textiles fue particularmente compleja debido al esquema proteccionista internacional del Acuerdo

³¹ La creación de alianzas estratégicas con compañías extranjeras, especialmente de los Estados Unidos y Canadá, ha ayudado a cubrir la creciente demanda de automotores de Norteamérica y Europa con plantas en México.

³² De estas compañías, 600 son proveedoras directas de los productores de vehículos, 220 son exportadoras directas y 47 son empresas altamente exportadoras (ALTEX).

³³ Hufbauer y Schott, *op. cit.*, p. 45.

Multifibras, el cual básicamente maneja el comercio en este sector por medio del establecimiento de cuotas. En los Estados Unidos, el fuerte cabildeo de los productores textiles ha conseguido mantener el mercado de América del Norte altamente protegido.³⁴

En 1995, la industria textil y de la confección mexicana sufrió el colapso del mercado interno. Sin embargo, como la industria automotriz, fue capaz de exportar y recuperarse gracias al acceso preferencial al mercado externo provisto por el TLCAN y otros acuerdos de libre comercio. Después de un descenso de 6% en la producción de textiles en 1995, la industria creció 15, 10 y 5% en 1996, 1997 y 1998, respectivamente. El crecimiento de la industria y el incremento de sus exportaciones ha sido posible por las nuevas inversiones y la reducción de tarifas en los mercados de exportación.

En 1998, las exportaciones de la industria textil y de la confección mexicana alcanzaron casi diez mil millones de dólares y llegaron a más de 8% del total de las exportaciones mexicanas. El comercio de textiles entre México y los Estados Unidos se incrementó de 4.1 mil millones de dólares en 1993 a casi 14 mil millones de dólares en 1998.³⁵ En 1998 México desplazó a China como el proveedor líder de productos textiles y de confección.³⁶ El país se ha convertido en el mercado más grande para los productos textiles de los Estados Unidos. Aproximadamente 75% de los productos de confección de México incorporan insumos estadounidenses.³⁷

En el inicio del funcionamiento del TLCAN, México le dio libre acceso a cerca de 20% de las exportaciones de textiles y confección provenientes de los Estados Unidos, y para 1999 casi la totalidad de estos productos gozaban del libre acceso. De la misma forma, debido a que el acceso preferencial depende de que los textiles y confecciones estén hechos con tejido hilado en América del Norte, la rigidez de las reglas de origen del TLCAN ha fomentado la inversión de nuevas fábricas a lo largo de la región.

Con el TLCAN, la industria textil mexicana ha recibido importantes flujos de capital y se le ha abierto el mercado de exportación más importante. Dada la naturaleza de trabajo intensivo de ciertas etapas de la línea de pro-

³⁴ El TLCAN dispone que no se impondrán nuevas cuotas en el sector textil y de confección, excepto bajo disposiciones de salvaguarda específicas, y que, si algunos productos no satisfacen las reglas de origen del TLCAN, pueden todavía calificar para el trato preferencial hasta la "tarifa de nivel preferencial", o hasta un nivel de importación específico, que se negocia entre los tres países.

³⁵ Secofi, 1998b.

³⁶ Las principales exportaciones textiles de México a los Estados Unidos son los productos de mezclilla, telas de punto, telas sintéticas, pantalones de hombre y de mujer, camisetas, suéteres y ropa interior.

³⁷ Kurt Salmon Associates Capital Advisors, 1999.

ducción de textiles, su localización geográfica y las garantías de acceso al mercado, compañías textiles tanto de la región como de fuera de ella han establecido plantas en México.³⁸ El TLCAN ha fomentado que inviertan en la industria mexicana los proveedores de la cadena textil, así como las compañías de corte y confección,³⁹ por lo que la inversión extranjera en este sector llegó a dos mil millones de dólares entre 1994 y 1998. A partir de la ratificación del TLCAN, por el interés de las empresas chinas de lograr un acceso más fácil al mercado de los Estados Unidos, se ha incrementado en México la inversión china en este sector. Los inversionistas chinos han canalizado cerca de 43 millones de dólares a la industria textil de Coahuila y han establecido una empresa colectiva entre el Grupo Coppel (70%) y la Corporación China Unida para el Desarrollo Río Yang Tse (30%) para producir hilo de algodón en Sinaloa.

También las compañías mexicanas de textiles y de confección se han beneficiado de este mayor acceso a los mercados de los Estados Unidos y Canadá, y se han establecido empresas colectivas con compañías extranjeras. La Compañía Industrial de Parras, Coahuila, se ha convertido en la cuarta productora de mezclilla del mundo, y exporta más de 60% de su producción no sólo a los Estados Unidos y Canadá, sino también a Centroamérica, América del Sur y Europa.⁴⁰ Por otra parte, las compañías textiles mexicanas se han asociado con compañías estadounidenses del mismo sector.⁴¹

Gracias a los acuerdos de libre comercio, los productos mexicanos de confección obtuvieron grandes ventajas tarifarias en los mercados de América Latina, si se comparan con las tarifas que enfrentan productos equivalentes de Canadá o de los Estados Unidos. Desde 1994, las exportaciones de confecciones de México a los países latinoamericanos aumentaron casi

³⁸ La tendencia hacia la integración vertical, la relación más cercana entre proveedores y consumidores y los bajos costos de manufactura han fomentado que las compañías textiles y de confección se reubiquen en México (Kurt Salmon Associates, *op. cit.*).

³⁹ Grandes compañías estadounidenses de textiles y de confección han invertido en México, como Burlington, Cone Mills, Dan River, DuPont, Guilford Mills y Tarrant. Guilford Mills y Cone invirtieron en una nueva "ciudad textil" en Altamira, Tamaulipas. Guilford Mills invirtió 100 millones de dólares en una planta de tejido, teñido y terminado en esta misma población (Smith y Malkin, 1998; 52).

⁴⁰ La Compañía Industrial de Parras, la más antigua de México, es propiedad de la misma familia desde su creación en 1899. Mientras que en 1990 Parras producía 16 millones de metros de tela, su producción en 1999 fue casi diez veces mayor, 108 millones de metros, y el empleo en ella subió de 2 100 trabajadores a 3 271 para los mismos años (<http://www.parras.com>).

⁴¹ Éste es el caso de la empresa colectiva del Grupo Industrial Zaga y la Dan River Inc. (Kurt Salmon Associates, 1999; 3).

al doble. Más aún, los impuestos aduanales de exportación hacia América Latina son menores que aquellos que se aplican a productos textiles y de confección provenientes de los Estados Unidos o Canadá. Por ejemplo, las exportaciones mexicanas de medias y calcetines a Costa Rica, Bolivia y Chile están libres de impuestos, mientras que los productos que vienen de estos dos países pagan 10% de impuesto de importación. Las exportaciones de textiles a Venezuela y Colombia se benefician de una reducida tasa de impuestos, de 12 y 10.5% respectivamente, comparada con la de 20% que se aplica a los productos de Canadá y los Estados Unidos.

La producción textil mexicana incluye casi 1 200 plantas maquiladoras, las cuales emplean a cerca de 205 000 trabajadores, lo que significa un incremento de aproximadamente 220% desde 1993. Los trabajadores de la industria textil maquiladora representan 20% del total del empleo de la industria maquiladora en México. La producción de textiles está concentrada en las entidades federativas del centro de México, como Hidalgo, Morelos, Puebla, el Estado de México y Tlaxcala, pero también los estados alejados de la frontera con los Estados Unidos han experimentado una expansión en la producción y exportación de textiles. La amplia distribución geográfica de dicha producción ha llevado el comercio de exportaciones a áreas que no habían participado tradicionalmente en los mercados mundiales.

La industria electrónica

Como resultado de la apertura comercial y de inversión, la industria electrónica se ha convertido en uno de los exportadores más importantes de México. México es ya el mayor socio comercial de los Estados Unidos, sobrepasando a mercados clave como Japón, Canadá, Taiwán, Corea y Singapur, en gran parte gracias al TLCAN. Las exportaciones electrónicas de México a los Estados Unidos superaron los 22 mil millones de dólares, con un incremento de 150% en cinco años, mientras que las exportaciones de los Estados Unidos a México llegaron a 21.5 mil millones. El comercio de productos electrónicos entre México y Canadá creció más de 140% en los cinco primeros años del TLCAN, de 210 millones de dólares en 1993 a 590 millones en 1998.

El mayor impulsor de los altos volúmenes de comercio ha sido la reducción de aranceles. Mientras que en 1993 las exportaciones de los Estados Unidos a México enfrentaban un arancel promedio de 13%, para 1998 este arancel había disminuido a 1.8%, y llegará a cero en 2003. En 1993, las exportaciones mexicanas de computadoras y productos electrónicos a los

Estados Unidos tenían un arancel promedio de 1.6%; para 1998 este arancel fue de cero.⁴²

Se han combinado una serie de factores para atraer la IED a este sector. La experiencia laboral y la infraestructura existente han atraído inversión de América del Norte y Asia. México ha recibido también, como resultado del TLCAN, inversión por parte de los productores asiáticos que buscan el acceso a los mercados de América del Norte y América del Sur; la mayor parte de esta inversión se ha hecho en el sector maquilador. Las maquiladoras de los sectores eléctrico y electrónico llegan a 800, las cuales representan 20% del total de maquiladoras que operan en México. En 1998 estas compañías emplearon cerca de 350 000 trabajadores, es decir que aquí hubo un incremento de 80% respecto de 1993 (INEGI y Secofi).

La producción de electrónicos más sofisticados, que va más allá del simple ensamblaje, se ha fomentado con el TLCAN. En México se hace actualmente investigación y desarrollo de importancia en el sector.⁴³ El estereotipo de la industria maquiladora de la década de los setenta, de trabajo intensivo y bajos salarios, no refleja la nueva generación en la producción electrónica de la década de los noventa.⁴⁴ Mientras que en los ochenta México producía televisores en blanco y negro para el mercado nacional, actualmente produce televisores a color, los cuales se exportan en su mayoría.⁴⁵ Tijuana se convirtió en la capital de la producción de televisores con un monto anual de 25 millones de aparatos. Compañías electrónicas como Sony y Samsung han hecho fuertes inversiones en plantas de producción con tecnología de punta, y cada vez contratan más ingenieros mexicanos, quienes diseñan y desarrollan nuevos productos no sólo para el mercado de América del Norte, sino también para el mercado mundial.

La ciudad de Guadalajara, lejos de la frontera, se está convirtiendo en el "Silicon Valley" de México. En 1995, una sociedad formada por el gobierno y empresarios atrajo la inversión de 25 proveedores extranjeros. Compañías como la IBM están produciendo actualmente partes de computadoras que mandan a sus plantas en California. La IBM mandaba estas par-

⁴² México se ha convertido en el principal proveedor en los Estados Unidos de televisores, motores eléctricos, transformadores dieléctricos, motores DC, cables y circuitos cerrados, convertidores de televisión, decodificadores, amplificadores, preamplificadores y ciertos tubos para televisores. Por otra parte, México es ahora el principal comprador de productos electrónicos de los Estados Unidos: tubos para televisores, circuitos impresos, terminales eléctricas, partes para transformadores y partes de circuitos electrónicos integrados y microensambladores. Secofi (1999c).

⁴³ Carrillo y Hualde, 1997.

⁴⁴ Nichola Lowe y Martin Kenney, 1999.

⁴⁵ Jeff Jones, 1997.

tes de Singapur, Taiwán o Malasia antes de la aprobación del TLCAN. De la misma forma, la Compañía Universal Científica e Industrial de Taiwán ha reubicado sus operaciones en Guadalajara, donde está produciendo teclados maestros para computadoras.⁴⁶

El sector agrícola

A diferencia de lo que ocurre en el sector manufacturero, el TLCAN ha tenido diferentes efectos en el sector agrícola dual de México, donde una floreciente agroindustria coexiste con un sector tradicional y atrasado de autoconsumo. El primero ha sido capaz de incrementar sus exportaciones como resultado de un mejor acceso a los mercados de los Estados Unidos y Canadá, mientras que el segundo no ha podido aprovechar los beneficios del TLCAN, en términos de inversión e incremento de la producción.

Las exportaciones agrícolas representan menos de 5% del comercio entre México y los Estados Unidos. Aunque el comercio de este sector ha crecido, el dinamismo exportador se concentra en los productores de frutas y hortalizas del norte y oeste de México, quienes han sido generalmente competitivos y tienen acceso al crédito. Estos productores no se dedican a la tradicional agricultura de subsistencia, la cual se concentra en su mayor parte en las zonas central y sur del país. La dicotomía entre la producción de subsistencia tipo ejidal y la agricultura orientada a la exportación ha hecho que el gobierno introduzca una serie de políticas de apoyo nacionales, paralelas al TLCAN, para la supervivencia del campesinado mexicano.⁴⁷

El TLCAN representó para México la continuación de la liberalización que había comenzado en 1988 en el sector agrícola.⁴⁸ La reforma al artículo 37 constitucional de 1992 introdujo cambios sustantivos en el régimen de tenencia de la tierra, en un intento por promover la participación del capital privado nacional y extranjero en la producción agrícola. Sin embargo,

⁴⁶ Geri Smith y Elizabeth Malkin, 1998.

⁴⁷ Éste es el caso de Procampo (Programa de Apoyo Directo a Productores Mexicanos), que proporciona pagos que aseguren un ingreso mínimo para 2.9 millones de campesinos, quienes cultivan 14 millones de hectáreas de productos básicos.

⁴⁸ Por razones económicas y políticas, el sector agrícola ha sido uno de los más protegidos mundialmente. La producción agrícola en el orbe se ha caracterizado por la presencia de importantes subsidios y garantías gubernamentales, así como un alto grado de protección. La Ronda Uruguay del GATT trató de dar los primeros pasos hacia la liberalización de este sector. Esto ocasionó la elaboración de una agenda para una mayor liberalización dentro de la OMC. En la década de los noventa, el TLCAN fue el único acuerdo regional que dio un paso más allá del GATT/OMC en cuanto a la liberalización del sector agrícola.

también cambió la distribución de la tierra, y cambiaron las características de la tenencia de la tierra en el ejido, que, en el México posrevolucionario, habían garantizado a los campesinos su propia supervivencia.

La negociación del libre comercio de productos agrícolas fue uno de los temas más sensibles y controversiales en los tres países del TLCAN. Debido a los intereses políticos nacionales involucrados en la liberalización agrícola, México argumentó que sus campesinos tenían un atraso con respecto a los niveles de productividad de los agricultores de Canadá o de los Estados Unidos. Por ello buscó un periodo excepcional de transición de 15 años para aquellos productos muy sensibles, tales como maíz y frijol. De la misma forma, las susceptibilidades políticas de cada país no permitieron un acuerdo trilateral en agricultura. México negoció por separado acuerdos con los Estados Unidos y Canadá a fin de superar la fuerte oposición a la liberalización por parte de los productores de cada país, que se habían beneficiado de subsidios gubernamentales sustanciales.

El comercio agrícola entre México y los Estados Unidos creció regularmente en los primeros cinco años del TLCAN. Las exportaciones mexicanas a los Estados Unidos llegaron a 3.1 mil millones de dólares en 1993 y a cuatro mil millones en 1998. A pesar de la predicción de incrementos en la producción de maíz, sorgo y trigo, se espera que las importaciones mexicanas de estos productos continúen, ya que el país no es un productor eficiente de granos, productos lácteos y carne.⁴⁹

El TLCAN ha creado nuevas oportunidades en el sector de las empresas agrícolas. A pesar de que existen aún restricciones a la inversión extranjera en México, productores de los Estados Unidos tienen ya un pie dentro en las empresas agrícolas mexicanas. Las exportaciones agrícolas mexicanas comprenden desde frambuesas de Jalisco hasta aguacates de Michoacán, y vino y productos orgánicos de Baja California. Los empacadores de hortalizas y las plantas congeladoras a lo largo del país también han experimentado un crecimiento.

En suma, una revisión de la aplicación del TLCAN, a casi seis años de su ratificación, revela que estos años han experimentado un comercio vigoroso y una expansión de la inversión. Indudablemente, el TLCAN ha servido para los propósitos para los que fue negociado.

⁴⁹ Lloyds Mexican Economic Report, 1999.

MÉXICO Y EL RESTO DEL MUNDO: RETOS Y OPORTUNIDADES DE LA DIVERSIFICACIÓN COMERCIAL

La promoción de las relaciones económicas y el comercio con los Estados Unidos continuará siendo para México una prioridad de su política económica internacional. El tamaño del mercado de los Estados Unidos, su proximidad con México y el papel líder de ese país en materia de innovación tecnológica sugieren que en el futuro cercano seguirá siendo el principal destino de las exportaciones de México y su principal fuente de IED. Al mismo tiempo, como resultado del TLCAN, las compañías mexicanas han desarrollado un conocimiento creciente y sofisticado del mercado de los Estados Unidos.

No obstante, esta misma proximidad geográfica hace imperativo para México no sólo que garantice el acceso a este mercado, sino también que diversifique sus mercados de exportación y sus fuentes de inversión extranjera. Un fin permanente de la política económica exterior de México en el periodo de la posguerra, y especialmente desde la década de los setenta, ha sido la apertura de nuevos mercados y la diversificación de su comercio exterior. Este fin lo ha llevado a ser miembro de la Asociación Latinoamericana de Integración, del GATT y ahora de la OMC, así como al establecimiento de una serie de acuerdos de libre comercio con América Latina. En esta sección, se analizarán las recientes experiencias de México en sus esfuerzos por avanzar en una agenda de libre comercio más allá de América del Norte.

México y América Latina

América Latina es un mercado natural para México, y sin embargo su comercio con ella se ha mantenido bajo en términos absolutos. A fin de lograr un mayor grado de integración, en los primeros años de los noventa México promovió y propuso una nueva estrategia de negociación en la región. Para superar las limitaciones que tenían los acuerdos y negociaciones previos, aspiraba a negociar acuerdos de libre comercio comprehensivos, en lugar de por sectores. Buscó la liberalización comercial por medio del establecimiento de aranceles máximos entre los países miembros y la creación de un programa de etapas de liberalización de aranceles, así como la eliminación total de barreras no arancelarias para la mayoría de los productos. México también estaba comprometido en la eliminación de los subsidios de exportación, los cargos por impuestos discriminatorios e inequitativos, y los obstáculos al libre comercio en los transportes. Con el

objeto de evitar el doble embarque de productos, se requerían reglas de origen claras y salvaguardas de transición que garantizaran la transparencia. Estos acuerdos también incorporaron ágiles procedimientos de resolución de disputas. Como estos acuerdos pertenecen a una nueva era de regionalismo, contienen también la gradual liberalización de la inversión, el comercio de servicios y los derechos de propiedad intelectual.⁵⁰

México ha negociado acuerdos de libre comercio con seis países latinoamericanos: Chile; Colombia y Venezuela (G-3); Bolivia, Costa Rica y Nicaragua. Estos acuerdos cubren la liberalización de bienes y servicios, incorporan disciplinas respecto de los derechos de propiedad intelectual, y establecen mecanismos de resolución de disputas. Así, mientras que en los primeros años de la década de los noventa el comercio con estos países se encontraba en niveles muy bajos, gracias a tales acuerdos este comercio ha experimentado un notable incremento.

CUADRO 3
Comercio de México con sus socios latinoamericanos
(millones de dólares de los Estados Unidos)

Socio	Total de comercio antes de los acuerdos	1998	Crecimiento (%)
Chile	174 (1991)	1 170	572
Bolivia	32.5 (1994)	41.5	13
Costa Rica	122.2 (1994)	369.5	202
Colombia	427.1 (1994)	600.4	40.6
Venezuela	471.2 (1994)	849.5	80.3

Fuente: Secofi.

El acuerdo negociado con Chile, en 1991, aunque de cobertura muy limitada, fue el primer acuerdo de libre comercio de la década y sentó las bases para los posteriores. El tratado de libre comercio entre México y Chile se revisó en 1997 y entró en vigor en 1998. Al contrario del de 1991, este nuevo acuerdo es comprehensivo, cubre áreas como inversión, derechos de propiedad intelectual y servicios, y profundiza la integración en temas técnicos tales como reglas de origen, salvaguardas, acceso a los mercados, medidas de estandarización, protección a la inversión y resolución de disputas. El comercio entre México y Chile se incrementó 600% desde 1992 hasta llegar a aproximadamente 1.2 mil millones en 1997. Actualmente, México es el cuarto proveedor de productos a Chile, mientras que en 1992

⁵⁰ Pedro Noyola, 1991; 141-142.

fue el número 16. Entre las principales exportaciones de México a Chile figuran automóviles y camiones, televisores y computadoras. México importa de Chile productos de cobre, uvas, duraznos y productos pesqueros.⁵¹

El comercio con Costa Rica se ha incrementado casi 150% desde que entró en vigor el acuerdo en 1994, mientras que con Bolivia se expandió 15% entre 1994 y 1998. El comercio entre México y Colombia creció 50% entre 1994 y 1997, y con Venezuela ha crecido a una tasa anual promedio de casi 60%, la más alta de cualquiera de las relaciones comerciales de México. Finalmente, en julio de 1998 entró en vigor el acuerdo de libre comercio con Nicaragua.

La política de México hacia América Latina es pragmática. México, como ninguno en la región, puede ofrecer acceso preferencial a un buen número de países del hemisferio, lo que lo hace muy atractivo para la IED. De hecho México se ha convertido en un núcleo comercial que puede ser utilizado por los productores que deseen obtener acceso preferencial a varios mercados del continente americano al mismo tiempo.

Existen también importantes razones políticas y de seguridad nacional para la promoción de estos acuerdos de libre comercio en la región, las que incluyen el interés por la estabilidad política de Cuba, Haití y Centroamérica. De igual importancia es la necesidad de mantener la autonomía de la política comercial. La oposición del gobierno de México a la Ley Helms-Burton y la Ley Torricelli —las cuales imponen, respectivamente, restricciones a los inversionistas extranjeros en Cuba y a las actividades comerciales de las subsidiarias de compañías estadounidenses en el extranjero— habla de su interés por mantener la independencia de su política económica exterior.

México está negociando acuerdos de libre comercio con Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay, así como uno grupal con Guatemala, Honduras y El Salvador. Para México, esta serie de acuerdos con sus socios latinoamericanos representa el principio de una más ambiciosa área de libre comercio en el continente, en la que el país puede desempeñar un papel central al atraer inversionistas para sus planes corporativos. En las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), esta serie de acuerdos comerciales ha ayudado a que México proponga un acuerdo regional comprehensivo.⁵²

⁵¹ Secofi, 1998c.

⁵² Manuel Pastor Jr. y Carol Wise, 1998; 24.

Del TLCAN al Tratado de Libre Comercio con la UE: el comercio México-Europa

Las negociaciones del Tratado de Libre Comercio México-Europa (TLCME) concluyeron en noviembre de 1999.⁵³ El acuerdo es único en varios sentidos: es el más incluyente que haya negociado la UE con un solo país, y es también el primero que haya negociado con un país de América Latina.

El alcance que tuvieron las negociaciones con la UE fue comprehensivo. Llegó más allá de la liberación de aranceles para incluir reglas de origen, estándares técnicos, medidas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, inversión, servicios, compras de gobierno, competencia, derechos de propiedad intelectual y mecanismos de resolución de disputas. El acuerdo dispone la eliminación de aranceles en 2003 para los productos mexicanos que se exporten a la UE, y en 2007 para los productos de ésta importados por México.

La fuerte dependencia de México con respecto al mercado estadounidense y su interés por diversificar la IED contribuyó a este esfuerzo por lograr un acuerdo de libre comercio con la UE. Mientras que en 1989 el desmembramiento de la Unión Soviética dificultó captar el interés de la UE fuera de su propia región, la cual cambiaba rápidamente, para fines de la década de los noventa aquélla estaba deseosa de comenzar pláticas con México. La aprobación del TLCAN había mostrado que México tenía la capacidad técnica y asumía el compromiso político de integrarse más cerca-namente a una gran potencia económica industrial. México produjo evidencias que convencieron a los inversionistas europeos de que era un socio comercial estable y seguro.

Las consecuencias negativas que tuvo el TLCAN para Europa contribuyeron también al acuerdo de 1999. Aunque la UE se había mantenido como el segundo socio comercial de México desde la década de los ochenta, su participación en el mercado mexicano había estado disminuyendo, en particular desde mediados de los noventa. Entre 1986 y 1992 el comercio de México con Europa representó, para el primero, 13% de su comercio total; para 1998 la participación de la UE había bajado a sólo 6%. Por el tamaño de la población de México, el gran potencial de crecimiento de su mercado y su relación comercial estratégica con las economías clave del continente, la UE deseaba garantizarse un lugar firme en el mercado mexicano.

La exitosa conclusión del TLCME ayuda a que México consolide los acuerdos de libre comercio que ha negociado, los que le garantizan a sus

⁵³ Las negociaciones entre México y la UE comenzaron en julio de 1998; el acuerdo concluyó después de 16 meses y nueve rondas de negociaciones.

exportaciones el acceso a los mercados. El acuerdo con la UE entrará en vigor una vez que sea ratificado por el Senado mexicano y aprobado por el Consejo de Ministros de Europa, lo que se espera ocurra durante 2000.

Aun cuando los Estados Unidos van a continuar siendo el socio más importante de México y su mayor mercado de exportaciones, el TLCME tiene implicaciones a largo plazo para los intereses de las políticas económicas interna y externa. Los exportadores mexicanos que ya están vendiendo en el mercado de los Estados Unidos tienen realmente la opción de expandir y diversificar sus ventas en este enorme y rico mercado.

CUADRO 4
Comercio México-UE, 1991-1999*
(miles de millones de dólares)

Año	Importaciones mexicanas		Exportaciones mexicanas		Comercio total	
	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)	Valor	Crecimiento anual (%)
1991	6.23	—	3.43	—	9.66	—
1992	7.70	23.6	3.44	0.3	11.14	15.3
1993	7.79	1.2	2.78	-19.0	10.58	-5
1994	9.05	16.1	2.80	0.6	11.86	12
1995	6.73	-25.7	3.35	19.5	10.08	-15
1996	7.74	15	3.50	4.7	11.25	11.6
1997	9.94	28.1	3.98	13.6	13.90	23.5
1998	11.71	18.1	3.90	-2	15.62	12.4
1999/*	8.4	Na	3.6	Na	12.00	Na

* Enero a agosto.

Fuente: Banco de México y Secofi (<http://www.secofi-snci.gob.mx/estadística>).

Los acuerdos de inversión de México

Desde el inicio del proceso de reforma económica, a mediados de la década de los ochenta, la atracción de inversión productiva extranjera ha sido una de las piedras angulares de la política económica exterior de México, que comenzó negociando acuerdos de inversión bilaterales o acuerdos para la promoción y protección de la inversión (APPRI). Estos últimos están basados en el capítulo de inversión del TLCAN, y tienen como propósito proteger y promover la inversión extranjera, dando la misma clase de garantías que el TLCAN otorga a los inversionistas de los países socios. México ha firmado acuerdos bilaterales de inversión con Argentina, Austria, Alemania,

Italia, Bélgica-Luxemburgo, Holanda, España y Suiza; ha concluido negociaciones similares con Francia y Finlandia, y está actualmente negociando acuerdos con Uruguay y Cuba.

La IED en México, antes de la aplicación del TLCAN, era de alrededor de cuatro mil millones de dólares. A partir de 1994, ha atraído cerca de 11 mil millones en promedio al año, casi 60% de éstos provienen de Canadá y los Estados Unidos. Entre 1994 y 1998, la IED alcanzó 57 mil millones de pesos. México se convirtió en el segundo país en desarrollo receptor de IED, después de China, lo que da un resultado muy grande, en comparación con los 23 mil millones de dólares de IED que llegaron al país durante toda la década de los ochenta.⁵⁴

CUADRO 5
IED en México, 1994-1999*
(miles de millones de dólares)

Año	Flujo anual de IED	IED acumulada
1994	14.9	14.9
1995	9.4	24.3
1996	9.6	33.9
1997	12.8	46.7
1998	10.2	57.9
1999*	5.5	63.4

* Enero a julio de 1999.

Fuente: Secofi. Incluye ganancias reinvertidas y transferencias internas de compañías.

Los nuevos flujos de IED se han dado en sociedades de producción y empresas colectivas, las que han impulsado el crecimiento de las industrias líder a lo largo de América del Norte. Entre 1994 y 1998, Canadá y los Estados Unidos tenían 62% de la IED de México, 4 y 58% respectivamente. Otras fuentes de IED han sido el Reino Unido, Holanda, Japón, Alemania o India. Una gran parte del capital extranjero fue invertido en manufacturas (59%), seguido por el comercio al menudeo, servicios financieros, transporte y comunicaciones.

⁵⁴ Pastor y Wise, loc. cit.

EVALUACIÓN DE LAS CONTRIBUCIONES DEL COMERCIO AL DESARROLLO

Al considerar las contribuciones de la política comercial al desarrollo debe guardarse el sentido de la proporción. La mayor conciencia en los temas de la liberalización comercial, resultado de la crisis del peso de 1995 y la consecuente debacle económica, ha llevado a atribuirle a la política comercial culpas que están lejos de su alcance. La política y las disposiciones comerciales no son más que unas cuantas armas del arsenal que los gobiernos tienen a mano para influir en el desarrollo económico. La política comercial es sobre todo una forma de solucionar problemas dentro de un marco de reglas nacionales e internacionales, y dentro de una competencia con presiones políticas y económicas también nacionales e internacionales. La solución a estos problemas debería incrementar, finalmente, el bienestar interno y externo. A fin de lograr este objetivo, la política comercial debe ser aplicada para: 1) promover el acceso al mercado exterior reduciendo las barreras a las exportaciones que imponen los gobiernos extranjeros; 2) promover la eficiencia haciendo que la economía nacional se vuelva más competitiva, por medio de su mayor exposición a la competencia internacional y a la integración dentro de una economía más grande, y 3) establecer y preservar un sistema de comercio internacional efectivo basado en reglas claras y transparentes, así como en los principios de reciprocidad y no discriminación.

El primero de estos pasos es un objetivo empresarial que busca maximizar las oportunidades de exportación para los productores internos que ya están compitiendo en el mercado internacional. El segundo paso es un objetivo económico basado en las ideas comerciales de la teoría económica clásica. El tercero es primordialmente un objetivo burocrático y está fundamentado en los valores e instrumentos del derecho internacional; la búsqueda exitosa de este paso es el vehículo para los dos anteriores.

Al perseguir estos tres objetivos, lo que la política comercial busca directamente es influir en el tamaño y naturaleza del comercio exterior de un país; indirectamente, lo que pretende es influir en el desarrollo económico del mismo país. Sin embargo, el grado en que la política comercial puede influir es fácil de exagerar. En términos generales, cambios menores en el conjunto de instrumentos de política comercial pueden llevar a cambios menores en las importaciones o exportaciones o en la actividad industrial, mientras que cambios más grandes pueden llevar a cambios sustanciales.

Desde esta perspectiva, la política comercial de México, a partir de mediados de la década de los ochenta, ha cambiado radicalmente, lo que ha producido serios efectos en la estructura del comercio y de las actividades

industriales. Se ha mencionado cómo la liberalización comercial impuso importantes costos de ajuste a la industria mexicana al final de los ochenta. Los logros de esta política fueron impresionantes al despuntar la década de los noventa en lo que se refiere a reducción de la inflación, beneficios directos a los consumidores por el acceso a productos de mejor calidad y menor precio, y los ajustes de algunas compañías que tenían los recursos, o creían tenerlos, para aprovechar las ventajas de los nuevos mercados.

Sin embargo, el optimismo que esta tendencia generó en 1994 llevó al Banco de México a relajar sus políticas monetaria y crediticia, y a transferir a tesobonos (instrumentos en dólares) una parte importante de la deuda que el gobierno tenía en pesos. La combinación de una política excesivamente expansionista y el enorme crecimiento de la deuda externa creó las condiciones para la crisis monetaria, y la falta de liquidez y la fuga de capital que siguieron a ésta.

Los efectos de la devaluación y de las políticas monetaria y fiscal restrictivas fueron dramáticos para la economía mexicana. La producción interna sufrió una drástica caída debido a que los intereses a corto plazo llegaron a un promedio de 70%, un incremento sustancial en la tasa de inflación y el consiguiente colapso del sistema bancario.

Sin embargo, a la luz del comportamiento económico que siguió a la recesión de 1995, la evidencia sugiere que el comercio ha sido la principal ayuda que ha tenido México para recuperarse de esa debacle económica. Después de una disminución de más de 4% en el crecimiento del empleo en 1995, éste creció 4% en 1996, 8% en 1997 y 7% en 1998.⁵⁵ Entre agosto de 1995 y agosto de 1999, la economía mexicana generó dos millones de nuevos empleos; cerca de un millón de éstos estuvieron relacionados directa o indirectamente con la actividad exportadora.

La actividad exportadora ha tenido también un impacto positivo en términos de salarios. Los trabajadores de las compañías orientadas a la exportación están mejor pagados que aquellos que trabajan en actividades manufactureras no exportadoras. En 1998, los salarios reales del sector maquilador manufacturero fueron casi 20% más altos que los salarios del sector manufacturero no maquilador, mientras que los salarios reales en este último se incrementaron 2% respecto de 1996.

⁵⁵ De acuerdo con el INEGI y con el Banco de la Reserva Federal de Dallas, que examinan el comportamiento de 11 indicadores para medir el desempleo, todos ellos crecieron durante la crisis de 1995 e incluso se redujeron durante la peor parte de la misma. La situación del desempleo en México en general ha mejorado desde 1995 (Federal Reserve Bank of Dallas, 1999; 5). En enero de 1997, la tasa de desempleo abierto fue de 4.5%, mientras que en octubre de 1999, de 2.5%. INEGI, <http://www.inegi.gob.mx>

Más aún, el sector exportador ha contribuido crecientemente al desarrollo de una fuerza de trabajo calificada. En 1998, los trabajadores manuales de la industria maquiladora representaban cerca de 80%, mientras que los técnicos y administrativos, categoría que incluye contadores, abogados y administradores, significaron el 20% restante.⁵⁶

México se ha convertido en un “exportador confiable de productos sofisticados, desde sistemas de freno para automóviles hasta computadoras portátiles [...] con mayor frecuencia ingenieros mexicanos se encuentran dentro de proyectos de investigación multimillonarios o en centros de desarrollo de investigación diseñando y probando productos”.⁵⁷ Por ejemplo, la planta de Sony en Tijuana depende de ingenieros mexicanos para el diseño de su producción y el desarrollo de su software y hardware. El grupo de ingeniería de diseño fue creado en 1994 y desde entonces ha producido 70 diferentes modelos de televisores para los mercados del continente. La planta de Samsung en Tijuana es parte fundamental de la expansión en América del Norte de esta compañía en lo que se refiere a televisores digitales y de gran tamaño. La compañía finlandesa de telecomunicaciones Nokia estableció recientemente una planta en Tamaulipas para la producción de teléfonos celulares.

Las plantas maquiladoras

El debate acerca de la contribución de las actividades de la industria maquiladora a la economía mexicana ha estado dominado por los estereotipos y las ideologías. Los promotores del libre comercio tienden a considerar las maquiladoras como generadoras de producción, empleos y tecnología, mientras que sus opositores las consideran como líneas de ensamblaje de bajos salarios que no añaden nada a la economía nacional, no desarrollan a los técnicos y administradores locales y no consiguen incorporar insumos internos. No es sorprendente que la realidad se encuentre entre estas dos perspectivas, y que, más aún, la realidad dependa de hacia qué tipo de maquiladoras se vuelva la vista.

De acuerdo con Carrillo y Hualde,⁵⁸ la industria maquiladora de ensamblaje es una industria dinámica, moderna y heterogénea. En México coexisten tres tipos de maquiladoras: 1) las plantas tradicionales de trabajo

⁵⁶ Lucinda Vargas, 1999; 29.

⁵⁷ Smith y Malkin, *op. cit.*, p. 51.

⁵⁸ Carrillo y Hualde, *op. cit.*

intensivo, 2) las plantas orientadas a procesos de manufactura y 3) las plantas basadas en competencias intensivas de conocimiento que enfatizan las agrupaciones productivas. De esta forma, la crítica a las maquiladoras se deriva del estereotipo generado por la primera generación de estas plantas, y no ha tomado en cuenta la evolución de este sector en México. Durante la década de los noventa, las maquiladoras fueron la segunda fuente de divisas y la principal generadora de empleos en el sector manufacturero. En 1999, las maquiladoras emplearon más de 1.1 millones de trabajadores, que son más de 10% de los registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Los hombres representan actualmente más de la mitad de los trabajadores de la industria maquiladora. En México, cerca de 40% de la industria maquiladora es ciento por ciento nacional. El valor agregado de la producción maquiladora se ha incrementado gradualmente y hoy representa más de 20% del total de las exportaciones de esta industria.

El impacto de la actividad exportadora en el desarrollo nacional es de particular importancia porque está geográficamente dispersa. Anteriormente, la actividad exportadora de México se concentraba en las ciudades más grandes, como México, Guadalajara y Monterrey, y en el área de la frontera norte. Actualmente, casi todos los estados mexicanos participan en el comercio internacional, incluyendo los rurales como Aguascalientes, Campeche, Durango y Yucatán. Entre 1993 y 1998 el número de maquiladoras de exportación se incrementó 75%, al pasar de 2 405 a 4 235. Más de la mitad de estas plantas se localizaban lejos del área de la frontera norte.⁵⁹

El establecimiento de plantas maquiladoras ha promovido el desarrollo de centros de producción regionales. Se ha dado una concentración en la producción de automóviles en el área Saltillo-Monterrey. El área Tijuana-Mexicali es el líder mundial en la producción de televisores. Campeche tiene 20 nuevas maquiladoras en las áreas de textiles, alimentos procesados y equipo para deportes acuáticos. Yucatán cuenta con más de 100 maquiladoras que producen textiles y alimentos procesados, y emplean a 26 000 trabajadores. El estado de Aguascalientes es el centro de productores como Nissan, mientras que en Jalisco se han instalado la Hewlett Packard, la IBM, Lucent Technologies y Xerox. Guadalajara se ha convertido en un centro de producción de partes y componentes de aparatos eléctricos y electrónicos. Los estados de Puebla y Tlaxcala y la región de La Laguna son sitios preferidos por los productores de la industria de la confección.

⁵⁹ El número de plantas maquiladoras que operan en México ha crecido en forma constante desde 1993, cuando se establecieron 2 405. Para 1994 este número había aumentado a 2 602; para 1995, a 2 939; en 1996 era de 3 402; en 1997, de 3 839, y en 1998, de 4 235 (Secofi).

Por lo que respecta a la participación de los gobiernos locales, las autoridades están más conscientes de los beneficios que las exportaciones pueden traer a sus estados y han actuado a fin de promoverlas y atraer la inversión. El estado de Guanajuato, por ejemplo, un importante productor de ropa y calzado, ha abierto oficinas en ciudades como Chicago, Dallas, Los Ángeles y Nueva York, así como Londres y Tokio. En 1995 se encontraban en Guanajuato 362 compañías exportadoras y para fines de 1998 este número se había incrementado a 768.⁶⁰ De los estados mexicanos, más de 15% tienen oficinas comerciales en el extranjero; por ejemplo, los estados de Campeche, Tabasco y Yucatán han abierto oficinas comerciales en los estados de Idaho, Oregon y Washington, respectivamente. El comercio le ha dado a las autoridades locales nuevas oportunidades para hacer llegar los recursos nacionales y extranjeros a sus regiones, y se ha convertido en un instrumento para la promoción de la agenda de desarrollo de cada estado.

Retos para el futuro

A pesar de los beneficios logrados por su política comercial, México enfrenta enormes retos que deben ser encarados en el futuro inmediato. El país todavía cuenta con una economía de tipo dual que excluye a la mayoría de la población de las actividades productivas con alto valor agregado. Las primeras generadoras de empleos son las industrias pequeña y mediana, las cuales tienen ante sí grandes desafíos que encaran antes de integrarse al sector exportador, y esta integración no ocurrirá como una consecuencia inevitable de la apertura comercial. Un problema permanente de la pequeña industria ha sido la falta de acceso a créditos, lo que le ha impedido a la mayor parte de esta industria la expansión y modernización de sus plantas productivas.⁶¹ Las que entran en las etapas de expansión y modernización necesitan, además, apoyo técnico para una gran variedad de actividades, entre otras: administración de inventarios, apertura de canales de distribución, desarrollo de productos, control de calidad, empaque y mercadotecnia.

⁶⁰ Vicente Fox, 1999.

⁶¹ En 1994 Bancomext (Banco Nacional de Comercio Exterior) aprobó créditos por más de 15 mil millones de dólares; en 1995 estos créditos bajaron a ocho mil millones; en 1996, a seis mil millones; en 1997, a cinco mil millones, y en 1998 se recuperaron para alcanzar los seis mil millones de dólares. Se espera que el programa de créditos de Bancomext para 1999 sea de 7.5 mil millones de dólares (The Wall Street Journal, 1999).

Un desarrollo de largo alcance sólo podrá lograrse, de cualquier forma, con una recuperación y un crecimiento económico vigoroso y sostenido. Debido a que la tasa de incremento de la fuerza de trabajo anual para los próximos cuatro años es de 2.3%, el crecimiento económico de México debe ser de 6 o 7% también anual, a fin de evitar un mayor desempleo. Este rápido crecimiento tendrá que ser financiado por un aumento en las exportaciones y un ahorro interno más alto, lo que claramente constituye un enorme reto. Si se considera que México puede lograr esta tasa de crecimiento económico y que las importaciones mantendrán su tasa de crecimiento tradicional, entonces las exportaciones tendrían que incrementarse anualmente 30 por ciento.

El asegurar un mercado abierto para las exportaciones mexicanas será, obviamente, crítico para este esfuerzo; además, a fin de lograr estos objetivos el país en su conjunto tendrá que tomar medidas para aprovechar las oportunidades donde éstas se encuentren. Este reto significa mantener y consolidar la presencia de México en los mercados de Canadá y los Estados Unidos, al mismo tiempo que se hagan esfuerzos por aumentar sus exportaciones en América Latina, Europa, la región del Pacífico y el Atlántico. Aunque el libre comercio se ha convertido en una condición necesaria para el crecimiento económico de México, no es de ninguna manera una condición suficiente para el desarrollo del país.

BIBLIOGRAFÍA

- Carrillo, Jorge y Alfredo Hualde, "Third Generation of In-Bond Assembly Plants. The Case of Delphi-General Motors", *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 9, septiembre de 1997.
- Castillo, Gustavo del y Gustavo Vega Cánovas, *The Politics of Free Trade in North America*, Ottawa, Center for Trade and Policy Law, 1995.
- Federal Reserve Bank of Dallas, "Mexican Economy", El Paso Branch 1, Federal Reserve Bank of Dallas, 1999.
- Fox, Vicente, gobernador de Guanajuato, "Guanajuato: globalización y oportunidades", 5 de marzo de 1999, mimeo.
- GATT, *Trade Policy Review. Mexico*, Ginebra, GATT, 1994.
- Heath, Jonathan, "The Impact of Mexico's Trade Liberalization: Jobs, Productivity and Structural Change", en Carol Wise (comp.), *The Post-NAFTA Political Economy. Mexico and the Western Hemisphere*, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA, 1998.
- Hufbauer, Gary y Jeffry Schott, *NAFTA: An Assessment*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1993.

INEGI, página en: <http://www.inegi.gob.mx>.

Jones, Jeff, "Are Exports Unlimited?", *Business Mexico*, vol. 7, núm. 6, junio de 1997, pp. 12-15.

Kehoe, Tim, "A Review of Mexico's Trade Policy from 1982 to 1994", en Arndt Sven y Chris Milner (comps.), *The World Economy Global Trade Policy 1995*, Londres, Blackwell Publishers Limited, 1995.

Kessler, Tim, "Political Capital: Mexican Finance Reform under Salinas", *World Politics*, vol. 51, núm. 1, octubre, 1998, pp. 36-66.

Kurt Salmon Associates Capital Advisors, "Textile Transactions and Trends. Perspectives on Merges and Acquisitions in the Textile Industry", verano, 1999, 6 pp., mimeo.

Lloyds Mexican Economic Report, enero y mayo de 1999, <http://Mexconnect.com/MEXlloyds>.

Lowe, Nichola y Martin Kenney, "Foreign Investment and Global Geography of Production: Why the Mexican Consumer Electronics Industry Failed", *World Development*, vol. 27, núm. 8, 1999, pp. 1427-1443.

Lustig, Nora, Barry P. Bosworth y Robert Z. Lawrence (comps.), *North American Free Trade. Assessing the Impact*, Washington, D.C., The Brookings Institutions, 1992.

Mayer, Frederick W., *Interpreting NAFTA. The Science and Art of Political Analysis*, Nueva York, Columbia University Press, 1998.

Naím, Moisés y Sebastian Edwards, *Mexico 1994: Anatomy of an Emerging-Market Crash*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace, 1997.

Noyola, Pedro, "El surgimiento de espacios económicos multinacionales y las relaciones de México con Europa, la Cuenca del Pacífico y América Latina y el Caribe", en Secofi (ed.), *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, México, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1991.

Pastor Jr., Manuel y Carol Wise, "Mexican-Style Neoliberalism", en Carol Wise (comp.), *The Post-NAFTA Political Economy: Mexico and the Western Hemisphere*, The Pennsylvania State University Press, University Park, PA, 1998.

Poitras, Guy y Raymond Robinson, "The Politics of NAFTA in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 36, núm. 1, primavera de 1994.

Schrader, Esther, "Mexico Learn Lesson Well in Pursuit of Trade Accords: Exports Pact Similar to NAFTA May Hinder Clinton's Push to Form 34-Nation Free Trade Area of the Americas", *Los Angeles Times*, 14 de septiembre de 1999.

Secofi, "Maquiladoras Contribute to U.S.-Mexico Border Development", *NAFTA Works*, vol. 3, núm. 3, marzo, 1998a, pp. 1-2.

- , "Latest NAFTA Tariff Reductions Benefit Textiles", *NAFTA Works*, vol. 3, núm. 12, diciembre, 1998b, p. 3. (<http://www.naftaworks.org>).
- , "Mexico Exports and Increasingly Participates in International Trade", primavera, 1998c. (<http://www.naftaworks.org>).
- , *NAFTA Works for Mexico-Canada Trade, 1993-1998*, Secofi-Canada, Ottawa, 1998d.
- , "Mexico's Auto Industry: A Remarkable Performance", *NAFTA Works*, vol. 4, núm. 1, enero, 1999a, pp. 1-2.
- , *NAFTA Works for Textiles*, Sectoral Fact Sheet, 1999b. (<http://www.naftaworks.org>).
- , *NAFTA Works for Electronics*. Sectoral Fact Sheet, 1999c. (<http://www.naftaworks.org>).
- Smith, Geri y Elizabeth Malkin, "Remaking Mexico", *Business Week*, 21 de diciembre de 1998, pp. 51-54.
- Story, Dale, *Industry, the State and Public Policy in Mexico*, Austin, University of Texas Press, 1986.
- The Wall Street Journal*, 21 de abril de 1999, p. A18.
- Torres, Blanca y Pamela S. Falk (comps.), *La adhesión de México al GATT. Repercusiones internas e impacto sobre las relaciones México-Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1989.
- U.S. Executive, *NAFTA Three Year Report*, Washington, D.C., GAO, julio de 1997.
- U.S. International Trade Commission, *The Year in Trade*, Washington, D.C., septiembre de 1995.
- Vargas, Lucinda, "Maquila History in Perspective", *Twin Plants News*, marzo de 1999, pp. 28-31.
- Weintraub, Sidney, *NAFTA at Three*, Washington, D.C., CSIS, 1997.
- y Christopher Sands (comps.), *The North American Auto Industry under NAFTA*, Washington D.C., CSIS, 1998.
- WTO, *Trade Policy Review, Mexico*, Ginebra, WTO, 1997.
- , Press Release 128, 22 de abril de 1999.

APERTURA COMERCIAL Y REFORMA INSTITUCIONAL EN MÉXICO (1988-2000): UN ANÁLISIS COMPARADO DEL TLCAN Y EL TLCUE

JORGE A. SCHIAVON
ANTONIO ORTIZ MENA L.N.

INTRODUCCIÓN

EN TÉRMINOS DE POLÍTICA COMERCIAL EXTERIOR, la máxima prioridad de los dos últimos gobiernos (el de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, y el de Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000) fue la negociación y entrada en vigor de sendos tratados de libre comercio, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) bajo Salinas y el Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) bajo Zedillo. Este artículo busca explicar cómo y por qué ambos gobiernos pudieron resolver los problemas tradicionales de delegación entre el jefe del Ejecutivo y sus agentes, así como de generar un aparato burocrático capaz de negociar y poner en marcha estos tratados dentro del ámbito temporal de cada sexenio, y que funcionó con estricto apego a la visión e intereses de los respectivos titulares del Ejecutivo federal con respecto a dichos acuerdos.

Durante las dos últimas décadas, la economía mexicana experimentó dramáticos cambios en su estructura macro y microeconómica. La reforma económica y estructural llevada a cabo por las administraciones de Salinas y Zedillo siguió una estrategia en dos ámbitos: primero, estabilización macroeconómica (equilibrio del presupuesto, aunado a controles más estrictos del crédito, los precios y los salarios, con el fin de romper la inercia inflacionaria) y, segundo, una reforma estructural (apertura y liberalización comercial, privatización y desregulación de la actividad económica y los mercados financieros). Esta reforma siguió, en términos generales, lo que Williamson denomina el “Consenso de Washington”, definido por “políticas macroeconómicas prudentes, orientación hacia el exterior y capitalismo de libre mercado” (Williamson, 1990; 18). Dentro de este esquema, la liberalización comercial fue uno de los elementos más importantes en el complejo proceso de reforma económica en México durante los años ochenta y noventa.

El objetivo fundamental de esta política de liberalización comercial era insertar a México en la economía mundial, para así fortalecer y garantizar el flujo de capitales externos hacia el país. Uno de los principales mecanismos utilizados para alcanzar este objetivo fue la negociación y puesta en marcha de tratados de libre comercio con los socios comerciales y fuentes de capital más importantes para México, específicamente los Estados Unidos y Canadá, a través del TLCAN bajo Salinas, y la Unión Europea (UE), mediante el TLCUE, en la administración de Zedillo.

Para ser capaces de negociar y concluir estos tratados, las administraciones de Salinas y Zedillo tuvieron que desarrollar una nueva estrategia dentro de sus políticas económicas exteriores, con la finalidad de acercarse a esos países y generar un ambiente caracterizado por la cooperación, donde se resaltarán los intereses compartidos con ellos. Para lograr esto, era necesario tener una organización burocrática que estuviera comprometida con esta nueva política económica exterior, y que fuera capaz de ponerla en práctica de manera exitosa.

Para explicar la manera en que las administraciones de Salinas y Zedillo generaron una organización burocrática en el área de comercio internacional capaz de garantizar la consecución de su principal meta de política exterior —insertar a México en la economía internacional para consolidar la liberalización comercial y el flujo de capitales hacia el país—, utilizando tratados de libre comercio como el principal instrumento para lograrla, deben responderse las siguientes preguntas: ¿cuál era la opción más viable para construir esta organización burocrática: reformar los órganos existentes o innovar creando nuevas instancias? ¿Cuáles fueron las restricciones a las que se enfrentaron ambos presidentes para construir esta organización burocrática? ¿Eran suficientemente poderosos para imponer sus preferencias o tuvieron que negociar con otros actores dentro del sistema político mexicano? ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para generar esta organización burocrática? ¿Cómo fueron resueltos algunos de los principales problemas derivados de la delegación que hicieron los presidentes a sus burocracias, como la información imperfecta, el riesgo moral y la selección adversa? ¿Cómo y por qué fueron institucionalizados los diseños contractuales entre presidente y burocracia? Finalmente, ¿fue capaz esta organización burocrática de realizar exitosamente sus funciones? y, en caso afirmativo, ¿en qué grado?

La literatura teórica sobre innovación y reforma burocrática en México se encuentra, en el mejor de los casos, subdesarrollada; la mayoría de las investigaciones en esta área son generalmente descriptivas, y el análisis y explicaciones teóricas constituyen la excepción. Por tanto, cualquier investigación de tipo analítico en esta área, por una parte, tendrá que recu-

rrir principalmente a fuentes primarias y, por la otra, utilizar modelos teóricos diseñados para explicar organizaciones burocráticas, su reforma y cambio, en otros países. Lo anterior, aun cuando implica la adaptación de modelos teóricos desarrollados fuera de México para explicar la realidad mexicana, también permite realizar análisis comparativos entre el caso mexicano y otros similares en América Latina y en el resto del mundo.

El marco teórico utilizado en este artículo será un modelo, ligeramente modificado, de agente-principal (véase, por ejemplo, Kiewiet y McCubbins, 1991). El presidente mexicano, un principal unitario, tuvo que diseñar un contrato (un arreglo institucional y legal) de tal forma, que su agente, la burocracia mexicana (especialmente los altos mandos burocráticos que funcionan como líderes de sus agencias burocráticas), desarrollara aquellas funciones delegadas en ella fielmente, con respecto a los intereses del principal, evitando en la medida de lo posible problemas de selección adversa y riesgo moral. Este modelo de agente-principal estará inmerso en el contexto más amplio de la realidad política mexicana de finales de los ochenta y los noventa.

El argumento central es que tanto Salinas como Zedillo tuvieron que resolver diversos problemas de agencia como son los que representan los mecanismos de selección, los incentivos de los agentes y el cumplimiento cabal del mandato del principal, y que dadas las características del sistema político en ese periodo los pudieron resolver de manera relativamente exitosa. Estas reformas burocráticas en el ámbito de la política económica exterior se pueden entender como una respuesta a los problemas de agencia que los presidentes enfrentaron en su momento.

El artículo consta de tres secciones. En la primera se trata el tema del andamiaje institucional relacionado con la formulación y ejecución de la política económica exterior. La segunda aborda la reforma burocrática en la Oficina de la Presidencia de la República (OPR), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) entre 1988 y 2000. La sección final presenta algunas consideraciones en torno a la utilidad del modelo agente-principal para comprender la reforma burocrática en México y las implicaciones que la transición democrática de 2000 pudieran tener para la formulación y ejecución de la política económica exterior.¹

¹ Sin entrar en el amplio debate sobre los significados y la medición de la democracia, nos remitimos a la definición de Przeworski (1991), quien sostiene que la democracia es un sistema de representación de intereses en el cual los partidos políticos pierden las elecciones.

LA NUEVA POLÍTICA EXTERIOR Y LAS INSTITUCIONES MEXICANAS

Desde su mensaje de toma de posesión del primero de diciembre de 1988, Salinas planteó la necesidad de una nueva relación entre México y los Estados Unidos, al afirmar que su administración buscaría “nuevos equilibrios con los Estados Unidos de América, ámbito de oportunidades y delicadas diferencias”, y que los retos que se derivaran de esta nueva relación serían enfrentados “con el más decidido esfuerzo de acción concertada y colaboración respetuosa” (Salinas, 1994b; 13).

Para el gobierno de Salinas, la liberalización comercial y la inserción financiera de México en la economía mundial eran una prioridad, particularmente en la región de América del Norte, dada la concentración de flujos de capital y comercio con esta área: más de dos terceras partes del comercio mexicano (tanto importaciones como exportaciones) y de los movimientos de capital (tanto entradas como salidas) tienen como contraparte a los Estados Unidos (OCDE, 1992; 284). El TLCAN también serviría para generar claridad y permanencia en las políticas económicas, flexibilidad tecnológica, economías de escala, especialización y una operación eficiente de los mercados, todas ellas prioridades del plan de reforma de la administración de Salinas (Córdoba, 1994; 262). La negociación y puesta en marcha del TLCAN, tanto para lograr la liberalización comercial como para incentivar el flujo de capitales hacia México, era el proyecto más importante en la agenda de política exterior de la administración, como Salinas lo reconoció en su segundo, quinto y sexto informes de gobierno presentados al Congreso de la Unión y a la nación (Gil Villegas, 1990; 125-129; Salinas, 1990, 1993, 1994a).

Ahora bien, cabe destacar que el intento de acercamiento comercial con Europa se da antes que con los Estados Unidos. De hecho, Salinas viaja en febrero de 1990 a la reunión anual del Foro Económico Mundial en Davos y busca ese acercamiento, pero es recibido con poca atención, en parte por los recientes sucesos derivados del derrumbe del muro de Berlín en 1989. El interés de los estados miembros de la UE estaba centrado en lo que ocurría en los países de Europa del Este (Smith, 2000; 328). Hacia fines de 1993, ya con el TLCAN a punto de entrar en vigor, Salinas viaja de nueva cuenta a Europa y propone un mayor acercamiento comercial. En esta ocasión sí es recibido con interés, aun cuando las negociaciones sobre un tratado de libre comercio se empantanaron a partir de enero de 1994, tras el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas.

El interés del gobierno mexicano por fomentar las relaciones comerciales con la UE se mantuvo vigente durante el gobierno de Zedillo. Al ha-

berse concretado un acuerdo comercial de gran envergadura con los Estados Unidos y Canadá, la estrategia de buscar acercamientos comerciales con los países o regiones que representaban importantes mercados para las exportaciones mexicanas, fuentes de insumos para la producción y fuentes de inversión extranjera directa pasaba lógicamente a la UE. Esta estrategia le permitiría a México dinamizar su comercio sin estar atenido al éxito o fracaso de las negociaciones comerciales en el ámbito multilateral. Además, el acercamiento con Europa representaba una opción real para diversificar las relaciones comerciales mexicanas, dado el impacto relativamente limitado que se tenía con los acuerdos latinoamericanos. Por otra parte, aun cuando tradicionalmente el comercio de México ha estado concentrado en su vecino del norte, esta situación se tornaba más peligrosa en la medida en que el sector externo constituía una parte creciente del PIB.² Una desaceleración de la economía estadounidense afectaría cada vez más negativamente a México.

Asimismo, una vez que México había concretado el TLCAN y negociado una serie de acuerdos con países de América Latina,³ aumentaron los incentivos para concertar un acuerdo con la UE y así convertirse en una suerte de "eje" dentro de un esquema de "ejes y rayos" de acuerdos de libre comercio internacional.⁴ Según Wonnacott (1991), esta situación no es benéfica para los países que carecen de acceso privilegiado al principal mercado (los "rayos") ni es un esquema eficiente desde la perspectiva de todos los países que son miembros de esos acuerdos. Sin embargo, sí arroja beneficios a los países que constituyen el "eje" de la serie de acuerdos, por lo cual existen incentivos para mantener esta situación.

Para alcanzar estas metas de su política exterior, las administraciones de Salinas y Zedillo tuvieron que crear una organización burocrática que, por una parte, estuviera comprometida con la nueva política exterior y, por la otra, fuera capaz de ejecutarla de manera exitosa. Además, estas metas tenían que ser alcanzadas de manera rápida y eficiente. En las palabras del principal colaborador de Salinas: "una rápida implementación es lo que hace a una apertura comercial irreversible" (Córdoba, 1994; 244).

En el sistema político mexicano, el poder soberano para celebrar, concluir e instrumentar tratados internacionales se encuentra compartido por

² La proporción del comercio con los Estados Unidos en el PIB pasó de 24% en 1980 a 63% en 1996. Estas cifras incluyen importaciones y exportaciones de bienes y servicios, con base en datos del Banco Mundial (Banco Mundial, 1999).

³ Para inicios de 1995 México contaba con tratados de libre comercio con Chile (técnicamente un acuerdo de complementación económica), Colombia y Venezuela (el G-3), Bolivia y Costa Rica.

⁴ La terminología usada en inglés para designar esta situación es "hub and spoke".

las tres ramas del gobierno. De acuerdo con la Constitución, una de las facultades del Ejecutivo es “dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado” (México, Leyes, 1996; art. 89, frac. X). Una vez que los tratados son concluidos, el Ejecutivo tiene que presentarlos al Senado para su aprobación, la cual se obtiene con el voto a favor de la mayoría del pleno de la Cámara Alta. Después de que se obtiene la aprobación en el ámbito doméstico, los tratados tienen que ser ratificados internacionalmente (México, Leyes, 1996; art. 89, frac. X). Ya ratificados, y si no contradicen o violan la Constitución, los tratados se convierten en parte de la Ley Suprema de la nación, en el mismo nivel que la Constitución. Siendo así, el Poder Judicial tiene la facultad y obligación de aplicarlos aun por encima de disposiciones en contrario que puedan existir en las leyes secundarias y las constituciones de los estados (México, Leyes, 1996; art. 133).

Sin embargo, en la realidad, particularmente antes de 1997, existía una enorme asimetría de poder entre las tres ramas del gobierno en México. El gran Poder del Ejecutivo y su control sobre el Legislativo y Judicial pueden entenderse analizando la relación entre dos actores centrales dentro del sistema: el presidente y el partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). En un sistema presidencial, el poder del Ejecutivo depende de cuatro factores: los poderes constitucionales del presidente, la fuerza del partido del presidente dentro del Congreso, el grado de disciplina impuesta por los líderes a los miembros del partido, y la competencia que enfrenta el presidente por parte de rivales dentro de su mismo partido (Weldon, 1997; 225-227).

Desde su fundación en 1929 hasta 1997, el PRI había obtenido la mayoría (en ocasiones con más de 90% de los escaños) en ambas cámaras del Congreso. Además, a partir de mediados de los treinta, el presidente se convirtió en el líder *de facto* del partido. Esto, combinado con el hecho de que no ha existido reelección consecutiva en el Congreso y de ningún tipo en la presidencia desde esos tiempos, y que el partido delegó en el presidente el poder para designar a su sucesor, controlar nominaciones clave dentro del partido y nombrar a los ministros de la Suprema Corte, generó una supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial y también sobre los poderes estatales. Estos últimos eran ejercidos a través de la nominación de los candidatos del partido a los gobiernos estatales y, en algunos casos, su remoción se hizo mediante mecanismos constitucionales, a través de un Senado controlado por el PRI, o mediante renunciaciones negociadas.

Por tanto, el presidente poseía extensos poderes constitucionales de designación, tanto para elegir a su gabinete como para nombrar a funcio-

narios judiciales, y grandes poderes informales, porque era el líder prácticamente indiscutible de un partido altamente disciplinado que mantuvo, de manera ininterrumpida hasta 1997, la mayoría absoluta en ambas cámaras del Congreso por más de 60 años, y que controló las nominaciones de los ministros de la Suprema Corte y de numerosos funcionarios estatales. Todo esto permitió al presidente imponer sus preferencias de política pública la mayor parte del tiempo, dado que las otras dos ramas del gobierno estuvieron bajo su control indirecto y, por tanto, apoyaron sus políticas.

Ahora bien, el presidente ejerció un poder absoluto en los nombramientos de la burocracia, aun cuando el Senado tiene la facultad constitucional de ratificar el nombramiento de altos funcionarios del ejército, de Hacienda y del servicio exterior (México, Leyes, 1996; art. 76, frac. II). Esto le permitió crear una organización burocrática dirigida por los funcionarios que mejor sirvieran a sus metas de política pública; sin embargo, como en cualquier caso de delegación, el principal (es decir el presidente) debió encontrar los mecanismos que resolvieran problemas de agencia para garantizar que sus agentes (la burocracia mexicana y en particular los altos funcionarios) se apegaran lo más posible a los intereses del principal. Debido a la información imperfecta, particularmente la asimetría de información, y a la capacidad limitada de aplicar sus mandatos, el principal se enfrenta a tres problemas centrales: mecanismos de selección, incentivos, y la cabal aplicación de sus mandatos (Hoff y Stiglitz, 1990; 237).

En primer lugar, se tiene el problema de mecanismos de selección. Los agentes burocráticos varían en cuanto a sus capacidades para realizar de manera eficiente sus funciones, y es costoso determinar de manera efectiva las capacidades reales de cada agente burocrático. Por tanto, el principal enfrenta problemas al elegir a los mejores agentes burocráticos para alcanzar sus objetivos, y puede incurrir en una selección adversa al escoger, por ejemplo, una agencia compuesta por cierto tipo de funcionarios que han desempeñado funciones similares en el pasado, pero que en un nuevo entorno político o económico resultan riesgosos o ineficientes debido, por ejemplo, a restricciones técnicas o ideológicas inobservables.

En segundo lugar, está el problema de los incentivos. El principal tiene que evitar que sus agentes utilicen el poder que se les ha delegado para la realización de sus propios fines en vez de los del principal, es decir, tiene que minimizar el riesgo moral. Los agentes incurren en riesgo moral al esconder información para utilizarla estratégicamente en acciones no autorizadas, al coludirse con otros agentes (cuando se trata de un agente colectivo), al desviar recursos o al abusar de su autoridad para hacer avanzar sus propios intereses en contra de los del principal (dilema de Madison) (Kiewiet y McCubbins, 1991; 22-34).

Finalmente, existe el problema de la cabal aplicación de los mandatos del principal. Es difícil y costoso que los agentes cumplan cabalmente con los intereses del principal. Los agentes pueden evadir el cumplimiento de sus funciones e incluso perseguir únicamente sus intereses personales. Puede ser difícil para el principal penalizar estas acciones debido a restricciones legales (por ejemplo, leyes de servicio civil o contratos colectivos), políticas (la necesidad de apoyo para la ejecución de otras políticas públicas), o aun porque es difícil asignar a un burócrata específico la responsabilidad de una falla determinada.

Sin embargo, el principal tiene el poder para crear un marco institucional para tratar de solucionar estos problemas de agencia. Puede establecer medidas como diseño de contratos (conjunto de recompensas y sanciones que incentiva el cumplimiento de los agentes), mecanismos de selección (especialmente de señalización de capacidades), requerimientos de monitoreo y reporte (tanto de tipo de “alarma contra incendios” como de “vigilancia policiaca”) (McCubbins, Noll y Weingast, 1987), y contrapesos institucionales mediante la promoción de competencia entre burocracias y la introducción de jugadores con poder de veto en el proceso de toma de decisiones (Kiewiet y McCubbins, 1991; 22-34).

En la siguiente sección, se explicará la forma en que Salinas y Zedillo crearon un marco institucional que les permitió controlar los problemas de agencia antes descritos, con el fin de garantizar la consecución de su principal prioridad en materia de política comercial exterior: la negociación y entrada en vigor dentro de sus administraciones del TLCAN y el TLCUE, respectivamente.

REFORMA BUROCRÁTICA EN LA ARENA DE COMERCIO INTERNACIONAL

Dentro del Poder Ejecutivo, las diversas atribuciones en el ámbito del comercio internacional se encuentran repartidas entre varias secretarías de Estado. Tradicionalmente, la SRE ha sido la responsable de: “[p]romover, propiciar y asegurar la coordinación de acciones en el exterior de las dependencias y entidades de la administración pública federal; y sin afectar el ejercicio que a cada una de ellas corresponda, conducir la política exterior, para lo cual intervendrá en toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte” (México, Leyes, 1994; art. 28, frac. I).

Sin embargo, en las últimas décadas, otras secretarías y órganos del Ejecutivo, como la Secofi y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), han adquirido, legal o tácitamente, atribuciones en el área de tratados comerciales internacionales.

Parece existir una relación directa entre la ampliación de las actividades económicas del gobierno mexicano y la especialización de las funciones burocráticas de sus órganos constitutivos; esto se hace particularmente patente en el ámbito de las relaciones internacionales del país, ya que se utiliza la política exterior como un instrumento para promover el desarrollo económico nacional (García, 1994; 3-4).

Por ejemplo, durante el cardenismo, las atribuciones de la SRE incluían actividades tan variadas como fomento del comercio, transferencia de tecnología, asuntos pesqueros y negociación de todo tipo de tratados internacionales. De esta manera, la SRE monopolizaba prácticamente todas las áreas de las relaciones exteriores de México, aun cuando algunas otras secretarías mantenían contactos con el extranjero, como las de Hacienda y Economía en materia de deuda externa y pago de indemnizaciones por expropiación.

Más tarde, durante las décadas de los cuarenta y cincuenta, nuevas dependencias gubernamentales entraron en el campo de las relaciones internacionales debido al aumento en la actividad industrial del país, como las secretarías de Comunicaciones, Recursos Hidráulicos, Trabajo, Defensa y Marina. La SRE conservó dentro de sus atribuciones gran parte de las áreas de negociación internacional, pero en diversas ocasiones sus funcionarios fueron acompañados por representantes de otras dependencias especializadas en la materia de que se trataba. Así, la participación internacional de México había adquirido una especialización tal que los alcances de la misma comenzaban a superar las atribuciones tradicionales de la SRE (García, 1994; 144-150).

Como resultado de lo anterior, para la década de los sesenta las actividades de la SRE se fueron concentrando exclusivamente en los aspectos diplomáticos de la política exterior del país, la coordinación de las actividades internacionales de las demás dependencias y la suscripción de todo tipo de tratados internacionales. Este proceso se fue profundizando al grado de que, para el gobierno de Luis Echeverría, cinco dependencias contaban ya con una dirección especializada en asuntos internacionales, y este número se amplió a ocho durante el gobierno de José López Portillo. De estas ocho dependencias, únicamente cuatro trabajaron conjuntamente con la SRE. Bajo la administración de Miguel de la Madrid, el número de las dependencias con este tipo de direcciones especializadas aumentó a nueve, de las cuales sólo cinco desempeñaban sus funciones en coordinación formal con la SRE (García, 1994; 151-153). Por ejemplo, durante la séptima ronda de negociaciones comerciales multilaterales en el ámbito del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), la llamada Ronda de Tokio (1973-1979), fue la SHCP la que encabezó la delegación

mexicana. La Conferencia de las Naciones Unidas Sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) había logrado que los miembros del GATT aceptaran que países no miembros participaran como observadores durante la ronda de negociaciones; dicha participación se efectuó a través de la Comisión de Aranceles que presidía la SHCP, ya que los aranceles se veían como instrumento de ingreso tributario y no primordialmente como pieza clave de la política comercial. A partir de entonces se formó un Secretariado de Negociaciones Comerciales Internacionales presidido por la SHCP.

Cuando Salinas llegó al poder en diciembre de 1988, el gobierno federal carecía de un órgano efectivo para coordinar la política exterior, particularmente en el área de comercio internacional. Aun cuando la SRE poseía las facultades legales para encargarse de la coordinación de la burocracia en esta área, se vio rebasada por la diversidad de asuntos internacionales en los cuales el país se encontraba involucrado. Por tanto, para garantizar el cumplimiento efectivo de sus metas de política exterior, la administración de Salinas tenía dos alternativas: reformar la burocracia existente especializada en asuntos internacionales, especialmente en el área de comercio internacional, o crear una nueva organización burocrática encargada de coordinar los esfuerzos en materia de política exterior. Como se verá más adelante, Salinas utilizó una combinación de ambas estrategias.

Por su parte, Zedillo heredó, tras las reformas llevadas a cabo por Salinas, una estructura burocrática en la Secofi capaz de continuar con la apertura comercial por medio de negociaciones internacionales, pero a la vez enfrentó un nuevo tipo de reto en la búsqueda de un tratado de libre comercio con la UE. A diferencia del TLCAN y de los acuerdos suscritos con América Latina, el acuerdo europeo era de distinta índole. El Tratado de Maastricht,⁵ que entró en vigor el primero de noviembre de 1993, en sus artículos 113 y 238, permitía a la UE suscribir acuerdos de asociación con países que no fueran parte de la misma, lo que abría la posibilidad de suscribir uno con México. El formato de estos acuerdos de asociación comprendía una parte comercial pero también una parte política y otra de cooperación. Como señalara el propio Comisario de la Comisión Europea para Relaciones Exteriores, “el Acuerdo Global representa mucho más que el comercio. De hecho, su piedra angular es el compromiso firme de ambas partes de respetar y promover los derechos humanos, defender los principios democráticos, desarrollar y fortalecer normas legales y mantener la cooperación en estas áreas” (Patten, 2000; 11).

⁵ El texto del Tratado de Maastricht (Treaty on European Union) se puede consultar en <http://europa.eu.int/en/record/mt/top.html>

La prioridad otorgada por los miembros de la UE a la democracia y los derechos humanos se explica en parte porque estos temas fueron una de las principales causas de la división entre Este y Oeste durante la Guerra Fría. Los derechos humanos han sido prioridad en el desarrollo de las relaciones entre los miembros de la UE, y muestra de ello es el establecimiento desde 1959 de la Corte Europea de los Derechos Humanos (Armendáriz, 2000; 22). Estas particularidades significaban que Zedillo también tendría que ajustar o innovar con respecto al aparato institucional utilizado para la negociación de un tratado primordialmente comercial como el TLCAN.

Como se explicará en las siguientes páginas, ambos ejecutivos eligieron una combinación de reforma e innovación de su organización burocrática (especialmente en la OPR, la SRE y la Secofi) y, al mismo tiempo, crearon diversos mecanismos de control para asegurarse de que sus agentes burocráticos siguieran sus preferencias de política pública, tratando de esta manera de reducir al máximo los problemas de selección, incentivos y aplicación de sus mandatos.

La Oficina de la Presidencia de la República

En su primera semana en funciones como presidente, Salinas creó la OPR con el fin de centralizar, coordinar y velar por el cumplimiento de las principales decisiones presidenciales de manera más efectiva y expedita. Esto responde a que, debido a su posición en el sistema, los presidentes son actores centrales que están motivados para crear una estructura burocrática centralizada, coordinada y unificada (Moe, 1990; 237).

Las actividades, atribuciones y funciones de la OPR se rigieron por tres acuerdos presidenciales, tomados todos ellos durante la administración 1988-1994 (México, Presidencia de la República, 1988, 1989, 1992). El titular de esta oficina era designado directamente por el presidente, y durante la administración de Salinas sólo dos personas ocuparon el cargo: José Córdoba (hasta principios de 1994) y Santiago Oñate (1994). Ambos colaboradores eran personas muy cercanas a Salinas y compartían ampliamente sus preferencias de política pública. Como el mismo Córdoba lo describe, el equipo económico de Salinas era ideológicamente homogéneo; por tanto, "el equipo dedicó sus energías a implementar más que a conceptualizar las reformas" (Córdoba, 1994; 282).

La OPR estaba integrada por cinco gabinetes especializados, compuestos por los funcionarios de más alto rango, es decir, los secretarios de Estado. El presidente mismo y el titular de la OPR participaban en todas las reuniones de estos gabinetes especializados, las cuales se realizaban a

puerta cerrada y los acuerdos tomados en ellas tenían carácter de secretos. Según Córdoba, “ninguna discusión sobre asuntos económicos [en el interior de los gabinetes especializados] se ha filtrado a la prensa” (Córdoba, 1994; 282).

Cada uno de los gabinetes estaba coordinado por un director técnico que era responsable ante el titular de la OPR (México, Presidencia de la República, 1992; arts. 6 y 7). Las áreas de especialización de estos gabinetes eran: economía, agricultura, desarrollo social, política exterior y seguridad nacional (México, Presidencia de la República, 1992; art. 4). Cabe destacar que el tema de las negociaciones comerciales internacionales se trataba en el gabinete económico y no en el de política exterior.

El gran poderío de esta oficina se derivaba de la importancia de sus funciones, entre las cuales destacaban: “realizar y coordinar, en los términos del presente Acuerdo, las acciones de apoyo técnico y asesoría del Ejecutivo Federal”; “prestar al Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no estén expresamente encomendados a otras áreas de la Presidencia de la República”; “hacer el seguimiento del debido cumplimiento de los acuerdos y órdenes presidenciales”; “verificar la realización de los programas e instrucciones que expresamente señale el Titular del Ejecutivo Federal cuando abarquen a más de una dependencia”; “coordinar y llevar a cabo el seguimiento de los acuerdos que se tomen en el seno de los gabinetes especializados, elevando a la consideración del Presidente de la República la situación que guarde el cumplimiento de los mismos”; “atender, tramitar y responder las solicitudes de audiencias con el Presidente de la República, y en su caso, hacer el seguimiento de las resoluciones adoptadas”; entre muchas otras (México, Presidencia de la República, 1992; art. 2). Además, se establecía que “los acuerdos que dicte el Ejecutivo Federal en el seno de los gabinetes especializados tendrán el carácter de prioritarios en la operación general de cada una de las dependencias y entidades participantes” (México, Presidencia de la República, 1992; art. 5).

En las dos reformas organizativas que sufrió la OPR disminuyó el número de dependencias representadas en cada uno de los gabinetes, con el fin de reducir también el número de los actores involucrados en la toma de decisiones y, por tanto, centralizar aún más la generación de políticas. Por ejemplo, el gabinete de Política Exterior estaba integrado, al principio, por los titulares de la SRE, la SHCP, la Secofi, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip). Para 1992, sólo los cuatro primeros titulares seguían representados, además del secretario de Gobernación, incluido en ese año (México, Presidencia de la República, 1992; art. 4, frac. IV).

Durante el gobierno de Salinas, las decisiones políticas más importantes fueron tomadas dentro de estos gabinetes especializados. La coordinación y el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos tomados dentro de estos gabinetes, y durante las reuniones del presidente con miembros de su gabinete, estuvieron a cargo de la OPR. Por tanto, este órgano funcionó como el brazo derecho del presidente y llegó a tener tanto poder que el titular de esta oficina fue bautizado por la prensa como el “vicepresidente” de México. La OPR fue la institución burocrática más importante dentro del sistema. Fue diseñada para resolver los problemas de agencia en la burocracia, ya que funcionó como una institución de control en el sistema al monitorear la ejecución de las instrucciones presidenciales y reportar directamente al presidente sobre éstas. Asimismo, la OPR funcionó como un mecanismo de asignación de responsabilidades específicas a determinados burócratas, particularmente los secretarios de Estado, de tal manera que éstos eran personalmente responsables ante el presidente de las tareas que les fueran asignadas.

Por ejemplo, Córdoba menciona que el gabinete económico se reunía, en promedio, una vez a la semana, siendo estas reuniones presididas personalmente por Salinas en todo momento. En estas reuniones se tomaron cerca de 1600 acuerdos confidenciales, “de los cuales 95 por ciento [fueron] puestos en práctica” (Córdoba, 1994; 282). En pocas palabras, al menos en 95% del tiempo, los agentes burocráticos siguieron los intereses del principal.

Refiriéndose específicamente a la negociación del TLCAN, Fernando Solana, canciller mexicano de 1988 a 1993, declaró en una entrevista para el periódico *Reforma*: “El Presidente le encargó la negociación del Tratado [TLCAN] al Secretario de Comercio. Creo que era lo razonable. La manejaron con inteligencia y con gran capacidad de aprendizaje. La participación de la cancillería se centró en las líneas políticas que orientaban esa negociación” (Riva Palacio y Gómez, 1994; 10A). De esta cita se puede derivar un punto central: el presidente decidió delegar, probablemente durante una reunión con el gabinete de política exterior de la OPR, la responsabilidad de negociar el TLCAN a una agencia burocrática, la Secofi, y específicamente a una persona, el secretario de Comercio, que no era especialista en asuntos de política exterior, reduciendo la participación de la burocracia encargada tradicionalmente de esta función, la SRE y su servicio civil, a una posición secundaria y marginal. Más adelante se discutirá por qué decidió Salinas hacer esto y cómo se institucionalizó legalmente esta decisión.

Durante el sexenio de Zedillo, la OPR mantuvo un perfil mucho más bajo, si bien siguió funcionando formalmente hasta diciembre de 1997, cuando el presidente decidió cambiar la figura de la OPR por una serie de

gabinetes especializados, para cubrir las áreas de asuntos agropecuarios, de desarrollo social, económicos, de política interior, de política exterior, de salud, de seguridad nacional y de turismo. En lugar de un titular que encabezara la oficina, se estableció que dos personas se dividieran la coordinación de las labores de los gabinetes especializados: el coordinador de asesores para Asuntos de Política Interior y Exterior tenía a su cargo el secretariado de los gabinetes de política interior, política exterior y seguridad nacional, mientras que el coordinador de asesores para Asuntos de Política Económica y Política Social tenía a su cargo el secretariado de los gabinetes agropecuario, de desarrollo social, económico, de salud y de turismo (México, Presidencia de la República, 1997; arts. 1 al 4).

De esta manera, se buscó corregir el problema derivado de los incentivos de los agentes. Salinas había otorgado muy amplias facultades a un agente (Córdoba) con quien no había problemas de mecanismos de selección, ya que se trataba de un agente unitario, a quien el principal conocía personalmente y que tenía la formación económica indicada para supervisar la estabilización macroeconómica y la reforma estructural ideadas por el presidente. La estrecha supervisión por parte de Córdoba de los acuerdos tomados en los gabinetes aseguraba, como se ha mencionado, el cabal cumplimiento de los mismos. No obstante, el hecho de que Córdoba rindiera cuentas únicamente ante el presidente, a la vez que ostentaba amplias y discrecionales facultades, provocó que, justificada o injustificadamente, el jefe de la OPR se convirtiera en un factor de división dentro de la élite política mexicana. Así, el problema de los incentivos no se había resuelto, dado que no quedaba claro hasta qué grado perseguía intereses propios, además de los del presidente. Al limitar las facultades de los coordinadores de asesores, en comparación con las del jefe de la OPR, se limitaba a la vez la capacidad de los agentes para perseguir fines propios al establecer competencia entre ellos mismos.

La Secretaría de Relaciones Exteriores

La SRE es una de las secretarías más antiguas en México, y es la única no militar que cuenta con un servicio de carrera. El reclutamiento y promoción dentro de la SRE son realizados con base en el mérito, mediante la aplicación de exámenes periódicos. Esto la convierte en la secretaría de Estado no militar cuyos funcionarios tienen, en promedio, el mayor número de años de servicio dentro de la burocracia mexicana, y por ende en la secretaría civil más profesionalizada en México. Sin embargo, estas características la convertían al mismo tiempo en una de las más conser-

vadoras, donde el cambio y la innovación son difíciles (Núñez y Alcalá, 1989; 47-56).

Los miembros de la SRE son especialistas en asuntos políticos, culturales y legales, y se ven a sí mismos como garantes de la soberanía nacional. La gran mayoría de ellos no tiene experiencia en materia económica; son, generalmente, abogados, historiadores o politólogos. Debido a que sus miembros se definen a sí mismos como garantes de la soberanía nacional, la SRE, como institución, no apoyaba de manera decisiva una acelerada apertura del país hacia el exterior.

La SRE tuvo tres titulares distintos durante el gobierno de Salinas. Fernando Solana, el primero de éstos, había sido un secretario de Comercio especializado en la negociación de precios internos, y no en política económica exterior. Bajo Solana, todos los subsecretarios formaban parte del servicio exterior mexicano y no se hicieron esfuerzos para reclutar especialistas en asuntos económicos. Una vez concluido su periodo, ninguno de los funcionarios de alto nivel de la SRE fue nombrado para otro cargo importante dentro de la burocracia durante la administración de Salinas o Zedillo. Además, las opiniones de la SRE en política económica exterior rara vez fueron tomadas en cuenta.

Siendo así, no sólo los incentivos para apoyar de manera incondicional las nuevas directrices de la política económica exterior eran muy bajos, sino que la SRE no contaba con los conocimientos técnicos para hacerlo. Una alternativa hubiera sido conseguir asesoría externa con despachos especializados en la materia, pero esto representaría todavía un riesgo en la medida en que unos agentes (los funcionarios de SRE) hubieran podido evitar el cabal cumplimiento de su mandato con el poder que adquirirían sobre los segundos agentes (los despachos contratados). Es decir, en la medida en que se mantuvieran diferencias entre los intereses del principal y su agente (SRE), un segundo grado de delegación hubiera dado oportunidad a la SRE para imponer sus propios intereses en lugar de los del principal.

Debido a su servicio civil de carrera y su postura conservadora, resultaba difícil y costoso reformar radicalmente la SRE. En vez de crear incentivos para atraer especialistas en asuntos económicos a la SRE o cambiar las posturas de esta burocracia diplomática, el presidente prefirió asignarles tareas en las cuales ellos tenían ventajas comparativas, tales como los componentes políticos y diplomáticos de la política exterior, dejándolos al margen de la política económica exterior, particularmente la negociación de tratados comerciales.

Durante la administración de Salinas, las facultades de la SRE estuvieron regidas por tres reglamentos distintos (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985, 1989, 1993). La mayoría de sus atribuciones permanecie-

ron sin cambio, excepto en el área de política económica exterior y de negociaciones comerciales.

Por ejemplo, la SRE no sólo estaba facultada para coordinar la política exterior mexicana, sino también para decidir, con base en el artículo 6 de la Ley Sobre la Celebración de Tratados, si un acuerdo internacional debía ser firmado (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992b; art. 6). Además, todas las agencias del Ejecutivo tenían la obligación de informar a la SRE sobre cualquier acuerdo o tratado que planearan concretar, sometiéndolo a su consideración (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1992b; art. 7). Sin embargo, en el reglamento de 1993 de la SRE, algunos de los artículos del reglamento de 1989 fueron modificados.⁶ De acuerdo con el reglamento de 1993, la SRE tenía la facultad de “opinar, en la esfera de competencia de la Secretaría, sobre la procedencia de suscribir los tratados internacionales que impliquen compromisos para el Gobierno de México y sobre la conveniencia de denunciarlos o darlos por terminados [...]”, y de “opinar, en la esfera de competencia de la Secretaría, sobre la conveniencia de celebrar acuerdos internacionales, formulando el dictamen de procedencia [...]” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 9, fracs. VI y VII). También, la SRE era la encargada de “vigilar [...] la ejecución de los convenios bilaterales en los que México sea parte, cuando tal ejecución no esté encomendada a otra” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 9, frac. X).

Por otra parte, de acuerdo con el reglamento de 1989, las direcciones generales para las distintas regiones geográficas, incluyendo la Dirección General para América del Norte, tenían las atribuciones para “colaborar con los organismos de la Administración Pública Federal que se ocupen de cuestiones económicas internacionales bilaterales y participar en los mecanismos intersecretariales de carácter económico en los que se traten asuntos de tipo bilateral” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 12, frac. XII), “coordinar la participación de México e intervenir en las reuniones y eventos internacionales de carácter económico” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 12, frac. XIII), y “apoyar la promoción del comercio internacional, a través de las Embajadas y Consulados, mediante la captación, difusión, seguimiento y evaluación de la información, en coordinación con las unidades administrativas competentes” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 12, frac. XIV). La SRE perdió todas estas atribuciones en el reglamento de 1993, las cuales fueron otorgadas a la Secofi.

⁶ Las modificaciones aparecen en cursivas en las siguientes citas y su naturaleza restrictiva es obvia.

Siendo así, debido a la escasa experiencia en asuntos comerciales internacionales, a la ausencia de incentivos para apoyar la nueva agenda de política económica exterior, a los elevados costos que implicaría reformarla por su servicio civil de carrera, y principalmente por la visión nacionalista tradicional de sus miembros, la SRE fue sustituida por la Secofi como la agencia burocrática a cargo de la coordinación y ejecución de la política económica exterior mexicana, especialmente en el área comercial, durante la administración de Salinas.

En septiembre de 1993, durante un viaje a Europa, Salinas señaló que el acuerdo marco de tercera generación, firmado en 1991, no era suficiente para profundizar las relaciones de comercio e inversión entre México y la UE. En este momento se inicia el proceso para buscar la negociación de un nuevo tipo de acuerdo, derivado de las facultades otorgadas a la Comisión Europea en el Tratado de Maastricht bajo la figura de los acuerdos de asociación. Las negociaciones comenzaron a finales de 1993 bajo la SRE, con Manuel Armendáriz como representante de México ante la UE.

En cuanto a los tiempos, las cosas se complicaron con el levantamiento del EZLN en Chiapas en enero de 1994. De hecho, las negociaciones que dieron lugar al acuerdo de asociación y al acuerdo interino duraron de fines de 1993 al 8 de diciembre de 1997. En cambio, las negociaciones estrictamente comerciales duraron tan sólo un año y medio (de julio de 1998 a noviembre de 1999). Las dificultades de negociación estaban particularmente relacionadas con los aspectos políticos y la insistencia de algunos estados miembros en incluir referencias explícitas con respeto a la democracia y los derechos humanos como elementos esenciales del acuerdo, y excluir las referencias a la no intervención sobre las que México insistía.⁷

Bajo Zedillo, la SRE desempeñó un papel mucho más destacado en la negociación del TLCUE del que tuvo con el TLCAN. Esto no se debió a diferencias en el estilo personal de gobernar entre Salinas y Zedillo, sino a la naturaleza del tratado que se tenía que negociar. Cabe destacar que el importante papel de la SRE en la negociación del TLCUE representa una continuación de la estrategia iniciada por Salinas. Esta decisión tiene que ver con el esquema de negociaciones de la UE, ya que los titulares de las cancillerías de los estados miembros son quienes conforman el Consejo de Ministros, el organismo que tiene las atribuciones para negociar y suscribir acuerdos a nombre de la UE en una amplia gama de temas.⁸ Por esta razón,

⁷ El texto del acuerdo de asociación y del acta final se puede consultar en: <http://www.secofi-snci.gob.mx/negociacion/unioneuropea/profundizacion/profundizacion/profundizacion.htm>

⁸ De los 11 temas contenidos en el TLC, ocho son de competencia exclusiva de la Comi-

en contraste con el TLCAN, se respetó un tanto más la estructura jurídica e institucional de las atribuciones de las secretarías.

Asimismo, existía el antecedente de que los países que habían negociado acuerdos comerciales con la UE tenían al frente de las negociaciones a sus cancillerías. Como se ha mencionado, las características de la negociación también facilitaban una mayor participación de SRE en el caso de UE. Si bien la liberalización comercial era el componente más importante del tratado que se iba a negociar, era uno de tres. Los otros dos eran el diálogo político y la cooperación.⁹ Por ello, el acuerdo tenía un fuerte componente político y estratégico que sería manejado de mejor manera por la cancillería, aunque esto no significaba que estuvieran ausentes las fricciones entre la SRE y la Secofi.

Durante la negociación del TLCUE, se tuvo que sortear obstáculos tales como la redacción del contenido sobre democracia y derechos humanos en el acuerdo global. México insistía en la necesidad de dejar plasmado el principio de no intervención, tal como se encuentra en la Constitución, así como en la Carta de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Declaración Universal de los Derechos del Hombre. También se tenían que exponer las razones por las cuales la UE debería concretar un tratado con México, particularmente cuando no se iban a firmar acuerdos similares con otros países de América Latina en el futuro inmediato. La UE tenía una visión estratégica y geopolítica de estos acuerdos, por lo que la cancillería era la que mejor podía entender ese enfoque y defender la posición mexicana.

Las facultades de la SRE se redujeron a la negociación de los aspectos políticos del TLCUE. Así, la labor encargada a la SRE coincidía tanto con las preferencias del servicio exterior mexicano como con sus capacidades técnicas, por lo que no existía el incentivo para bloquear la negociación de un tratado de libre comercio, toda vez que con el TLCUE se lograría el contrapeso de las relaciones con los Estados Unidos, cuestión tan anhelada por la cancillería. Sin embargo, dado que ya se tenía personal altamente capacitado en la Secofi, no era necesaria la contratación de expertos externos

sión Europea (agente del Consejo de Ministros): comercio de bienes, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas relativas a la normalización, salvaguardias, compras del sector público, competencia y solución de controversias. Los temas de comercio de servicios, inversión y propiedad intelectual son atribuciones compartidas entre los estados miembros y la Comisión (Zabludovsky, 2000; 19).

⁹ El nombre formal es Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra.

para asesorar en la negociación técnica de la parte comercial, la cual reca-
yó sin cuestionamientos en la Secofi.

Si por alguna razón Zedillo hubiera decidido delegar la negociación de los tres elementos del acuerdo en la SRE, presuntamente se hubiera tenido que contratar expertos para las cuestiones técnicas comerciales. En este caso, las preferencias de la SRE y las del titular del Ejecutivo coincidían, por lo que el riesgo de problemas de agencia al hacer una doble delegación era sumamente bajo. Sin embargo, ello no fue necesario, ya que se decidió dejar la negociación política a la SRE y la comercial a otro agente (Secofi) que no presentaba problemas de mecanismos de selección, de incentivos o de cumplimiento en esta área.

Las negociaciones las llevó entonces la SRE en los temas generales, dentro de los cuales destacaba el político, y también diseñó el esquema o columna vertebral del acuerdo comercial, es decir la temática que se cubriría en las negociaciones comerciales.¹⁰ Fue el secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, quien firmó tanto el acuerdo de asociación como el acuerdo interino, que delineaba en términos generales el TLCUE. En este caso, el canciller además tenía amplia experiencia en negociaciones económicas internacionales, por haber desempeñado un papel destacado, como funcionario de la SHCP, en la renegociación de la deuda externa durante los ochenta.

El papel mucho más destacado que desempeñó la SRE en las negociaciones con Europa, en comparación con lo acontecido ante el TLCAN, se debió entonces al distinto carácter de estos dos instrumentos. Por esta razón, las reformas que sufrió la organización de la SRE en 1998 no representaron una ampliación de sus facultades en materia de política económica exterior en lo general, ni en la celebración de tratados comerciales en lo particular.

En el reglamento interior de la SRE de 1993 está considerada una Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales, la cual formalmente tenía facultades suficientes para reflejar los puntos de vista de la cancillería en las posiciones que México tomaría en los foros económicos multilaterales. Así, por ejemplo, el artículo 19, fracción I, establece que corresponde a esa dirección “formular, en coordinación con las unidades administrativas correspondientes, los lineamientos y directrices para normar la participación de México en los foros económicos multilaterales”, mientras que el artículo 19, fracción IV, estipula que le corresponde además “supervisar y participar [...] en la negociación de convenios y acuerdos de carácter económico mul-

¹⁰ Se trata del Acuerdo Interino Sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre la Comunidad Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra.

tilateral en órganos de su competencia”. Esta dirección general desaparece con el reglamento de 1998, y sus funciones no las asumen otras áreas de la cancillería, sino que se tornan facultad exclusiva de la Secofi.

Un aparente aumento de facultades en el ámbito económico internacional se da con la creación de la Dirección General de Relaciones Económicas con América del Norte y Europa y la mención de la facultad de participar en la negociación de tratados económicos. En el reglamento de 1993 se establecen direcciones generales de Relaciones Económicas Bilaterales para América Latina (en una sola dirección), y para Europa, Asia y África (en otra dirección), pero no existe la correspondiente de relaciones económicas bilaterales para América del Norte. Es la única región que no queda considerada dentro del ámbito de acción de las direcciones de relaciones económicas bilaterales. Asimismo, las atribuciones de éstas son sumamente genéricas y no hacen referencia a la facultad de negociar y firmar tratados, convenios y acuerdos. Se señala simplemente que les corresponde “coadyuvar en la inserción adecuada y participación activa de nuestro país en la dinámica económica internacional, de conformidad con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1993; art. 20, frac. I y art. 21, frac. I).

En el reglamento de 1998 ya no existe la omisión de temas relacionados con las relaciones económicas de México con América del Norte, pero las facultades que se otorgan a esa dirección general son muy limitadas. Mientras que la Dirección General de Relaciones Económicas con América Latina y Asia-Pacífico obtiene las facultades de “coordinar, en colaboración con las dependencias de la Administración Pública Federal responsables de las cuestiones económicas, las acciones de política exterior en materia económica hacia América Latina, el Caribe y Asia-Pacífico” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998; art. 19, frac. I), así como “participar en la negociación y firma de tratados, acuerdos y convenios en materia de relaciones económicas entre México y los países de América Latina, el Caribe y Asia-Pacífico” (México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998; art. 19, frac. III), la Dirección General de Relaciones Económicas con América del Norte y Europa no tiene la facultad de participar en la negociación y firma de tratados. Esto pudiera justificarse por el hecho de que recientemente se habían suscrito sendos tratados con Canadá y los Estados Unidos por una parte, y con la Unión Europea por la otra, pero siempre existe la posibilidad de modificar o renegociar los mismos o negociar nuevos instrumentos.

Desde una perspectiva de lógica funcional, no queda claro por qué se eliminan facultades en el ámbito de relaciones económicas multilaterales, y se aumentan en lo referente a la negociación y firma de tratados, acuerdos y convenios solamente para América Latina, el Caribe y Asia-Pacífico, y

no así para América del Norte y Europa. Si esto obedeciera a la falta de capacidad técnica, o bien debiera tener facultades para todas las regiones, o no debiera tenerlas para ninguna. Si se tratase de una lógica que refleja incertidumbre en torno a las preferencias de la cancillería para proseguir con la liberalización comercial, esto sería más comprensible, toda vez que se le retiran (o no se le otorgan) facultades precisamente en los ámbitos más importantes para las relaciones económicas internacionales de México: el multilateral y las relaciones con América del Norte y Europa. Como se verá, de hecho existe cierto grado de traslape con las facultades otorgadas a la Secofi en el ámbito de la negociación y firma de tratados, convenios y acuerdos con América Latina.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Durante el sexenio 1988-1994, la Secofi se rigió por tres reglamentos internos distintos (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1985, 1989, 1993), los cuales fueron codificando todos los cambios dentro de la misma. Al iniciar su administración, Salinas definió las directrices generales de su gobierno, orientadas a impulsar la modernización económica del país bajo un sistema de apertura comercial frente al exterior. Con base en ello, se redefinieron los objetivos de la Secofi a fin de fortalecer su presencia institucional como promotora del comercio interior y exterior, la industria y la inversión extranjera, buscando eliminar los factores que limitaban su pleno desarrollo (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1994; 8-12).

Se inició la reestructuración compactándose la estructura básica y reduciéndose el número de sus áreas superiores de seis a cinco, y el de sus unidades administrativas de 28 a 19, lo cual significó una disminución de 30% en su estructura burocrática. Lo que se buscó con esta compactación fue homogeneizar al personal de la dependencia, mediante el recorte del que no encajaba dentro del proceso de reestructuración y la contratación de nuevo personal altamente calificado en materia económica, especialmente de orden internacional; además, se buscó eximir a la Secofi de aquellas funciones no prioritarias que se consideraban engorrosas, para el eficiente desempeño de las nuevas funciones que le correspondería realizar. En suma, se buscó crear una secretaría más compacta, con personal más homogéneo y mejor preparado (Cook, 1994; 19-20), y con funciones más específicas (Carrión, 1989; 115 y 135-139). Estas reformas constituían el soporte para que la Secofi pudiera desempeñar adecuadamente sus atribuciones en materia de comercio internacional, las cuales fueron ampliamente reforzadas.

Desde el inicio del sexenio, se pusieron en práctica estrictos y minuciosos mecanismos de selección para garantizar que los altos funcionarios de la Secofi estuvieran capacitados para perseguir de manera efectiva los objetivos de la nueva política económica exterior. El secretario y los subsecretarios a cargo de los asuntos de comercio y finanzas internacionales contaban con grados de doctorado en economía de las universidades estadounidenses más prestigiadas y se rodearon de especialistas en economía que compartían ampliamente sus puntos de vista. Córdoba resume esto al decir que para “proceder con las reformas, un presidente y su equipo económico deben compartir su visión del futuro y un diseño general de política” porque “la homogeneidad de puntos de vista al interior del gabinete económico es un elemento clave para el éxito en la implementación de una reforma” (Córdoba, 1994; 282). Cabe mencionar que Córdoba no hace referencia al gabinete político o al social.

Además, estos colaboradores recibieron bonos anuales durante el proceso de negociación del TLCAN y sus posibilidades de ascenso fueron muy altas; en la administración de Zedillo, el titular de la Secofi se convirtió en secretario de Hacienda, un subsecretario se convirtió en secretario de Comercio y otro en subsecretario de Hacienda. Por tanto, las recompensas fueron muy generosas y, por ello, el compromiso ante la nueva política económica exterior fue también muy elevado, al contrario de lo que ocurrió con la SRE.

Como resultado de las negociaciones del TLCAN, se creó en 1990 la Oficina de Negociación del TLC en la Secofi, la cual fue transformada en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales en 1993. Esta subsecretaría contó con cuatro áreas: Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales, Dirección General de Soporte Jurídico de Negociaciones, Unidad de Negociaciones y Unidad de Seguimiento a las Negociaciones Multilaterales, Bilaterales y Trilaterales (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993). Esta subsecretaría tenía preeminencia jerárquica sobre las demás, ya que, en ausencia del secretario, éste era suplido por “[...] los Subsecretarios de Negociaciones Comerciales Internacionales, de Comercio Exterior e Inversión Extranjera, de Industria y de Comercio Interior en ese orden [...]” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 38).

Como se expuso anteriormente, todas las atribuciones en torno a acuerdos comerciales internacionales que perdió la SRE fueron adquiridas por la Secofi. Estas facultades fueron institucionalizadas mediante su inclusión en los reglamentos de la segunda. Entre las nuevas atribuciones de la Secofi se encuentran “establecer los lineamientos de política de negociaciones comerciales internacionales para la participación de México en acuerdos bi-

laterales y trilaterales, así como en los foros de negociación multilateral” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. I); “diseñar la política de comercio exterior, en coordinación con las otras direcciones generales competentes y cuidar su congruencia con las negociaciones comerciales y, en general, con la política económica de México” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. II); “proponer las estrategias y esquemas de negociación para la remoción de barreras arancelarias y no arancelarias [...]” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. V), y “coordinar el trabajo legal de las negociaciones comerciales internacionales en el ámbito de su competencia” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 12, frac. I).

Por otra parte, en febrero de 1991 se creó dentro de la embajada de México en los Estados Unidos una Oficina Especial para las Negociaciones del TLCAN. Siguiendo este patrón, se abrió una oficina similar en la embajada de México en Canadá.¹¹ Los directores de estas oficinas eran funcionarios de la Secofi y contaban con todas las prerrogativas de un diplomático, al otorgárseles el grado de ministro, aun cuando no eran parte del servicio exterior mexicano.

Estos funcionarios eran directamente responsables ante el titular de la Secofi y sólo presentaban algunos reportes, casi por cortesía, a sus jefes inmediatos superiores, los embajadores de México en los Estados Unidos y Canadá respectivamente, funcionarios de la SRE. Estos casos particulares ejemplifican claramente la forma en que la Secofi hizo suyas las atribuciones que hasta principios del sexenio poseía la SRE en lo referente a la negociación y celebración de tratados internacionales, particularmente en el ámbito comercial.

Cabe destacar que existe un traslape de facultades entre los reglamentos de la Secofi y la SRE de 1993. Como se señaló, en ese año la SRE adquirió facultades en materia de relaciones económicas multilaterales. Las facultades de la Secofi en este ámbito fueron mayores que las otorgadas a la SRE y ello podría ser fuente de fricciones. Por ejemplo, mientras que la SRE tiene la obligación de coordinarse con otras dependencias de la administración pública federal, en el reglamento interno de la Secofi se señala que la Dirección General de Política de Negociaciones Comerciales Internacionales tiene las atribuciones de “establecer los lineamientos de política de negociaciones

¹¹ La información contenida en los siguientes párrafos fue confirmada por uno de los autores a través de una conversación telefónica con un alto funcionario de la oficina de la Secofi en Washington, el 14 de octubre de 1994, y un alto funcionario de la embajada de México en Ottawa, el 4 de agosto de 2000.

comerciales internacionales para la participación de México en acuerdos bilaterales y trilaterales, así como en los foros de negociación multilateral" (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. I), y "diseñar la política de comercio exterior, en coordinación con las otras direcciones generales competentes y cuidar su congruencia con las negociaciones comerciales y, en general, con la política económica de México" (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1993; art. 11, frac. II). No se hace referencia ni a limitantes de carácter geográfico ni a la obligatoriedad de coordinarse con otras entidades de la administración pública federal.

Los cambios que sufre el reglamento interior de la Secofi en 1995 (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995) no representan una reducción en las facultades de ésta para llevar a cabo negociaciones comerciales internacionales. Se mantiene la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, se crea una Coordinación General de Negociaciones con América y Acceso al Mercado, y una Dirección General de Negociaciones de Servicios y Europa. El rango jerárquico de la Secofi en la materia queda claro, al establecerse en el artículo 11, fracción VI de este reglamento que corresponde a la Coordinación General de Negociaciones con América y Acceso al Mercado, "fungir como secretario técnico de la Comisión Intersecretarial de Negociaciones Comerciales Internacionales". La Coordinación también tiene la facultad de "diseñar estrategias para la participación de México en negociaciones comerciales internacionales con los países de América del Norte, América Latina, el Caribe y con organismos comerciales internacionales de la región" (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 11, frac. I); la SRE no tiene facultades de negociación para América del Norte y en cambio se traslapan las facultades en torno a América Latina.

Lo mismo sucede en lo referente al seguimiento y administración de los tratados de libre comercio en vigor (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 11, frac. VIII y IX), en cuyo caso también hay un traslape de responsabilidades con la SRE, aunque queda entendido que la Secofi es la cabeza de sector. Inclusive, la Coordinación obtiene la facultad de "coordinar las negociaciones comerciales en materia agropecuaria" (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 11, frac. XII), no siendo, por tanto, la Secretaría de Agricultura la que la encabeza; es más, esta última ni siquiera es mencionada.

La Dirección General de Negociaciones de Servicios y Europa tiene la facultad de conducir negociaciones comerciales internacionales con países de Europa, y en materia de servicios. En lo referente a Europa no hay traslape con la SRE, la cual carece de facultades en la materia, pero pudiera darse en el ámbito de negociaciones de servicios con América Latina y Asia-Pacífico.

La Dirección General de Organismos Comerciales Multilaterales asume plenamente las facultades que tenía la SRE en el ámbito comercial multilateral, y obtiene la facultad de “conducir las negociaciones comerciales de México con los países de Asia, África y Oceanía” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 16, frac. II). Esto también pudiera representar un traslape de funciones, aun cuando, como se señaló, en el reglamento de la Secofi se habla de “conducir” negociaciones, mientras que en el de la SRE se habla de “participar en la negociación” (México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, 1995; art. 19, frac. III). A pesar de ciertas inconsistencias y traslapes, queda clara la intención de mantener el liderazgo de negociaciones comerciales internacionales en la Secofi y no en la SRE.

CONSIDERACIONES FINALES

Este artículo partió del supuesto de que el objetivo central de la política económica exterior durante el sexenio de Salinas fue la inserción de México en la economía internacional, tanto en términos comerciales como financieros, específicamente en la región de América del Norte, dado el escaso interés que la UE mostró ante el primer intento de acercamiento por parte de México a inicios de 1991. Para lograr este objetivo, fue necesario crear una burocracia, coordinada al más alto nivel, que estuviera comprometida con la nueva política económica exterior y que fuera capaz de ponerla en práctica en forma exitosa. Esto tenía que hacerse de manera inmediata y efectiva. Durante el gobierno de Zedillo se continuó utilizando la política económica exterior como instrumento para la atracción de inversión, y en particular el TLCUE como medio para diversificar las relaciones comerciales de México. La burocracia heredada del gobierno de Salinas sirvió en gran medida para estos propósitos, sólo que por las razones mencionadas se dio un papel más destacado a la SRE en esta administración.

El predominio del Ejecutivo sobre el Congreso y el Poder Judicial, a través de su relación con el partido, permitió al presidente imponer sus preferencias de política pública con muy escasa oposición proveniente del sistema. Además, su poder absoluto sobre los nombramientos de los miembros de la burocracia le permitió crear una organización burocrática que garantizara el cumplimiento de sus metas de política pública.

Sin embargo, como en cualquier caso de delegación, el Ejecutivo tuvo que encontrar la mejor manera de resolver los problemas de agencia (mecanismos de selección, incentivos y cabal aplicación de sus mandatos) para garantizar que la burocracia mexicana, particularmente los altos funcionarios de las secretarías, persiguiera los intereses presidenciales de manera

fiel. Esto se consiguió mediante la creación de un marco institucional que resolviera estos problemas.

Salinas llevó a cabo medidas como diseño de contratos que consistieron en establecer recompensas y sanciones, mediante la posibilidad de ascensos y bonos económicos, para incentivar a la burocracia a cumplir con sus mandatos; estrictos mecanismos de selección, especialmente mediante el reclutamiento de tecnócratas altamente capacitados y con preferencias muy similares a las del principal; instancias de monitoreo y reporte de resultados, a través de la creación de la OPR; contrapesos institucionales de control, al designar a la OPR como el actor central con poder de veto en el proceso de toma de decisiones; y mecanismos para el cabal cumplimiento de sus mandatos, mediante la asignación de responsabilidades específicas a los secretarios de Estado dentro de los gabinetes de la OPR, haciéndolos directamente responsables ante el presidente de su puesta en marcha. Asimismo, el presidente institucionalizó los cambios en las atribuciones de las agencias burocráticas, codificando explícitamente en sus reglamentos las atribuciones específicas que tenían y cuáles no tenían; la ganadora en este proceso de reforma burocrática fue la Secofi y su nueva burocracia económica, a costa de la SRE y sus burócratas del servicio civil de carrera.

El régimen de Zedillo representa una continuación de la línea establecida por Salinas: se mantiene en la Secofi la delegación de poder para negociar acuerdos comerciales, y el papel más destacado que desempeña la SRE en el caso de las negociaciones políticas con Europa, iniciado con Salinas, también se mantiene. Eso se explica por la manera en que se tenían que resolver los problemas de agencia, dadas las preferencias de los principales actores. El cambio principal está en la eliminación de la OPR, lo cual, según argumentamos, puede entenderse como solución a un problema de agencia derivado de riesgo moral.

Finalmente, ¿este proceso de reforma e innovación en la burocracia fue capaz de crear una nueva organización burocrática que estuviera comprometida incondicionalmente con la nueva política económica exterior y que fuera capaz de ponerla en práctica exitosamente? Las opiniones al respecto varían, pero el hecho es que el TLCAN se negoció, concluyó, ratificó y entró en vigor en un espacio de menos de cuatro años, aún dentro de la administración de Salinas. Zedillo también logró negociar y suscribir el TLCUE dentro del ámbito temporal de su sexenio, lo cual representó no sólo un gran reto técnico y político, sino también un gran éxito para su administración. De hecho, durante este periodo, varios países de América Latina, como los miembros del Mercosur, así como Australia, intentaron suscribir un acuerdo de asociación con la UE sin haberlo logrado.

BIBLIOGRAFÍA

- Armendáriz, Manuel, "Antecedentes de la nueva relación México-Unión Europea: el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (1997)", *El Mercado de Valores*, junio de 2000.
- Banco Mundial, *World Development Indicators* (CD-ROM), 1999.
- Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 10ª ed., México, Siglo XXI Editores, 1991.
- Carrión Rodríguez, Eugenio, "Modernización en la estructura y en la administración de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Revista de Administración Pública*, núm. 74, 1989, pp. 113-141.
- Cook, María Lorena et al., "The Politics of Economic Restructuring in Mexico: Actors, Sequencing, and Coalition Change", en María Lorena Cook et al., *The Politics of Economic Restructuring: State-Society Relations and Regime Change in Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexico Studies, UCSD, 1994, pp. 3-52.
- Córdoba, José, "Mexico", en John Williamson (ed.), *The Political Economy of Policy Reform*, Washington, Institute for International Economics, 1994, pp. 232-284.
- García Ruiz, Luis de Jesús, *Las relaciones internacionales de la administración pública central: análisis de su estructura formal*, tesis de licenciatura en administración pública, México, El Colegio de México, 1994.
- Gil Villegas, Francisco, "Las relaciones México-Estados Unidos en 1988-1989: del conflicto a la cordialidad pragmática", en Lorenzo Meyer (ed.), *México-Estados Unidos, 1988-1989*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 125-144.
- Green, Rosario, "La agenda política y de cooperación en la nueva relación entre México y Europa", *El Mercado de Valores*, junio de 2000.
- Hoff, Karla y Joseph Stiglitz, "Introduction: Imperfect Information and Rural Credit Markets-Puzzles and Policy Perspectives", *World Bank Economic Review*, vol. 4, núm. 3, 1990, pp. 235-250.
- Kiewiet D., Roderick y Mathew D. McCubbins, *The Logic of Delegation: Congressional Parties and the Appropriation Process*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.
- McCubbins, Mathew D., Roger G. Noll y Barry R. Weingast, "Administrative Procedures as Instruments of Political Control", *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 3, núm. 2, 1987, pp. 243-277.
- McCubbins, Mathew D. y Thomas Schwartz, "Congressional Oversight Overlooked: Police Patrols Versus Fire Alarms", en Mathew D. McCubbins y Terry Sullivan (eds.), *Congress: Structure and Policy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987, pp. 426-439.

México, Leyes, "Decreto por el que se Reforma la Fracción X del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Diario Oficial de la Federación*, 11 de mayo de 1988.

———, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, 13ª ed., México, Porrúa, 1994.

———, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 113ª ed., México, Porrúa, 1996.

México, Presidencia de la República, "Acuerdo por el que se Crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 7 de diciembre de 1988, pp. 3-4.

———, "Acuerdo por el que se Reforma la Fracción I del Artículo Cuarto del Acuerdo por el que se Crea la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de febrero de 1989, p. 2.

———, "Acuerdo por el que se Crea la Oficina de la Presidencia de la República, Cuyo Titular Será Designado por el Presidente de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 5 de junio de 1992, pp. 3-6.

———, *El Gobierno Mexicano*, México, Presidencia de la República, 74 v., 1994.

———, "Acuerdo por el que se Reestructuran los Gabinetes Especializados del Ejecutivo Federal y se Abroga el Diverso que Creó la Oficina de la Presidencia de la República", *Diario Oficial de la Federación*, 19 de diciembre de 1997, p. 2.

México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 20 de agosto de 1985, pp. 3-16 y 113-123.

———, "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 16 de marzo de 1989, pp. 24-42.

———, "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 1º de abril de 1993, pp. 54-76.

———, "Manual General de Organización de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 28 de julio de 1994, pp. 8-44.

———, "Reglamento Interior de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial", *Diario Oficial de la Federación*, 2 de octubre de 1995, p. 53 y ss.

México, Secretaría de Relaciones Exteriores, "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 23 de agosto de 1985, pp. 4-20.

———, "Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores", *Diario Oficial de la Federación*, 26 de enero de 1989, pp. 16-34.

———, *Ley de Tratados*, México, SRE, 1992a.

- , “Ley Sobre la Celebración de Tratados”, *Diario Oficial de la Federación*, 1º de enero de 1992b, pp. 2-3.
- , “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de marzo de 1993, pp. 2-24.
- , “Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Diario Oficial de la Federación*, 28 de agosto de 1998, pp. 12-41.
- Moe, Terry M., “Political Institutions: The Neglected Side of the Story”, *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 6, núm. especial, 1990, pp. 213-253.
- Núñez Urquiza, J. y Ma. Cristina Alcalá Rosete, “La política exterior mexicana y la estructura de la Secretaría de Relaciones Exteriores”, *Revista de Administración Pública*, núm. 74, 1989, pp. 47-76.
- OCDE, *Estudios Económicos de la OCDE: México*, París, OCDE, 1992.
- Palacios Treviño, Jorge, *Tratados: legislación y práctica en México*, 2ª ed., México, SRE, 1986.
- Patten, Christopher, “Relaciones entre la Unión Europea y México, en el umbral de un nuevo milenio”, *El Mercado de Valores*, junio de 2000.
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America (Studies in Rationality and Social Change)*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
- Riva Palacio, Raymundo y Ciro Gómez Leyva, “La entrevista a Solana: ‘no me arrancaron la cancillería’”, *Reforma*, 27 de junio de 1994, p. 10A.
- Salinas de Gortari, Carlos, *Primer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1989.
- , *Segundo Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1990.
- , *Tercer Informe de Gobierno*, México, Presidencia de la República, Dirección General de Comunicación Social, 1991.
- , *Cuarto Informe de Gobierno*, *La Jornada*, 2 de noviembre de 1992, suplemento especial.
- , *Quinto Informe de Gobierno*, *La Jornada*, 2 de noviembre de 1993, suplemento especial.
- , *Sexto Informe de Gobierno*, *La Jornada*, 2 de noviembre de 1994a, suplemento especial.
- , “Mensaje de toma de posesión del presidente Carlos Salinas de Gortari”, en Carlos Arriola (comp.), *Documentos básicos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)*, México, Secofi, 1994b, pp. 3-17.
- , “Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994”, en Carlos Arriola (comp.), *Documentos básicos (Tratado de Libre Comercio de América del Norte)*, México, Secofi, 1994c, pp. 29-30.

- Seara Vázquez, Modesto, *Derecho internacional público*, 13ª ed., México, Porrúa, 1991.
- Smith, Peter H., *Talons of the Eagle: Dynamics of U.S.-Latin American Relations* (2ª ed.), Nueva York, Oxford University Press, 2000.
- Solís Hernández, Miguel, "Los tratados y la Constitución", tesis de licenciatura en derecho, México, Escuela Libre de Derecho, 1958.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 24ª ed., México, Porrúa, 1990.
- Weldon, Jeffrey, "Political Sources of Presidentialismo in Mexico", en Scott Mainwaring y Matthew Soberg Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin América*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, pp. 225-258.
- Williamson, John, "What Washington Means by Policy Reform", en John Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Washington, Institute for International Economics, 1990, pp. 7-20.
- Wonnacott, Ronald J., *The Economics of Overlapping Free Trade Areas and the Mexican Challenge*, Toronto y Washington, D.C., Howe Institute and The National Planning Association, 1991.
- Zabludovsky, Jaime, "Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea", *El Mercado de Valores*, junio de 2000.

LAS RELACIONES MÉXICO-CANADÁ: SU EVOLUCIÓN RECIENTE

PEDRO CASTRO MARTÍNEZ

LAS ACTUALES RELACIONES ENTRE MÉXICO Y CANADÁ poseen una dimensión apenas sospechada décadas atrás. El asunto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hoy en avanzada fase de maduración, fue el elemento decisivo de ese cambio, que ahora toca nuevos campos en la vinculación canadiense-mexicana, desde el económico hasta el político y cultural. En el trabajo que presentamos se verán algunos aspectos destacados de las relaciones gubernamentales y de negocios de los dos países durante el último decenio, en particular durante la administración del presidente Ernesto Zedillo. En términos generales, dichas relaciones estuvieron enmarcadas por las necesidades particulares de los actores, diferentes por fuerza, y con objetivos que no siempre coincidieron. Entre ellas resaltan la búsqueda de nuevos mercados para los productos y servicios de exportación, la ampliación de las oportunidades de inversión canadiense, las preocupaciones de Ottawa en materia de derechos humanos y democracia en nuestro país, así como la apertura de nuevos temas de la agenda bilateral.

UNA MIRADA A LA HISTORIA DE LAS RELACIONES MÉXICO-CANADÁ

Estos países establecieron relaciones diplomáticas en 1944, en ocasión de la Segunda Guerra Mundial, cuando por las necesidades del momento México envió alimentos, petróleo y materias primas industriales a Canadá. El conflicto estimuló en alguna medida sus vinculaciones económicas, aunque no significó un cambio apreciable, ni siquiera en materia de inversiones, campo en el que Canadá ya tenía una presencia que se remontaba al porfiriato, en áreas tales como las comunicaciones, la generación de energía eléctrica y la minería. En una perspectiva más amplia, la Segunda Guerra Mundial fue el principio de un camino sin retorno en las relaciones internacionales de Canadá y México. La primera nación vio debilitados los lazos con su metrópoli británica, en tanto que la segunda afirmó todavía más los propios con su

vecino del norte. El resultado neto de esta situación fue que México y Canadá inauguraron una relación más estrecha —de manera separada— con los Estados Unidos. Aunque aquellos dos países eran casi vecinos, carecieron de los elementos suficientes para construir un puente que les permitiera superar los efectos derivados de la atracción unilateral que les significaban los Estados Unidos. La atención excesiva en el mercado y las inversiones estadounidenses propició una desatención mutua entre México y Ottawa, y un bajo perfil en sus relaciones políticas bilaterales. Una ausencia aparente de intereses comunes les impidió ser interlocutores normales, más allá del formalismo diplomático. Sus escasos encuentros se vieron impregnados de imágenes superficiales, exotismos y absurdos prejuicios.

El desconocimiento mutuo fue simultáneamente causa y efecto de esta situación, que permitió la existencia de una suerte de intermediación estadounidense en sus relaciones. Intereses privados de Estados Unidos, como grandes empresas manufactureras y comerciales, desempeñaban un papel fundamental en los tratos entre México y Canadá. En otros casos, la poca comprensión del mercado de Canadá orillaba a las empresas mexicanas a vender sus mercancías a los comerciantes estadounidenses. La única excepción a esta práctica eran las ventas de petróleo de un país al otro.

Las relaciones políticas entre México y Canadá fueron tan precarias como las económicas, pero tuvieron un fugaz momento estelar durante los gobiernos de José López Portillo y Pierre Elliot Trudeau, en ocasión de un proyecto de “mercado común” entre los tres países de Norteamérica, que estaba ganando la atención de la administración de Reagan.¹ En especial, su proyecto de alianza económica trinacional centrada en el petróleo preocupó a los mandatarios mexicano y canadiense, quienes, cada quien a su manera, tenían en la soberanía energética de sus países la piedra de toque de sus políticas nacionalistas. Trudeau se encontraba en un momento muy difícil para sostener sus proyectos de soberanía energética frente a la hostilidad creciente de los Estados Unidos.² López Portillo, por su parte, había encontrado en la riqueza petrolera de México la posibilidad de una nueva expresión de la soberanía nacional, en ocasional oposición a Washington. Así pues, Trudeau y López Portillo tenían motivos para coincidir políticamente a favor de una postura compartida frente a las inocultables presio-

¹ J. L. Granatstein y Robert Bothwell, *Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy*, Toronto, University of Toronto Press, 1990, p. 268.

² Sobre este particular, véase Rodolfo Aguilar Mellado, *La política energética nacionalista de Canadá: el caso de los hidrocarburos, 1970-1984*, tesis profesional para obtener el grado de licenciado en relaciones internacionales, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México, 1993, en especial las pp. 112-123.

nes y exigencias de convertir a sus países en incondicionales proveedores de energéticos de los Estados Unidos. De este modo, a mediados de 1980, durante una visita a Ottawa, y en obvia referencia a tal situación, López Portillo declaró que las fuentes de energía de su país no serían destinadas a mantener los altos estándares de vida de otras naciones.³ El resto de la historia fue el fracaso de la Nueva Política Energética de Trudeau y su posterior relevo por un gobierno conservador que se empeñó en destruir todo su legado nacionalista, así como el fin del sueño petrolero de México antes de que concluyera el gobierno de López Portillo. El capítulo que siguió fue un giro en las relaciones con los Estados Unidos, y una mayor atención a los planteamientos continentalistas de Washington, con excepción del relativo al conflicto centroamericano, donde se advirtió el decidido apoyo de Canadá a la postura mexicana en Contadora.⁴ Pasada la euforia, los dos países volvieron sus ojos hacia ellos mismos, y se vio en ambos casos una vuelta a la situación tradicional, significada por una distancia al parecer insalvable.

MULRONEY Y SALINAS, LOS ARQUITECTOS DE LAS NUEVAS RELACIONES

La llegada de los conservadores al poder en Canadá, con Brian Mulroney como primer ministro, y de Salinas de Gortari a la presidencia en México, con sus políticas neoliberales y de unión económica con los Estados Unidos, fueron las condiciones previas del acercamiento entre los dos países. Ambos emprendieron medidas de privatización, desregulación y apertura al capital foráneo que les ganaron aplausos en el exterior, particularmente de los intereses públicos y privados de los Estados Unidos. Brian Mulroney desde el principio hizo gala del celo dismantelador de las políticas de Pierre Trudeau, a fin de preparar un clima favorable para una mejor asociación con Washington, en especial en lo referente al tratamiento a sus inversiones en Estados Unidos y sus relaciones en el campo de los hidrocarburos. A diferencia de Mulroney, Salinas de Gortari continuó y profundizó las políticas de su antecesor inmediato, en lo que se llamó el cambio estructural expresado en reformas de mercado, que le valió diversos elogios por la forma en que condujo a un país "cerrado" a la senda del progreso y el bienestar compartido gracias a la liberalización económica.

³ Citado por Manuel A. Millor, *Mexico's Oil: A Catalyst for a New Relationship with the U.S.* Boulder, Co., Westview Press, s.f., s.p.

⁴ Stephen J. Randall, "Sharing a Continent: Canadian-Mexican Relations since 1945", en Jean Daudelin y Edgar J. Dosman (eds.), *Beyond Mexico: Changing Americas*, vol. 1, Carleton University Press y Canadian Foundation for the Americas, 1995, p. 31.

El presidente Salinas fue de los líderes políticos con quienes el primer ministro canadiense se entrevistó en París durante la Cumbre Económica de 1989. Ambos discutieron la situación en América Central y el problema de la deuda externa mexicana. También Mulroney en esta ocasión enfatizó el deseo de su gobierno de “desempeñar un papel mayor” en América Latina y aceptó una invitación para hacer una visita oficial a México.⁵ La visita de Mulroney a México, del 15 al 18 de marzo de 1990, fue precedida por contactos propios de la VII Reunión del Comité Ministerial Conjunto de enero. Siete secretarios de México y nueve de Canadá asistieron a las reuniones que tuvieron lugar el 22 y 23 de enero, donde se manifestaron a favor del fortalecimiento de las relaciones bilaterales, la Organización de Estados Americanos, cuestiones del comercio y el ambiente, en un paso dirigido a preparar la visita de Mulroney a México.⁶

La reunión entre Mulroney y Salinas de Gortari arrojó como frutos la firma de diez acuerdos bilaterales, una expresión, según el primero, de que “ahora, las relaciones entre Canadá y México entran en una nueva fase”, expresión propia de la cortesía diplomática, pero que en esta ocasión sí reflejaba la realidad que se vivía. Los acuerdos bilaterales cubrieron cuestiones tales como el comercio y las inversiones, la asistencia legal mutua, la lucha contra el narcotráfico y la cooperación entre las dependencias de ambos gobiernos en materia de agricultura, agua y recursos forestales.⁷ Mulroney se entrevistó además con secretarios de Estado, parlamentarios, funcionarios de gobierno y representantes del sector privado. Una delegación de compañías canadienses y asociaciones industriales también viajó a México con el primer ministro.⁸ La visita de Mulroney fue seguida inmediatamente después por la del ministro de Comercio Internacional, John Crosbie, quien encabezó una misión comercial compuesta de representantes de 19 empresas canadienses, del 22 al 24 de abril de 1990. El viaje, cuyo objetivo principal fue examinar oportunidades comerciales, tuvo como uno de sus resultados principales la firma de un memorándum de entendimiento sobre la compra por México de 200 000 toneladas de trigo canadiense y el reestablecimiento de la Cámara de Comercio Canadá-México.⁹

⁵ Edward Genspon, *The Globe and Mail*, 13 de julio de 1989, pp. A1 y A2.

⁶ Howard Ross, *The Globe and Mail*, 22 de enero de 1990, p. A10.

⁷ Prime Minister's Office, “Prime Minister's Speech”, 16 de marzo de 1990, en *Canadian International Relations Chronicle (CIRC)*, enero-marzo de 1990, Centre Québécois de Relations Internationales-External Affairs and International Trade Canada, p. 22.

⁸ Linda Hossie, *The Globe and Mail*, 15 de marzo de 1990, pp. A1 y A9.

⁹ *CanadExport*, vol. 8, núm. 10, 1º de junio de 1990, pp. 1 y 2.

Dirigiéndose al Consejo Mexicano para Asuntos Internacionales, John Crosbie hizo un recuento de las iniciativas recientes tomadas por el gobierno federal en su estrategia de promoción de las exportaciones para México, y explicó que nuevos esfuerzos deberían resultar pronto en la conclusión de otros acuerdos sobre impuestos y protección de inversiones.¹⁰

El presidente Salinas de Gortari, después de entrevistarse en Houston con el mandatario estadounidense George Bush, llegó a Ottawa el 7 de abril de 1991 para realizar una visita oficial de tres días. En los encuentros que tuvo con el primer ministro y con los *premiers* de Ontario y Quebec, así como en su discurso ante el Parlamento canadiense, su preocupación principal fue la discusión y promoción del libre comercio entre su país, Canadá y los Estados Unidos.¹¹ Aunque el libre comercio pareció ser el objetivo de su viaje, atestiguó la firma de tres acuerdos: dos sobre doble imposición y el otro sobre coproducción de películas o programas de televisión, y dos memorandos de entendimiento relativos a las exportaciones.¹² Además de los contactos personales entre los mandatarios canadiense y mexicano, las reuniones ministeriales conjuntas seguían su curso y hacían su parte en la elevación del nivel de las relaciones entre los dos países. Así, la VIII Reunión de la Comisión Ministerial se llevó a cabo en la ciudad de México, el 25 de diciembre de 1991. Aquí la variedad de temas tratados también fue muy amplia: comercio, cultura, medio ambiente y agricultura.¹³ La IX Reunión de la Comisión Ministerial, que tuvo lugar en Ottawa a mediados de febrero de 1993, se verificó en el clima derivado de dos acontecimientos importantes en las relaciones bilaterales. Uno fue la entrada en vigor del TLCAN en el mes de enero de ese año, y el otro fue el quincuagésimo aniversario de las relaciones diplomáticas entre ambos países. En esta ocasión, los ministros canadienses y mexicanos se reunieron para discutir las perspectivas del TLCAN, así como las prioridades de la cooperación futura en una amplia gama de asuntos.¹⁴ Se firmaron cuatro memorandos de entendimiento, en los campos de la vivienda, minería, educación y cultura.¹⁵

¹⁰ Minister for International Trade, Speech No. 90/24, 24 de abril de 1990.

¹¹ Madelaine Drohan y Alan Freeman, *The Globe and Mail*, 9 de abril de 1991, pp. A1 y A3.

¹² Government of Canada, *News Release*, 8 de abril de 1991.

¹³ "VIII Reunión de la Comisión Ministerial México-Canadá", *El Mercado de Valores*, núm. 24, 15 de diciembre de 1991, p. 7; *Le Devoir*, 23 de noviembre de 1991, p. B2.

¹⁴ *Le Devoir*, 13-14 de marzo de 1993, p. A9.

¹⁵ CIRC, enero-marzo de 1993, p. 19.

UNA BASE DE LAS NUEVAS RELACIONES: INVERSIONES, COMERCIO Y TLCAN

Las relaciones económicas entre México y Canadá, sin ser boyantes, mantenían por entonces una continuidad mayor que la de sus relaciones políticas. La inversión y el comercio fueron los cimientos del encuentro de los noventa. México recibía una cantidad modesta de inversión canadiense, concentrada en el sector minero. Hacia 1990 se calculaba en 370 millones de dólares, es decir, 1.4% del total de las inversiones extranjeras en México.¹⁶ Ello contrasta notablemente con el hecho de que 63.9% de la inversión foránea canadiense se ubicaba en los Estados Unidos.¹⁷ De manera silenciosa, un sector de la inversión canadiense se fue situando en las llamadas maquiladoras, donde antes de 1988 era virtualmente inexistente.¹⁸ Pronto aparecería un cambio dramático con el TLCAN, el dinamizador de las relaciones.

En vísperas del TLCAN, los planes de México y Canadá frente a los Estados Unidos hicieron inevitables los intercambios de impresiones y la búsqueda de espacios compartidos, porque ambos sostenían que, de no llegarse a un arreglo trilateral, alguno de los dos iba a resultar afectado por el otro en virtud de los acuerdos separados con la potencia mayor. Pero tal cosa no era fácil. En un principio, el gobierno conservador de Mulroney no se mostraba dispuesto a emprender una nueva e incierta fase de negociaciones, después de su tratado de libre comercio con los Estados Unidos, con un país de escasa importancia para sus inversiones y comercio, con un nivel de vida y salarios más bajos, competitivamente desventajosos. Los lazos canadiense-mexicanos eran en verdad el eslabón débil de la economía continental norteamericana. Hacia 1989, sólo 5% de las exportaciones mexicanas, con un valor de 1.7 millones de dólares, se dirigían a Canadá. Y únicamente 0.4% de las exportaciones canadienses, con un valor de 523.3 millones de dólares, se dirigían a México.¹⁹ Por otra parte, la oposición canadiense mantenía que el TLCAN podría empeorar el de por sí alto nivel de desempleo de su país, ya establecido en un histórico 11%. El Congreso del Trabajo de Canadá y grupos de opinión afines sostenían que el TLCAN con México se iba a traducir en la migración de empleos de baja calificación al

¹⁶ Christian Allard, "Mexico for Sale: Gringos Welcome", *Canadian Business*, noviembre de 1990, p. 74.

¹⁷ "Mexico is Waiting for Free Trade", *Canadian Business*, agosto de 1991, p. 17.

¹⁸ Un excelente trabajo sobre el tema es el de Monty L. Lynn, "Canadian Business in Mexico: The Quiet Past and Burgeoning Future", *Southwest Journal of Business & Economics*, El Paso, Tex., núm. 1, primavera de 1992, p. 9.

¹⁹ Bruce Stokes, "Yukon to Yucatan", *National Journal*, 29 de septiembre de 1990, p. 2325.

sur y en la sustitución de bienes canadienses por los importados de México. Las bajas remuneraciones a la mano de obra mexicana, por otra parte, iban a ser una ventaja competitiva perniciosa para Canadá.²⁰ Asimismo, existía una preocupación justificada en el sentido de que México había adelantado posiciones de negociación que podrían contrastar negativamente con la postura de Canadá ante los Estados Unidos. Los nacionalistas pensaron que el gobierno de Mulroney había ido demasiado lejos al haber ofrendado recursos canadienses valiosos —energía y agua— a fin de complacer los intereses estadounidenses. Al final, Canadá decidió participar en las pláticas trilaterales, más por razones defensivas (para asegurar el acceso al mercado norteamericano en los términos ya pactados) que por las nuevas oportunidades de mercado que hipotéticamente se ofrecían.²¹

El gobierno mexicano también estaba reticente a participar en un acuerdo bilateral con Canadá. Cuando Washington hablaba de las posibilidades de un acuerdo trilateral, México, interesado exclusivamente en un convenio de libre comercio con los Estados Unidos, se mostraba reacio a la participación canadiense en este proyecto. Un tercer socio, con una sólida relación con los Estados Unidos consagrada en el tratado bilateral de libre comercio de 1988, podría sabotear las conversaciones en un esfuerzo por mantener ventajas. México, cuando se convenció de que no se presentarían riesgos significativos a causa de la participación de Ottawa en el acuerdo, percibió que Canadá podría ser un activo importante en sus relaciones económicas internacionales. Además, lejos de restringir la relación con los Estados Unidos, Ottawa significaría un nuevo e importante aliado comercial de México. En otras palabras, el TLCAN sería la mejor prueba de que las relaciones económicas exteriores de México estaban “diversificándose”, con un nuevo y desarrollado socio. Para propósitos internos, con un ojo puesto en opositores, que argumentaban que el presidente Salinas había conducido a una relación excluyente con los Estados Unidos, la nueva vinculación con Canadá era una buena prueba de que se equivocaban. Además, el gobierno de México acabó por convencerse de que la participación de Canadá en el tratado trilateral era un poderoso impulso para revalorar las relaciones con este país. Esta perspectiva fue sin duda correcta, porque el “espíritu trilateralista” alentó los intercambios comerciales y de inversión, así como los contactos gubernamentales.

²⁰ Véase mi trabajo “Comercio e inversiones México-Canadá: un asunto trilateral”, *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 5, mayo de 1993, p. 498.

²¹ Maxwell, Cameron, Lorraine Eden y Maureen Appel Motol, “North American Free Trade: Co-operation and Conflict in Canada-Mexico Relations”, *Canada among Nations 1992-93: New World Order?*, Ottawa, Carleton University Press, 1992, p. 180.

La cuestión de un acuerdo de libre comercio entre México y los Estados Unidos que incluyera a Canadá significó una mutua exploración previa de intereses e intenciones entre los gobiernos de México y Ottawa. A mediados de junio de 1990 se informó que el ministro de Comercio Internacional de Canadá y su contraparte mexicana Jaime Serra hablaron extensamente sobre el tema en una reunión en Ottawa.²² Al final, después de varios "estudios", el 24 de septiembre el ministro Crosbie anunció su decisión de participar en "consultas exploratorias" para establecer la base para negociaciones subsecuentes sobre un acuerdo que uniera a Canadá con México y los Estados Unidos. El ministro explicó las razones subyacentes en esta decisión: "Está en el interés canadiense participar desde un principio en estas pláticas de libre comercio iniciadas por México con los Estados Unidos. La alternativa hubiera sido no participar y perder la oportunidad de tener una influencia directa y un papel en las negociaciones que podrían afectar nuestros intereses comerciales en el vital mercado norteamericano."²³

En una reunión posterior con el Comité Permanente de Asuntos Externos y Comercio Internacional, el 9 de octubre, John Crosbie justificó la participación de Canadá en las pláticas de libre comercio norteamericano, con las razones siguientes: 1) las nuevas oportunidades de comercio ofrecidas a los exportadores canadienses como resultado de las recientes reformas económicas de México, y 2) la necesidad de participar desde el principio en estas pláticas dada la importancia del mercado norteamericano para la economía canadiense.²⁴ Las consultas trilaterales sobre este asunto continuaron durante el resto del año, entre representantes reunidos en Houston el 16 de octubre, y ministros citados en Bruselas y Washington a principios de diciembre.²⁵ La participación de dos países de menor tamaño económico junto a una gran potencia en el TLCAN ha destacado el asunto de las coincidencias y diferencias que pudieran surgir entre ellos frente a los Estados Unidos. En varias ocasiones se ha hablado de la posibilidad de hacer valer el peso conjunto mexicano-canadiense, asumiendo la necesidad de darle un contenido equitativo al acuerdo. Un ejemplo de tal intención fue lo manifestado por el viceministro de Asuntos Exteriores J. R. Morden en la ciudad de México:

²² Patricia Lush y Madeleine Drohan, *The Globe and Mail*, 14 de junio de 1990, pp. B1 y B2, y *The Globe and Mail*, 13 de junio de 1990, p. B4.

²³ Drew Fagan, *The Globe and Mail*, 25 de septiembre de 1990, pp. B1 y B4.

²⁴ Minister for International Trade, *Statement*, núm. 90/58, 9 de octubre de 1990.

²⁵ Madeleine Drohan, *The Globe and Mail*, 3 de diciembre de 1990, pp. B1 y B2.

Lo que deberíamos esperar [del TLCAN] es una relación realmente equilátera, en el sentido de un triángulo que tiene tres lados iguales, más que una relación de diálogo centralista, que tiene una capital al centro y otras dos en la periferia. La mejor manera de lograr esto es asegurando que el lado Ottawa-México del triángulo reciba tanta atención como los otros dos. Esto requerirá de un esfuerzo a conciencia de los gobiernos de Canadá y México para compensar la fuerza de gravedad que ejercen los Estados Unidos.²⁶

La gran vinculación económica y política de México y Canadá con su poderoso vecino, la modestia de sus intercambios mutuos en todos los órdenes, así como el tamaño de sus economías, fueron elementos que navegaron a contracorriente de la constitución de una alianza cimentada en intereses comunes, capaz de contrarrestar el peso de Washington dentro y fuera del TLCAN. No obstante esta situación, empezó a tomar forma la existencia de un interés básico derivado de la necesidad de contrarrestar a su poderoso vecino, que, a pesar de su apoyo declarado al libre comercio regional y al TLCAN, podría adoptar posiciones unilaterales capaces de perjudicar a sus socios. Tal interés básico se realizaría en circunstancias en las que los dos socios menores de la alianza norteamericana se sintieran amenazados. En todo caso, aunque el desarrollo del contenido del TLCAN se convertiría en una prioridad para Canadá y México, es tan sólo uno de los elementos presentes en una vinculación cada vez más expansiva y dinámica. Conviene tener presente que el “mutuo descubrimiento” de los dos países, a raíz del TLCAN, los afectó por igual en su política exterior. Tanto en Canadá como en México, la élites gubernamentales, educativas y culturales modificaron sus perspectivas, que antes se centraban en los Estados Unidos más que en cualquier otro país, y permitieron imaginar que quedaba un largo camino por recorrer y un espacio que ganar en sus relaciones.²⁷

LAS RELACIONES ZEDILLO-CHRÉTIEN

Los contactos bilaterales en la primera parte de 1994 se dieron en medio de una situación difícil para México, derivada de los acontecimientos políticos ocurridos a partir de la insurrección del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN). La visita de una misión económica encabezada por

²⁶ “Discurso para el viceministro de Asuntos Exteriores J.R. Morden con motivo del 50 aniversario de relaciones diplomáticas Canadá-México”, s.f., mimeo.

²⁷ Edgar J. Dosman, “Managing Canadian-Mexican Relations in the Post-NAFTA Era”, en Jean Daudelin y Edgar J. Dosman (eds.), *Beyond Mexico*, op. cit., p. 83.

el ministro de Comercio Exterior de Canadá André Ouellet, del 3 al 7 de enero, coincidió con los enfrentamientos armados entre los rebeldes y el ejército mexicano. Al mes siguiente, una delegación de cinco ministros canadienses asistió a la X Reunión Ministerial Conjunta en la ciudad de México. Durante este acto se discutieron asuntos tales como el ambiente y los derechos humanos, ambos del mayor interés del gobierno canadiense, que fueron objeto de polémica antes y después de la puesta en vigor del TLCAN. En este último punto, si bien Ottawa habló del "tremendo progreso" que México había hecho en la materia, expresó delicadamente sus dudas acerca de si las iniciativas mexicanas con respecto a los derechos humanos obedecían en lo esencial a aplacar las críticas de los Estados Unidos, Canadá y el resto del mundo.²⁸ Esta preocupación se reflejó durante los trabajos de la X Reunión de la Comisión Ministerial, sobre todo en la entrevista separada que tuvo el ministro de Asuntos Exteriores de Canadá con el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México para discutir la situación chiapaneca. El ministro Ouellet señaló en esa ocasión su deseo de que se llegara a una solución pacífica que tomara en consideración las "causas fundamentales de fondo" (*fundamental underlying causes*) del conflicto.²⁹ Durante la clausura de la X Reunión, las partes se manifestaron por el fortalecimiento de las relaciones económicas entre sus países, así como por procurar una mayor colaboración académica y cultural.

El primer ministro Jean Chrétien así como los ministros de Industria y de Comercio Internacional visitaron México del 23 al 25 de marzo, visita que recordaba el impacto de la presencia de sus antecesores Mulroney y Trudeau en nuestro país. Entre sus propósitos estaba tener una entrevista con el presidente Salinas y secretarios de Estado, así como inaugurar las celebraciones conmemorativas del medio siglo de relaciones diplomáticas mexicano-canadienses, entre las que estaba una de las más grandes ferias comerciales jamás organizadas por Canadá en México, la Canadá Expo '94. Sin embargo, el asesinato de Luis Donaldo Colosio, el 23 de marzo, echó sombras sobre la visita del primer ministro. Los contactos personales con Salinas se vieron limitados por los acontecimientos del momento, aunque Chrétien pudo entrevistarse con importantes miembros del sector público y privado. El primer ministro canadiense expresó que la muerte violenta de Colosio no tendría impacto en la confianza de los inversionistas en el futuro de las reformas políticas y económicas mexicanas.³⁰ Pero indi-

²⁸ Jeff Sallot, *The Globe and Mail*, 16 de febrero de 1993, p. A6.

²⁹ Government of Canada, *News Release*, núm. 28, 22 de febrero de 1994, y *News Release*, núm. 33, primero de marzo de 1994.

³⁰ Jeff Sallot, *The Globe and Mail*, 26 de marzo de 1994, pp. A1-A7.

có que Canadá vería con atención las elecciones federales mexicanas de agosto de ese año.

El ~~premier~~ Chrétien realizaría una nueva visita a México entre el 8 y el 10 de abril de 1999, y en esta ocasión él y el presidente Zedillo darían a conocer un importante documento titulado Nuevas Direcciones: la Declaración de Objetivos y Plan de Acción de 1999, una suerte de proyecto comprehensivo y ordenado para las relaciones entre los dos países para los siguientes años, en el que se detallaron los campos de la cooperación, unos ya existentes, y se incluyeron acuerdos nuevos relativos a los servicios aéreos, de satélites y telecomunicaciones, cooperación en materia de salud pública e incendios forestales. Esta visita de 1999 fue antecedida por una de 1994 —ya mencionada—, correspondida en junio de 1996 por el presidente Zedillo en Ottawa, así como otros encuentros, como la Cumbre de Santiago de abril de 1998 y las cumbres de Líderes del APEC en Vancouver y Kuala Lumpur de 1997 y 1998, respectivamente. A su vez, los encargados de la política exterior y del comercio internacional de ambos países estuvieron en contacto permanentemente. En 1998, el ministro Axworthy se reunió con la secretaria Rosario Green en Santiago, una vez más en Nueva York durante la Asamblea General de las Naciones Unidas y luego en México, donde copatrocinaron en enero de 1999 un seminario sobre minas antipersonales. Mención especial merece la reunión del Comité Ministerial Conjunto, del 17 al 19 de febrero de 1999, en la que participaron nueve ministros canadienses y dos secretarios de Estado. Sus actividades incluyeron discusiones sobre temas de cooperación en áreas nuevas, y la firma de acuerdos en materias tales como seguridad humana, cooperación satelital, diversidad cultural, asuntos indígenas, desarrollo social, cambio climático, entre otras. Por el lado comercial, debe comentarse la importante visita del Team Canada a México de enero de 1998, que ha sido una de las más impresionantes en su tipo. Incluyó ~~premier~~ provinciales, ministros del gabinete y representantes de aproximadamente 300 compañías. En esta ocasión, se firmaron 91 tratados comerciales con valor de 230 millones de dólares canadienses. Seis nuevos acuerdos fueron firmados, durante la estancia del Team Canada, en las áreas de cooperación para el desarrollo, modelos forestales, cooperación antinarcoóticos, telecomunicaciones, educación y salud. Hasta 1999, existían más de 50 acuerdos bilaterales en vigor.

Reflejando la preocupación de Canadá por el respeto a la integridad y la seguridad de las personas en México, y a su diversidad cultural, los dos países trabajaron en estas áreas en la búsqueda de entendimientos. Destaca el que sus comisiones de Derechos Humanos firmaran un acuerdo de cooperación bilateral en octubre de 1995, mientras que en mayo de 1998 se realizó una visita de directivos mexicanos en esta materia, acompañados

de representantes de ONG, a Ottawa. Un tema de particular interés para México y Canadá es el que tiene que ver con las relaciones entre sus respectivos indígenas, a raíz de la creciente importancia de las reivindicaciones territoriales y de respeto a derechos ancestrales, notables en el estado de Chiapas y la provincia de Quebec. Asimismo, en noviembre de 1996 tuvo lugar en la ciudad de México la primera Mesa Redonda Económica Aborigen México-Canadá. Este esfuerzo fue una consecuencia casi inmediata de la llamada Declaración de Objetivos de junio de 1996 —que veremos más adelante—, la cual señala, entre otras cosas, “el compromiso de enriquecer los vínculos entre las culturas indígenas por medio de la promoción y exploración de la cooperación económica”. Más adelante, en mayo de 1998, una delegación parlamentaria canadiense visitó a Chiapas, y la embajada del Canadá creó un fondo especial de 100 000 dólares, con el nombre de Canada Fund for Local Initiatives, para apoyar el desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas en México. Asimismo, en la Reunión del Comité Ministerial Conjunto Canadá-México, de febrero de 1999, tuvo lugar una “reunión social especial” sobre temas indígenas, durante la cual la Indian and Northern Affairs Canada y el Instituto Nacional Indigenista de México firmaron la Declaración de Intenciones sobre Cooperación en Asuntos Indígenas. Y a fin de desarrollar lazos de negocios entre indígenas de ambos países, el gobierno de Canadá apoyó el envío de una misión comercial indígena a México en la primera semana de mayo de 1999, encabezada por el jefe Phil Fontaine.³¹

El presidente Zedillo, durante su visita a Ottawa de junio de 1996, suscribió con el *premier* Chrétien la Declaración de Objetivos para la Relación Canadá-México y el Plan de Acción Adjunto. Y durante los trabajos de la XII Reunión del Comité Ministerial de diciembre de 1996, fue revisado el Plan de Acción para incluir en él nuevas actividades. Durante los últimos tres años, la Declaración de Objetivos y el Plan Revisado de Acción de 1996 ha contribuido decisivamente a enfocar la atención en las relaciones, tanto en Canadá como en México. Esta declaración identificó tres elementos principales en la actual relación entre los dos países: convergencia, coincidencia y complementariedad. El primero de ellos se refiere a los vínculos en ascenso en materia económica y política, así como a sus propósitos de desarrollarlos con otras regiones del mundo con intereses comunes. El segundo tiene que ver con las similitudes de los dos países, tanto en sus percepciones del mundo como en sus prioridades en materia de política

³¹ Government of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, “Canada-Mexico indigenous cooperation”, septiembre de 1999, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico/aborigin-e.asp>

exterior. El último se refiere a los espacios en que las relaciones mutuas pueden ser profundizadas, a fin de obtener "la máxima ventaja del potencial de ambos países".³² En 1999 estos últimos incorporaron una serie de elementos en otro documento de trabajo, las Nuevas Direcciones: Declaración de Objetivos y Plan de Acción de 1999. Esta iniciativa y las actividades en ella contenidas están basadas en el creciente aliento y dinamismo de la relación entre Canadá y México, en la participación estatal y de actores no estatales, y en la emergencia de temas que habrán de ser atendidos por los gobiernos, con la convicción de una identidad compartida en su calidad de socios del hemisferio, y el reconocimiento de que la relación se desarrolla en el contexto norteamericano.³³

UNA ESTRATEGIA COMÚN CONTRA LA LEY HELMS-BURTON

Uno de los frutos concretos de la búsqueda de coincidencias entre Zedillo y Chrétien, en la línea de la nueva relación entre sus países, frente a los Estados Unidos, fue su postura común ante los efectos de la Ley Helms-Burton. Dirigidos a desalentar la formación de empresas de Canadá y México en Cuba, en su momento llegaron a afectar a importantes compañías como la Sheritt International Corp., con sede en Toronto, y el Grupo Doms de Monterrey. Así, en virtud del título IV de la Ley Helms-Burton, el gobierno de los Estados Unidos retiró sus visas a ejecutivos y sus familiares de las dos empresas. Aunque aparentemente era un asunto de carácter bilateral, de inmediato se puso en el plano del TLCAN, demostrándose de esa manera que los asuntos delicados en materia externa de al menos dos de los tres países participantes ya iban a tener una dimensión diferente. La aprobación de los títulos III y IV, como también las disposiciones migratorias adversas a los empresarios canadienses y mexicanos con intereses en Cuba, provocaron de inmediato la repulsa y la búsqueda de medidas conjuntas contra la famosa ley.

Durante una reunión en Granada, el **premier** canadiense anunció su rechazo a la ley e invitó al presidente Clinton a bloquearla, y llamó a la Unión Europea (UE) y a México a sumar esfuerzos para condenar la extraterrito-

³² Duncan Woord y George A. MacLeans, "A New Partnership for the Millennium? The Evolution of Canadian-Mexican Relations", *Canadian Foreign Policy*, vol. 7, núm. 2, invierno de 1999, p. 39.

³³ Government of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, "New Directions: Canada-Mexico 1999 Declaration of Objectives and Action Plan", <http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico/finald-e.asp>

rialidad de la misma. Para México y Canadá, la Ley Helms-Burton en una primera instancia representó un desafío para su política exterior, que sostiene su derecho soberano a mantener relaciones con Cuba. Además, para Canadá, las medidas significaban un atentado contra una ya larga y fructífera relación con ese país del Caribe, que contribuyó en buena medida a aminorar los efectos del bloqueo estadounidense, otorgándole a su vez beneficios en los órdenes comercial y de inversiones. México, por su cuenta, se encontraba en una situación un poco más complicada: debía atender la situación de los intereses nacionales privados en Cuba y el sostenimiento de una política histórica hacia la isla, sin poner en peligro los elementos que componen una delicada relación con los Estados Unidos. En consecuencia, el gobierno de México optó por sumar su postura contra la Ley Helms-Burton a la de sus aliados potenciales, en vez de adoptar una actitud de confrontación con Washington. En primera instancia, resolvió poner el asunto de la extraterritorialidad en el marco del TLCAN, identificando sus intereses con los de Canadá.³⁴ En esta dirección, el presidente Zedillo señaló a la prensa que combatiría dicha ley a través de los mecanismos del TLCAN y la Organización Mundial de Comercio (OMC), en una posible acción coordinada con el gobierno canadiense.³⁵ Más adelante, tuvo ocasión de conjuntar su postura con la del *premier* canadiense: el carácter extraterritorial —y por tanto inadmisible— de la Ley Helms-Burton fue uno de los temas principales que el presidente mexicano abordó durante su visita oficial al Canadá, realizada del 10 al 14 de junio de 1996.

Durante el encuentro entre los dos mandatarios, se puso en un primer plano el diseño de una respuesta conjunta a esa parte de la legislación estadounidense anticubana; Zedillo, por ejemplo, condenó en más de una ocasión la Ley Helms-Burton durante sus apariciones ante la prensa. Con Chrétien, consideró la creación de mecanismos legales capaces de permitir a las empresas de los dos países protegerse contra demandas en cortes estadounidenses por “tráfico” de bienes expropiados tras el triunfo de la Revolución cubana. Entre las medidas acordadas estuvo un proyecto de “ley antídoto”, que prohibía a las empresas nacionales sumarse al embargo estadounidense contra Cuba. No dejó de mantener una prudente cautela: “yo no mentiré a los empresarios y hombres de negocios de México al prometerles que la legislación que haremos los hará totalmente invulnerables a la Helms-Burton”. En cambio, sostuvo que Canadá y México consideraban desafiar esa ley bajo el capítulo 20 del TLCAN sobre resolución de disputas

³⁴ “Washington Stand on Cuba Upset Mexicans”, *The Globe and Mail*, 4 de junio de 1996.

³⁵ *Canadian Press*, 2 de junio de 1996.

comerciales, con el establecimiento de un panel trilateral.³⁶ A corto plazo, ambos líderes llamarían la atención del presidente Clinton acerca de los inconvenientes de llevar adelante la medida, y tratarían de convencerlo de que hiciera uso de sus facultades de desistimiento para imponer una moratoria en la aplicación de la ley, primero por seis meses y luego por tanto tiempo como fuese posible. Además, urgirían a los países de la UE a que llevaran el caso a la OMC, ya que México y Canadá no podían presentar sus quejas ante esa organización y ante el TLCAN al mismo tiempo; en cambio, la UE sí podría llevarlo a la primera.³⁷

El gobierno de Clinton fue receptivo a las posturas de sus aliados y vecinos. Impuso moratorias sucesivas, cada seis meses, a la aplicación del título III, a partir de julio de 1996. Con esta determinación, esperaba ganar tiempo para persuadir a sus aliados de no imponer represalias contra los Estados Unidos. De acuerdo con lo expresado por Clinton, su decisión alentaría a Canadá y a México a unirse en su presión para que el gobierno cubano llevara a cabo reformas en el orden político y económico.³⁸

LA NATURALEZA DE LAS RELACIONES ECONÓMICAS

Para tener una idea respecto del crecimiento de los vínculos económicos mexicano-canadienses debemos iniciar con un dato revelador: su comercio se incrementó alrededor de 95% en el periodo 1993-1999. Desde el año de la puesta en vigor del TLCAN, el comercio bilateral México-Canadá creció cerca de 95%, expandiéndose de 2.7 billones de dólares en 1993 a 5.3 billones en 1999. En este periodo, las exportaciones mexicanas se duplicaron, y las importaciones de Canadá crecieron aproximadamente 154%. Para México, Canadá se ha convertido en su segundo mercado de exportaciones más importante después de los Estados Unidos; para Canadá, México es ahora su tercera fuente más importante de importaciones. México es hoy el quinto socio comercial de este país. De enero de 1994 a septiembre de 1999, empresas con capital canadiense realizaron inversiones por dos

³⁶ "Chrétien, Zedillo Seize up Embargo", *The Globe and Mail*, 13 de junio de 1996; "A Long Climb Back", *Maclean's*, 24 de junio de 1996; John Geddes, "Mexico out to Lure More Foreign Money", *The Financial Post*, 12 de junio de 1996; David Isreaelson, "Plan to Fight Cuba Law in the World", *The Toronto Star*, 13 de junio de 1996.

³⁷ Alan Toulain, "Canada to Retaliate in Kind to Anti-Cuba Law", *The Financial Post*, 18 de junio de 1996.

³⁸ "Clinton Compromise on Cuba Sanctions Draws Muted Praise, Brickbats", *Canadian Press*, 17 de julio de 1996.

billones de dólares, que hicieron de Canadá el quinto inversionista foráneo más importante del país. En lo que toca a inversiones canadienses en México, hay que señalar que hacia fines de septiembre de 1999 existían 1 123 compañías con diversas participaciones en la economía mexicana, representando 6.4% del número total de compañías establecidas en México con inversión extranjera directa (17 521). Canadá ocupa el quinto lugar entre los países inversionistas en México; sus inversiones están canalizadas principalmente en el sector manufacturero (56.1% del total), de servicios (26.6%), industria minera y extractiva (10.5%), comercio (6.3%) y otros sectores de la economía (el restante 0.5%).³⁹ Por otra parte, las inversiones mexicanas en Canadá ascendieron a 464 millones de dólares en 1998, más del doble de los 154 millones de 1993, según datos de Statistics Canada.⁴⁰ Estas cifras muestran el impresionante salto realizado por los dos países en materia económica, pero conviene adentrarse en lo que no nos enseñan, que es la composición y naturaleza cualitativa de los intercambios, lo que se verá a continuación.

PATRÓN ACTUAL DE INTERCAMBIO ECONÓMICO BILATERAL

Las ventas mexicanas a Canadá

1. Equipo de transporte. México ensambla automóviles, camiones de carga y de pasajeros y motores, a la vez que produce partes para esos vehículos. Su comercio con Canadá en este tipo de bienes es de los más importantes. Son productos de tecnología intermedia y baja, donde la mano de obra ensambladora es esencial.
2. Maquinaria, equipo y partes electrónicas. Esta área es una de las más dinámicas, debido a que está localizada en la boyante área de la integración internacional horizontal. Incluye computadoras, radios, equipos de telecomunicaciones y sus partes. Grandes corporaciones han fragmentado sus líneas de producción en varios países, a fin de disminuir costos. Desde sus plantas en México exportan microcomputadoras a Canadá, entre otros países.

³⁹ Mexican Government, Ministry of Foreign Affairs, Directorate General of Economic Relations with North America and Europe, "Mexico-Canada Economic Relations", 12 de octubre de 2000, pp. 1-2 y 8, <http://www.embamex.can.com/english/economy/ecorelmexcan.html>

⁴⁰ Government of Canada, Department of Foreign Affairs and International Trade, 1998, <http://www.dfait-maeci.gc.ca/mexico/relations-e.asp>, pp. 1-3.

3. Maquinaria, equipo y partes eléctricas. Este capítulo incluye equipo y partes para iluminación doméstica interna y externa, así como para automóviles. También podemos incluir motores eléctricos para vehículos automotores, maquinaria eléctrica, bombas y generadores. Son productos de tecnología intermedia e inferior, donde también la mano de obra ensambladora es esencial.
4. Petróleo crudo y minerales combustibles. Los hidrocarburos han sido exportados a Canadá de manera consistente en los últimos años, y, si las tendencias se mantienen, Canadá espera una demanda sostenida del hidrocarburo a corto y mediano plazos.
5. Frutas y otros vegetales. Las ventajas comparativas, en términos de costos de mano de obra y clima, son altamente favorables a México. Sin embargo, algunos productos se encuentran en competencia con los de países del Caribe, con los que Canadá tiene tratos preferenciales. Se espera que esta situación comercial sea mantenida, e incluso incrementada, en el caso del jitomate, brócoli, cebolla, pepino, pimiento, plátano, uva, así como fresa, melón y mango, en sus presentaciones fresca o congelada.
6. Utensilios domésticos y mobiliario. Hay una amplia variedad de productos como escobas, piedra pómez, cepillos, estropajos, jergas, fibras de ixtle y sisal, "mechudos" para fregar y otros, cuyas materias primas y modos de elaboración son típicos de las comunidades indígenas. Algunos utensilios son igualmente aceptados en el mercado canadiense, tales como los de madera, peltre y cobre. El mobiliario doméstico también tiene presencia en Canadá.
7. Alimentos y bebidas. La población canadiense está cambiando sus hábitos tradicionales de alimentación, en beneficio de productos de origen foráneo, y la creciente reputación de algunos alimentos y bebidas tiende a imponer nuevos patrones gastronómicos. En este contexto, productos tales como el mango o las bebidas alcohólicas como el tequila o el mezcal, especias e infusiones reputadas como exóticas, café en grano, todo tipo de chiles y pimientos con sus derivados, tienen aceptación en Canadá.
8. Servicios y actividades relacionadas con la recreación y empleo del tiempo libre. El desarrollo turístico de México, especialmente el de sus playas, atrae a visitantes de Canadá a lo largo del año, sobre todo durante el invierno. México tiene costas frente a los dos océanos más grandes, y una amplia variedad de playas, ríos y lagos, así como de fauna.

Las ventas canadienses a México

1. **Telecomunicaciones.** Compañías canadienses encuentran un ambiente favorable para sus negocios en México. Northern Telecom Ltd., especializada en redes de telefonía celular, realiza operaciones en México. Por medio de un socio mexicano, Spar Aerospace Ltd., ganó un jugoso contrato a fin de proporcionar sistemas de comunicación para estaciones terrestres y satélites. SR Telecom Inc., de Saint Laurent, Que., por su parte, está asociado con Teléfonos de México para proveer de servicios telefónicos a comunidades rurales usando su sistema de radio.
2. **Transporte público.** Bombardier Inc. y UTCD Inc. son firmas líderes en ingeniería y manufactura de sistemas de tránsito urbano y ferrocarril. Hace casi dos décadas, Bombardier ganó un importante contrato para proporcionar 426 carros para el sistema de transporte colectivo subterráneo de México, y después adquirió la Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, S. A. Aunque Bombardier perdió una licitación para construir carros para el metro de la ciudad de México —hecho que tensó de momento las relaciones entre los dos países y que motivó el retiro del embajador de Ottawa—, esta firma no se ha sentido desalentada en modo alguno para continuar sus actividades en México.
3. **Productos agropecuarios.** México importa anualmente una cantidad significativa de productos alimentarios de origen agrícola. Una parte de estas importaciones proviene de Canadá: leche en polvo, trigo y cebada, sorgo, semillas oleaginosas y ganado para cría. Por otro lado, los cambios continuos en los patrones de consumo de México permiten suponer que las importaciones de productos de Canadá, tales como galletas gourmet, papas congeladas rebanadas, alimentos para hornos de microondas, jugos de fruta y mariscos, entre otros, tendrán una mayor presencia.
4. **Equipos y servicios para la industria del petróleo y gas.** Compañías de tecnología para hidrocarburos en Canadá, de alcance global por la calidad de sus productos, como Partec-Lavalin Inc., tienen negocios con Petróleos Mexicanos, como el relativo a tecnología para transformar petróleo pesado en ligero.
5. **Servicios financieros.** Canadá tiene la red más extensa de bancos y compañías de seguros en el mundo. Con la privatización del sector bancario, y con la apertura del mercado a la participación foránea, se crearon las condiciones para su presencia en el mercado nacional, oportunidad aprovechada por el Bank of Nova Scotia y el Bank of Montreal, con intereses en Inverlat y Bancomer.

6. Servicios y equipo minero. La tecnología minera canadiense es una de las más avanzadas del mundo. México, con excepciones notables, se encuentra años atrás con respecto a los avances y requiere de la revitalización del sector.
7. Servicios y equipos ambientales. El gobierno mexicano está comprometido en la regeneración de tierras, aire y aguas, debido a su participación en el TLCAN. Por tal motivo, existe una creciente demanda del sector privado y público de equipo anticontaminación y servicios relacionados. Las importaciones proporcionan la mayor parte de estos últimos, particularmente para tratamiento industrial y de aguas, y control de la contaminación del aire.
8. Maquinaria y tecnología industrial. El sector exportador de Canadá participa en el mercado de máquinas-herramientas, así como de equipo y tecnología para trabajo de metales, producción de plásticos o manejo de materiales.
9. Otros. Aquí podemos mencionar equipo para la industria forestal, para la generación y transmisión eléctrica, para procesamiento de alimentos y para conservación de energía, así como tecnología de irrigación y bombeo, y suministro de papel periódico, entre otros rubros.⁴¹

UNA VISIÓN CRÍTICA DEL COMERCIO BILATERAL

Existe la inquietud de que el patrón de comercio entre México y Canadá, que podríamos llamarlo de complementariedad desigual en el espacio de una zona económica integrada, pudiera consolidarse en beneficio del segundo país, al obtener mayores ventajas. Es claro, según puede observarse en el apartado anterior, que México es oferente, entre otros bienes, de los manufacturados, en donde sin embargo está ausente la alta tecnología, que no es más que un reflejo del tremendo rezago general que el país tiene en esta materia. En estos bienes el componente esencial es la transformación industrial, donde concurren un grado mediano o bajo de elaboración y un trabajo barato (a veces la labor ensambladora es todo), como sería el caso de los sectores automotriz, eléctrico o electrónico. Este punto es de especial importancia, debido a que aquí se muestra lo que ya es en efecto una parte de la división internacional del trabajo, en la que ciertos países

⁴¹ Pedro Castro, "Relaciones México-Canadá: un asunto de seguridad nacional", *Sociológica: seguridad y soberanía nacionales en América Latina*, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, año 9, número 25, mayo-agosto de 1994, pp. 222-226.

se posicionan en desventaja frente a los más avanzados, que han sido los beneficiarios exclusivos de las revoluciones tecnológicas ocurridas en las últimas décadas. Estos últimos países, con los Estados Unidos y Japón a la cabeza, empujados por las necesidades derivadas de la competencia global, transfieren procesos de producción a regiones atrasadas, a la vez que organizan un nuevo mapa productivo, en donde ellos mantienen el control de las operaciones. Canadá, en su comercio con México, acusa rasgos que no lo distinguen mucho de los Estados Unidos, a pesar de la modestia relativa de los intercambios. La canasta exportadora canadiense está más diversificada en cuanto a productos y servicios, y contenidos tecnológicos, y en varios casos es precursora de inversiones directas en el país. Una precisión adicional se impone. Los productos terminados en México para la exportación a Canadá no son “mexicanos” o “nacionales” en el sentido propio de la palabra, sino más bien el resultado de la integración industrial global, a su vez parte de la estrategia de grandes corporaciones estadounidenses o japonesas. En este sentido, México seguiría cumpliendo su papel como miembro de rango inferior de la sociedad económica regional. En un examen detenido de los productos y servicios de Canadá, salta a la vista que son “canadienses” en el sentido de que provienen de empresas netamente nacionales de ese país.

Es de destacar también, en términos de la seguridad nacional mexicana, la persistente dependencia de Canadá, sobre todo en cuanto a leche en polvo, trigo, cebada y semillas oleaginosas. Parece cierto para muchos que México es un productor ineficiente de tales bienes, por lo que la lógica de las ventajas comparativas aconseja su importación de Canadá. Pero en otros términos la visión es diferente, puesto que la seguridad alimentaria es una condición básica de la existencia soberana de cualquier país. A estas alturas, resulta claro que los productos arriba apuntados son esenciales en la mesa mexicana, y que, ante la eventualidad de una crisis de divisas que interrumpiera sus canales de suministro, nuestro país se vería en serios problemas. El asunto de la dependencia alimentaria de México con respecto a Canadá —y desde luego a los Estados Unidos— requiere una consideración más detenida. En el principio está la vulnerabilidad de nuestro país en materia de alimentos para su población, y sus dificultades para superarla, al menos a corto plazo. Es pertinente apuntar que, en materia de sobrevivencia de la población mexicana, Canadá ocupa un lugar todavía más crítico que los Estados Unidos, debido a que el trigo y la leche en polvo que vende a México no tienen posibilidades de sustitución, por ejemplo, en virtud de una mayor producción nacional. La agricultura mexicana, por las características de suelo, clima y humedad, carece de las condiciones requeridas para satisfacer las necesidades de trigo de la población y para

aumentar significativamente la oferta del ganado productor de leche. En cuanto al maíz y el frijol, ambos productos básicos en la dieta de la mayoría de los mexicanos, las compras a los Estados Unidos son complemento de la producción nacional en los casos de malas cosechas. El tema de las relaciones comerciales México-Canadá es crítico para la seguridad nacional mexicana, y corresponde al Estado, por tanto, atenderlo, con un enfoque de largo plazo, a fin de que dichas relaciones resulten efectivamente en beneficio del país. Una mirada a la balanza agrícola entre los dos países nos advierte que México tiene un déficit sostenido, al menos desde 1994. Así, en 1999, tal déficit ascendía a la nada desdeñable cifra de 372.7 millones de dólares.⁴²

LAS PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO INMEDIATO

Las relaciones entre México y Canadá experimentan un estrechamiento sostenido a partir de las iniciativas políticas vinculadas al desarrollo del TLCAN. Si bien éste fue el punto de partida, es válido afirmar que algunos de los componentes de ese vínculo toman un curso propio, particularmente en lo que toca al sector económico. En otras palabras, la tarea más difícil, la del inicio, ya tuvo lugar con un éxito que rebasó toda expectativa. En términos de las percepciones, las actitudes, los recelos derivados del escaso conocimiento de un país acerca del otro, se avanzó hasta un punto de no retorno. Un proyecto de vinculación en todos los órdenes, que pone en relieve una multiplicidad de intereses comunes, vive y goza de buena salud, y puede esperarse que se seguirá fortaleciendo, a pesar del peso todavía tan decisivo de los Estados Unidos en el ámbito regional.

Los primeros contactos entre lo que será la administración mexicana y el gobierno de Chrétien no han arrojado, al menos en apariencia, datos genuinamente reveladores en lo que toca al futuro de sus relaciones. Durante una visita a Washington, como parte de un periplo que lo llevaría a Ottawa, Vicente Fox señaló algunas medidas de gobierno que tomaría una vez en posesión de la presidencia constitucional: abrir la industria petroquímica a la inversión foránea, reanudar el diálogo con los rebeldes de Chiapas con miras a arreglos definitivos y fortalecer el TLCAN. También habló de conseguir ayuda para México de sus poderosos vecinos para que se convierta en un socio y aliado comercial de mayor rango, y expresó la necesidad de elevarlo al nivel de sus contrapartes, así como de suprimir la regla de 51% de propiedad

⁴² Government of Canada, op. cit., p. 12.

nacional en la industria petroquímica, para que “pudiese fluir” inversión en ese rubro al país. Ya en Ottawa, en agosto de 1999, Fox desatinadamente habló de expandir el TLCAN hasta convertirlo en una versión americana de la UE, con fronteras abiertas al movimiento de mano de obra y al comercio. La respuesta del *premier* Chrétien no se hizo esperar: señaló que la estructura de América del Norte, con dos pequeños países al lado de uno poderoso, los Estados Unidos, hacía imposible cualquier modificación, además de que el patrón existente en las relaciones entre los dos países en materia de comercio e inversión funcionaba bien.⁴³ Esta respuesta, que cayó como balde de agua fría en la comitiva del presidente electo y pronto en la opinión pública mexicana, reveló al menos que debía actuarse con mayor cautela en los tratos con Canadá, y no dar por un hecho que ciertos intereses comunes a los dos países puedan llevar por fuerza a una alianza bilateral en el marco del TLCAN. Ottawa coincidió con Washington en el sentido de que no debía esperarse alguna modificación de fondo en el área de libre comercio, lo que fue un frustrante revés para el presidente electo, quien durante su campaña en diferentes ocasiones habló en firme del levantamiento de las trabas al libre tránsito norcontinental a favor de la mano de obra mexicana. Aunque no es posible esgrimir razones que hagan suponer que la proverbial tenacidad de Fox acabará por lograr los cambios deseados, falta todavía un largo trecho por recorrer.

En cuanto a las inversiones de Canadá en México, de momento las perspectivas pueden ser calificadas de buenas, pero nada más. Falta el convencimiento de una parte del empresariado canadiense —el más tradicional— de que la situación relativamente bonancible de la economía mexicana puede sostenerse, y de que las prácticas de la administración pública con respecto a los negocios vayan a evolucionar pronto en el sentido de reducir los costos de transacción y erradicar la corrupción en diferentes niveles. Es revelador que Canadá tenga mayores montos de inversión en Brasil y en Chile, a pesar del tiempo transcurrido en la operación del TLCAN y la relativa cercanía geográfica de México. Para Keith Christie, embajador de Canadá en México, “las razones de esta situación radican en el hecho de que México sostiene normas que bloquean la presencia del capital extranjero en las telecomunicaciones, energía eléctrica y petróleo, sectores donde las empresas canadienses son más competitivas”.⁴⁴

⁴³ “Mexico’s Fox Looks to Improve Relations with Northern Neighbors”, 24 de agosto de 2000, <http://europe.cnn.com/20000/WORLD/americas/08/24/fox.us/>

⁴⁴ Isabel Studer, “México-Canadá: los obstáculos a superar”, *Enfoque: información, reflexión y cultura política*, núm. 343, 27 de agosto de 2000, p. 20. Este interesante ensayo analiza las dificultades a que podrían enfrentarse las relaciones entre los dos países en los años venideros.

Por lo demás, la integración económica de América del Norte traerá sin duda nuevas posibilidades comerciales para México, con repercusiones en firmas, sectores económicos y regiones. No hay duda de que México y Canadá seguirán sintiendo sus efectos en mayor medida que los Estados Unidos, la economía más poderosa del planeta. Por otro lado, se mantiene vigente el optimismo derivado de la convicción de que México y Canadá fortalecen día a día sus relaciones mutuas en varios campos, pero esta situación no excluye la posibilidad de diferencias, entre las que se cuentan las relacionadas con las prácticas desleales de comercio por parte de empresas canadienses. Finalmente, deben apreciarse factores no económicos de importancia, como es la mutua percepción amistosa que tienen canadienses y mexicanos. Éste es el resultado de la ausencia de conflictos históricos entre los países y del hecho de que, después de todo, comparten el sentimiento de que es mejor cooperar que mantenerse solos en un escenario regional e internacional de creciente complejidad.

LA POLÍTICA Y EL COMERCIO DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA: 1994-2000

RICARDO MACOUZET NORIEGA
LUIS GONZÁLEZ VILLANUEVA

INTRODUCCIÓN

EN TÉRMINOS GENERALES, LAS PRINCIPALES ORIENTACIONES de la política exterior de México, entre finales de 1994 y 2000, tuvieron una gran continuidad con respecto a las del sexenio anterior. Ello se debió a dos razones principales: 1) en el ámbito externo, se consolidaron los cambios producidos por la globalización y el fin de la Guerra Fría. Éstos, dadas sus características, han condicionado en gran medida los vínculos de México con el exterior, en especial desde 1989; 2) en el ámbito interno, el gobierno de Ernesto Zedillo mantuvo casi invariable el modelo de desarrollo económico instrumentado durante el sexenio de Salinas de Gortari. Dado el vínculo estrecho entre este modelo y el exterior, ello supuso mantener, sin mayores cambios, las orientaciones y objetivos de la política económica externa iniciada años atrás.

Por otra parte, al igual que en el sexenio de Salinas, la política económica externa permeó el conjunto de la política exterior de México. Aquélla fue prioritaria frente a la agenda de la política externa tradicional. Temas como el desarme, la cooperación para el desarrollo y la reforma de los organismos internacionales, entre otros, se mantuvieron, pero, en general, con un perfil más bajo que los estrictamente económicos. Sin embargo, como una gran excepción en las semejanzas entre ambos sexenios, durante el gobierno de Zedillo disminuyó la tensión, claramente existente en la anterior administración, entre el cambio de modelo de desarrollo económico, los nuevos intereses, las nuevas realidades e influencias externas y las posturas tradicionales de la política exterior de México. A diferencia del gobierno de Salinas, la apertura económica interna se acompañó de un mayor cambio político interno, lo cual repercutió en el discurso y en acciones concretas de vinculación con el exterior. En otras palabras: entre finales de 1988 y 1994, se pretendió hacer una *perestroika* sin *glasnost*, mien-

tras que en el último sexenio la *glasnost*, sin revertir la *perestroika* —o más aún, para apoyarla—, se hizo cada vez más presente; a la aceptación de las nuevas realidades de la interdependencia económica, se añadieron cambios políticos internos que paulatinamente, no sin ambigüedades y contradicciones, fueron reorientando el discurso y la práctica externa en términos de una mayor aceptación de la interdependencia política en, por lo menos, un tema importante de la nueva agenda internacional: la democracia representativa.

A partir de estos supuestos podemos enunciar el planteamiento principal de nuestro trabajo: durante la administración que nos ocupa, la política exterior de México hacia América Latina mantuvo, al igual que la política exterior en su conjunto, una gran continuidad en relación con la del sexenio anterior; la nueva agenda internacional se combinó con la nacional para constreñir fuertemente la política exterior mexicana en el área latinoamericana; los asuntos económicos tuvieron preeminencia sobre los políticos, sin que, aun en aquéllos, América Latina fuera, más allá del discurso, una prioridad. Por otra parte, en la política exterior de México hacia América Latina es posible advertir la manera en que la apertura política interna influyó paulatinamente en algunos cambios —con menos tensión y contradicciones que en el sexenio anterior—, en relación con el discurso y la práctica política tradicional respecto de la democracia representativa.

Con el propósito de ilustrar las ideas expuestas líneas arriba, en este artículo se analizará la política exterior y las relaciones comerciales de México hacia América Latina durante el gobierno de Ernesto Zedillo. No pretendemos hacer una descripción pormenorizada de las mismas. Solamente se señalarán sus condicionamientos, sus rasgos y sus resultados, desde nuestro punto de vista, más sobresalientes y ejemplificativos de dichos vínculos. El trabajo se divide en dos grandes apartados. El primero se inicia con una descripción de los cambios internacionales y regionales que influyeron en el carácter de la relación con Latinoamérica, para después analizar la política exterior de México hacia la región, básicamente en el plano político-diplomático; los asuntos económicos se tratarán aquí solamente en términos muy generales, sobre todo en lo relativo a la continuidad del modelo instrumentado por Salinas de Gortari. En el segundo apartado se estudian las relaciones comerciales de México con América Latina y el Caribe. Con este propósito se divide la región, conforme a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en tres zonas: Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Por su relevancia para la política exterior y el comercio de México hacia la región, en este apartado se analizarán brevemente, en términos particulares, las relaciones comerciales de México con Brasil y Cuba. Por otra parte, dada la importancia de los Estados Unidos

para América Latina en general, y en particular para México, a lo largo de este trabajo frecuentemente se hará referencia a la política mexicana hacia Latinoamérica en el marco de la relación de la región y de México con aquel país.

LA POLÍTICA EXTERIOR HACIA AMÉRICA LATINA

Contexto internacional y regional

El fenómeno de la globalización es muy complejo. Existen diversas interpretaciones acerca de su origen, efectos y perspectivas. Sin embargo, hay consenso acerca de que la misma se ha acelerado en la última década, principalmente en lo económico, aunque también en lo político. Este fenómeno ha traído como consecuencia una mayor interdependencia mundial, incidiendo no sólo en el carácter de las relaciones entre los estados, sino también sobre la política interna de numerosos países. Por otra parte, el fin de la Guerra Fría trajo consigo cambios importantes en la redistribución del poder en el ámbito internacional, obligando a un replanteamiento y reacomodo de la política exterior en la mayoría de los estados.

Escapa a los propósitos de este trabajo profundizar en el origen y las consecuencias de ambos fenómenos. Por tanto señalaremos algunos de sus principales efectos internacionales y específicamente sobre América Latina.

En lo internacional, el fin de la Guerra Fría trajo como consecuencia un incuestionable predominio político y militar de los Estados Unidos, "sin que pueda vislumbrarse, a corto plazo, otro poder que pueda contrarrestarlo".¹ Existen diversas interpretaciones acerca de las perspectivas del mundo que se está estructurando; sin embargo, parece haber acuerdo en cuanto a que la década pasada fue de claro dominio estadounidense.²

En segundo lugar, como producto de la globalización, durante los últimos años se ha consolidado la tendencia a la apertura y desregulación de las economías estatales, así como a la mundialización de los procesos productivos. En el campo económico, más que un orden unipolar, observamos una tendencia hacia la multipolaridad, con países dominantes en lo particular o como cabezas de bloques regionales. En adición a la confor-

¹ Mario Ojeda, "México y España veinte años después de la reanudación de relaciones", *Foro Internacional*, núms. 2-3, abril-septiembre de 1998, p. 173.

² Al respecto, véase, entre otros, Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1999, pp. 35-49.

mación de estos últimos, se han multiplicado recientemente los acuerdos comerciales bilaterales.

En tercer lugar, durante los últimos años se ha consolidado una nueva agenda internacional, fruto en buena medida de la gran homogeneidad ideológico-política que se produjo con el fin de la Guerra Fría. Los temas tradicionales relativos a la cooperación para el desarrollo, el desarme, las relaciones Norte-Sur y, en general, los vinculados al extinto conflicto Este-Oeste han sido desplazados o sustituidos en especial por los siguientes: la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos, el medio ambiente y el narcotráfico.³ Por supuesto, a estos temas habría que añadir los relativos al comercio y a la reforma económica internacional.

Por último, en esta apretada síntesis, hay que agregar un fenómeno importante. La globalización, el fin de la Guerra Fría y en general la mayor interdependencia han "contribuido a erosionar el concepto tradicional de soberanía [...] Por lo menos está claro que el viejo concepto de soberanía absoluta, derivado del Estado autárquico y cerrado, está cediendo a otro más dinámico, que se ajusta a la intensificación del comercio y de las relaciones internacionales de hoy".⁴ Este fenómeno, íntimamente vinculado a la nueva agenda internacional, ha provocado que las fronteras estatales se diluyan a favor de una mayor intervención de organismos o de órganos jurídicos internacionales en asuntos que antes se localizaban sólo en la jurisdicción interna. Ello es claramente observable en el campo de los derechos humanos. La creación de la Corte Penal Internacional es el mejor ejemplo al respecto.

En lo regional, América Latina ha resentido de manera considerable los efectos tanto de la globalización como del fin de la Guerra Fría. Difícilmente podría ser de otra manera; en su conjunto, Latinoamérica es una región que más que influir sobre las grandes tendencias internacionales es sumamente dependiente de las mismas y, en general, más que activa en la promoción de cambios, es reactiva frente a ellos.⁵ Concretamente, durante los últimos años se han consolidado las siguientes tendencias como producto de la globalización y del fin de la Guerra Fría en América Latina.⁶

³ En realidad, varios de estos temas, como la defensa y promoción de los derechos humanos y el medio ambiente, no son nuevos en la agenda internacional. Tal vez lo novedoso no esté en los temas mismos, sino en el énfasis que se les está poniendo en la agenda actual.

⁴ Mario Ojeda, "América Latina ante una nueva agenda internacional", *Foro Internacional*, núm. 1, julio-septiembre de 1991, p. 12.

⁵ En esta línea de argumentación, véase Humberto Garza Elizondo, "El lugar de América en un mundo nuevo", *Foro Internacional*, núm. 1, julio-septiembre de 1991.

⁶ En relación con los efectos de la globalización y del fin de la Guerra Fría en América Latina, véase Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (comps.), *América Latina en un*

En primer lugar, se ha reforzado el predominio de los Estados Unidos en la región. Este país es cada vez más importante para la mayoría de los países de América Latina. Y, aunque la región no es prioritaria para los intereses de aquél, sí podemos observar que los gobiernos estadounidenses posteriores a Reagan "han mostrado una mayor inclinación por la cooperación regional y el desarrollo de intereses comunes, como la mejor forma de ejercer la hegemonía".⁷ Por su parte, los países de América Latina en general han mostrado una mejor disposición a colaborar en iniciativas de los Estados Unidos, como no se había visto en el pasado reciente. El mejor ejemplo de ello es la "Iniciativa de las Américas" que, no sin reservas por parte de algunos países, en especial de Brasil, ha sido aceptada, en sustitución de una integración específicamente latinoamericana, propósito, este último, que se persiguió, aunque más en la retórica, durante muchos años. Por supuesto que la gran excepción a este acercamiento con los Estados Unidos sigue siendo Cuba, país sobre el que aquél mantiene el bloqueo económico y que sigue sin participar en la Organización de Estados Americanos (OEA).

En segundo lugar, los temas de la agenda hemisférica corresponden cada vez más a las prioridades de los Estados Unidos. Éstas se relacionan íntimamente con los nuevos temas de la agenda internacional y permean el conjunto de las relaciones hemisféricas, aun de aquellos grupos (Cumbre Iberoamericana, Grupo de Río) en los que no están representados los Estados Unidos. Así, el narcotráfico, la seguridad colectiva, el medio ambiente, el comercio, el liberalismo económico, la corrupción, la justicia, la protección de los derechos humanos y, por supuesto, la promoción de la democracia son ahora las cuestiones prioritarias. Sin embargo, esto no significa que dichos temas sean solamente impuestos por la parte estadounidense. Hay intereses en la región que justifican su presencia, aun con decisiones favorables a la intervención o calificación de asuntos internos de los estados. Por ejemplo, la defensa de la democracia representativa

mundo nuevo, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. En especial el artículo de Jorge G. Castañeda, "América Latina y la terminación de la Guerra Fría: un ensayo sobre la frustración", pp. 40-69. Para América Central, consúltese José Luis León, "Del activismo revolucionario al libre comercio: México, Centroamérica y el sistema internacional, 1979-2000", en José Octavio Tripp (comp.), *México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI*, Costa Rica, FLACSO, Cuaderno de Ciencias Sociales núm. 113, enero de 2000, pp. 26-29. En cuanto al contexto internacional, véase José Luis León (coord.), *El nuevo sistema internacional, una visión desde México*, México, SRE-FCE, 1999.

⁷ Mónica Serrano, "América Latina: la nueva agenda internacional", *Foro Internacional*, núm. 1, enero-marzo de 1998, p. 125.

llevó a que a principios de la década pasada se incluyera en la carta de la OEA un mecanismo de suspensión contra gobiernos de la región que se alejen de la constitucionalidad.⁸ Aparte de la influencia estadounidense, operó a favor de la aprobación de esta medida el que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos —no incluido México— la vieran como una forma de proteger su —en ese entonces— incipiente regreso a la democracia.⁹ Al respecto, desde años atrás se advierte un “cambio aparente en la manera en que se conciben [...] la soberanía y el principio de no intervención en los países de la zona”.¹⁰ Esto último podemos observarlo no sólo en el hecho arriba señalado, sino también en acciones concretas como la participación de la OEA en el reestablecimiento de la paz y la democracia en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como en la proliferación de acuerdos de comercio e integración económica, mediante los cuales los estados “han tenido que compartir o renunciar a esferas de su soberanía”.¹¹ A lo anterior se aúna el hecho de que varios de los problemas más acuciantes para la seguridad regional son ahora asuntos que requieren de la cooperación no sólo entre los países latinoamericanos, sino con los Estados Unidos. Entre ellos podemos mencionar el tráfico de drogas, de armas, el crimen organizado, el deterioro ambiental y los flujos migratorios.¹²

En tercer lugar, el fin de la Guerra Fría coadyuvó a la pacificación de América Central, la cual, si bien ya se había iniciado, con el fin del conflicto Este-Oeste, encontró mejores cauces para su logro. Al respecto es importante mencionar que los procesos internos de pacificación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala —en los cuales participó activamente México— se llevaron a cabo ya con el apoyo de los Estados Unidos.

En cuarto lugar, se consolidó la tendencia a la apertura de las economías latinoamericanas, a la conformación de bloques y al incremento del comercio entre los países que integran estos últimos. Esto es especialmente válido para los países centroamericanos y el Mercosur.¹³ Igualmente, en las reuniones del Grupo de Río y de la Cumbre Iberoamericana, la discusión de los temas relativos al comercio son cada vez más frecuentes, como también lo es la búsqueda de medidas para prevenir las crisis, que en los últi-

⁸ Véase, al respecto, Ricardo Macouzet, “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, pp. 717-718.

⁹ *Ibid.*, p. 723.

¹⁰ Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 124.

¹¹ *Ibid.*, p. 130.

¹² *Ibid.*, pp. 132-143.

¹³ El Mercosur está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

mos años se dieron en especial en México, Brasil y Argentina. Por otra parte, la aceptación de las nuevas realidades económicas mundiales —más que la transformación de la estructura y la dinámica de la economía internacional— es cada vez más generalizada entre los gobiernos de la región, tal vez sólo con la gran excepción de Cuba. Quedaron atrás los años de la retórica integracionista, casi sin resultados concretos; éstos, aunque en forma modesta y desigual, han conocido avances en los últimos años, debido en gran parte a las reformas económicas internas. Han sido precisamente estas reformas, aunadas a otros factores, las que favorecieron el interés europeo para que se realizara en 1999 la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea.¹⁴

Por último, es importante mencionar que el tema de Cuba sigue siendo relevante en la agenda latinoamericana. Pese a que la isla ha perdido el valor estratégico que tuvo durante la Guerra Fría, su presencia sigue siendo constante en asuntos como el de su reingreso a la OEA —sobre el cual hay ahora una aceptación generalizada, con la salvedad de los Estados Unidos—, el levantamiento del bloqueo o en otros más coyunturales como la Ley Helms-Burton. Sobre esta última es importante mencionar que todos los países del hemisferio, menos los Estados Unidos, se manifestaron en contra de ella a través de diversos mecanismos, en especial mediante los instrumentos propios de la OEA. Sin embargo, ello es menos producto de una defensa de Cuba que de un rechazo a la aplicación extraterritorial de leyes por parte de los Estados Unidos, ya que, por otra parte, la Helms-Burton, desde el punto de vista latinoamericano, viola disposiciones generales del libre comercio.

México-América Latina: la relación político-diplomática

Antes de referirnos específicamente a la relación México-América Latina, creemos necesario hacer dos reflexiones muy breves; una sobre el carácter general de las relaciones México-Estados Unidos durante la pasada administración, y otra acerca de la política interna en México durante esos años. La primera sitúa a América Latina en su real dimensión para la política exterior de México, y la segunda marca tal vez el contraste mayor entre las dos últimas administraciones, lo cual se reflejó en el discurso y la práctica política externa de México en general y, en particular, para América Latina.

¹⁴ Véase Rafael Cervantes, "Una nueva asociación estratégica birregional: la cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, México, SRE, núm. 61, octubre de 2000, pp. 128-142.

El gobierno de Ernesto Zedillo, a diferencia de varios de los que lo precedieron, no buscó un “nuevo” entendimiento bilateral con los Estados Unidos. Éste ya estaba dado, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁵ Tampoco buscó una reorientación del modelo de desarrollo económico ni de las principales características de la vinculación económica con el exterior. Independientemente de que los cambios efectuados en el sexenio anterior eran difíciles de revertir,¹⁶ no hubo voluntad política para hacerlo. Ello a pesar de que el sexenio se inició con la más grave crisis económica de la historia reciente de México.

Lo anterior, aunado al inmediato “rescate” financiero¹⁷ por parte de los Estados Unidos, fue concentrando aún más los vínculos con este último país, dejando poco espacio para la relación sustantiva con otros estados y regiones. Con el paso del tiempo se fue delineando un objetivo importante, que al final se cumplió, pero que no figuraba en el espacio latinoamericano: la negociación y firma de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE). Así, los Estados Unidos, y Europa después, aunque en un lugar distante, concentraron las mayores energías de la política exterior durante la pasada administración.

En la política interna, por el contrario, sí hubo un cambio significativo. Ernesto Zedillo, en parte por convicción propia y en buena medida como respuesta a la crisis económica, desde un principio pareció percatarse de que sin una amplia apertura política la gobernabilidad del país, su viabilidad económica y, por supuesto, su propio gobierno, estarían en riesgo.¹⁸

¹⁵ Véase, al respecto, Ana Covarrubias Velasco, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, núm. 3, julio-septiembre de 1996, pp. 479-480.

¹⁶ Véase Gloria Abella Armengol, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural”, *Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, núm. 62, abril-junio de 1994, p. 70.

¹⁷ Véase Ana Covarrubias Velasco, *op. cit.*, pp. 480-482.

¹⁸ Dos declaraciones de Ernesto Zedillo —una al inicio de su mandato y la otra cuando ya se había desatado la crisis— son muy ilustrativas al respecto: “Si no avanzamos en los cambios cualitativos, nuestra estabilidad política, hoy tan apreciada, podría convertirse en inestabilidad política [...] Es cuestionable utilizar argumentos de la estabilidad política para no aceptar los cambios políticos que reclaman nuestros tiempos”, *La Jornada*, 3 de diciembre de 1994. “El esfuerzo que hoy nos demanda la economía debe alentarnos a imprimir un mayor impulso a las reformas necesarias en otras esferas de la vida de la república. Estoy convencido de que la superación de la emergencia económica debe estar acompañada de un avance sustantivo, inmediato y plenamente participativo para construir la democracia que todos los mexicanos anhelamos. Debemos reconocer la razón de quienes están insatisfechos ante las limitaciones de nuestra vida democrática; debemos unir nuestro esfuerzo para avanzar en la edificación de una democracia que permita superar agravios del pasado y fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de los mexicanos”, *La Jornada*, 4 de enero de 1995.

Así, en forma paulatina, se hicieron reformas y se favorecieron avances políticos. En lo electoral, lo más importante fue la reforma de 1996, la cual constituyó un cambio sustantivo, ya que el gobierno cedió a órganos autónomos el control, la supervisión y la calificación de los resultados electorales. A esta reforma electoral, cualitativamente diferente de las anteriores, se sumó un mayor respeto a los resultados de los comicios, con lo que a la mitad del sexenio el Distrito Federal ya era gobernado por un partido de oposición y el PRI no tenía mayoría en el Congreso. A la postre, estos cambios coadyuvaron a la alternancia en el gobierno —y, aún más, al fin del régimen político—, de una manera pacífica y ordenada, algo insospechado años atrás.¹⁹

Como ya señalamos en la introducción, el contexto internacional, el regional, los condicionamientos internos y el predominio de la política económica externa sobre el conjunto de la política exterior determinaron fuertemente los vínculos de México con América Latina. Los cambios de fondo que se iniciaron con Carlos Salinas se mantuvieron sustancialmente con Ernesto Zedillo. Si ello sucedió con el conjunto de la política exterior, con más razón en cuanto al caso de Latinoamérica, región que ocupó un lugar prioritario en los proyectos y en la “formalidad” diplomática, pero que, con algunas excepciones, fue secundario en la práctica política cotidiana y en cuanto a resultados tangibles.²⁰

Por supuesto que hubo logros, pero éstos finalmente fueron menores, sobre todo si los contrastamos con el objetivo de buscar una mayor diversi-

¹⁹ En relación con los cambios en el sistema político y electoral durante el sexenio pasado, véase José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano-CIDE, 1999, en especial los capítulos “Límites de la liberalización política” y “Revisionismo electoral”; así como Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

²⁰ Si solamente consideramos los vínculos diplomáticos, indudablemente América Latina fue una prioridad. Así, por ejemplo, Ernesto Zedillo participó en todas las cumbres de los mecanismos regionales que hubo durante su sexenio. Véase Carlos A. de Icaza, “La identidad latinoamericana de la política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., pp. 73-74. En ese artículo se cita la asistencia de Zedillo a todas las cumbres hasta junio de 2000. Desde ese mes, y hasta el final de su mandato, participó en las otras que se realizaron. Sin embargo, como acertadamente señala Humberto Garza Elizondo, “diplomacia no es lo mismo que política exterior, pues ésta tiene que ver con el desarrollo de una visión de mediano y largo plazos, con el diseño de un proyecto y una estrategia para insertarse adecuadamente en un mundo cambiante, con la planeación de escenarios alternativos y con el establecimiento de una compleja agenda de temas que trasciendan el ámbito económico”. Mucho de lo cual, añadiríamos nosotros, no necesariamente se cumplió, en cuanto al tema que nos ocupa, durante la administración anterior. Véase Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, núms. 2-3, abril-septiembre de 1998, p. 192.

ficación y equilibrio frente a la concentración de las relaciones de México con los Estados Unidos, propósito siempre presente, y pocas veces cumplido, de la política exterior mexicana.

A continuación, con base en lo hasta ahora mencionado, presentaremos, de manera esquemática, las características más sobresalientes de la política exterior de México hacia América Latina, sin pretender, como ya también lo anotamos en la introducción, hacer un análisis pormenorizado de la misma.

En primer lugar, el discurso —así como buena parte de las medidas tomadas o impulsadas— estuvo vinculado a las cuestiones económicas. Tal vez el tema más recurrente en las declaraciones y discursos de Ernesto Zedillo en el exterior, en general, y en particular en América Latina, haya sido la defensa, y muchas veces el elogio, del modelo económico mexicano, así como de las bondades de la modernización económica y la globalización. Los foros hemisféricos y latinoamericanos en los que Zedillo defendió estas posturas fueron: la II Cumbre de las Américas, las cumbres iberoamericanas y el Grupo de Río, en especial, pero también en otras cumbres subregionales y, por supuesto, en muchos de sus encuentros bilaterales con otros jefes de Estado latinoamericanos.

Dada la crisis económica desatada al inicio de su gobierno, y frente al hecho de que prácticamente no se realizaron cambios al modelo económico, el discurso en un principio tenía un doble objetivo: por una parte, señalar que, pese a la emergencia económica, no existían propuestas alternativas viables, y, por la otra, mencionar que, gracias a la continuidad del modelo —ya a finales de 1995—, la crisis había sido superada.²¹ Estos mensajes tenían también un doble destinatario: por un lado, los gobiernos e inversionistas extranjeros y, por el otro, los críticos internos, principalmente, pero también los externos.²² Las declaraciones rebasaban la mera crisis nacional. En relación con América Latina, Ernesto Zedillo ponía el acento en que en la región también había enemigos de las políticas de modernización, y advertía: “Atención, porque en algunas naciones latinoamericanas, la tentación de la vuelta atrás está presente.”²³

Al avanzar el sexenio, el énfasis en el discurso de Zedillo estuvo ya más en las ventajas de la globalización. En general, sus expresiones se volvieron cada vez más inflexibles, lo que lo llevó a ser, entre los entonces gobernan-

²¹ Jorge Fernández Menéndez, “Gobernabilidad a debate en Bariloche”, *El Financiero*, 18 de octubre de 1995, p. 36.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

tes, uno de los más fervientes defensores de las bondades de aquélla, en contra de los “globalifóbicos”.²⁴

Por otra parte, consecuente con el PND,²⁵ a lo largo de su sexenio, Zedillo fue muy enfático en que se buscara una adecuada coordinación entre las distintas instancias multilaterales de concertación política —en especial el Grupo de Río— con los mecanismos económicos más importantes de la región: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Sistema Económico Latinoamericano (Sela), y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), exhorto que se incluyó en una declaración final del mencionado grupo.²⁶ En esta línea, igualmente el gobierno mexicano impulsó, en el ámbito global y específicamente latinoamericano, la idea de crear una “nueva arquitectura financiera”, no, por supuesto, para transformar la economía mundial, sino para buscar una mejor coordinación entre los países y los organismos económicos multilaterales, así como para ayudar a prevenir y resolver situaciones de crisis, como la mexicana de 1994, en otros lugares del mundo y en especial en América Latina.²⁷

Por último, consecuente también con la idea de que la integración económica latinoamericana sólo podía avanzar por medio de las reformas económicas internas, Zedillo, al igual que Salinas,²⁸ urgió su instrumentación en la región y prosiguió con la negociación y firma de nuevos acuerdos comerciales con diferentes países de la misma. En relación con estos últimos hay dos hechos que nos parecen importantes. Por un lado, por lo menos en el discurso, la política exterior de la anterior administración, al igual que la de Salinas, impulsó la integración económica, pero no como un sustituto, sino como un complemento para llegar a una más am-

²⁴ Entre otras controversias, internas y externas, a las que lo llevó esta posición, fue importante una que tuvo con Itamar Franco, ex presidente brasileño y entonces gobernador de Minas Gerais, a quien, sin mencionarlo por su nombre, Zedillo lo culpó de desatar la crisis financiera de Brasil de 1999, al adoptar “una decisión irresponsable” —la moratoria de la deuda estatal—, por lo cual lo llamó, junto con otros por él considerados políticos populistas, “hacedor de miserias”. Lo anterior mereció una respuesta igualmente fuerte por parte de Itamar Franco. Al interrogársele sobre las declaraciones del presidente Zedillo, Franco expresó: “Primero, yo no respondo a un gobierno corrupto como el mexicano y, segundo, el presidente de México debería cuidar a sus pobres y si no que diga lo que ocurre en Chiapas.” Edgar Hernández Ramírez, “Zedillo: bitácora de controversias”, *El Financiero*, 31 de enero de 1999, p. 10.

²⁵ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 16.

²⁶ IX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, Declaración de Quito, 1995, p. 4.

²⁷ Sobre la idea de la nueva arquitectura financiera, véase Carmen Moreno Toscano, “La vocación multilateral de la política exterior mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., pp. 143-160.

²⁸ Ricardo Macouzet, op. cit., pp. 708-715.

plia: la integración hemisférica. Si bien esta última posibilidad es ahora aceptada por la mayoría de los países latinoamericanos, ello no dejó de causar recelo entre algunos, en especial Brasil, que consideraban que México ya tenía una opción previa que lo alejaba de los intereses latinoamericanos: la integración con el norte del continente.²⁹ Por otro lado, por lo menos en las cumbres iberoamericanas, en el gobierno de Zedillo existió — en términos de posibles acuerdos comerciales— un interés superior en importancia a los acuerdos con América Latina: el negociar un tratado de comercio con la UE. En todas las cumbres iberoamericanas a las que asistió, Zedillo se entrevistó con el rey y el jefe de gobierno de España para, entre otros temas, tratar invariablemente el del acuerdo comercial con Europa, política que no siguió para con los gobiernos de los países con los que presumiblemente existía un interés en firmar acuerdos comerciales, en especial los del Mercosur y específicamente Brasil.

En segundo lugar, en relación con los nuevos temas de la agenda internacional, como ya mencionamos, éstos han sido cada vez más aceptados por los gobiernos de América Latina. Ello ha sido así, en parte, por la mejor disposición regional frente a las nuevas prioridades internacionales, y específicamente las de los Estados Unidos, pero también en buena medida por convicción e interés propios. En este caso, México no fue la excepción. Al respecto, el cambio más importante y notorio fue el relacionado con la democracia representativa.

Por sus declaraciones previas y posteriores a las cumbres de jefes de Estado o de gobierno, en especial las iberoamericanas, puede verse que el discurso de Zedillo fue evolucionando hacia una aceptación más plena y menos condicionada del concepto arriba señalado. Así, en sus primeros años de gobierno, Zedillo mantuvo el discurso tradicional en el sentido de aceptar la democracia representativa, pero sin imposiciones externas y con base en el respeto a la soberanía y la no intervención.³⁰ Sin embargo, en la segunda mitad de su sexenio y aún más hacia el final del mismo, los principios ya ocuparon un lugar más reducido en el discurso y éste se fue transformando hasta llegar, en un giro importante, a ligar la democracia con el

²⁹ La desconfianza hacia México no era sólo en relación con los temas económicos, sino también con los políticos. Así, por ejemplo, respecto de las posibles candidaturas al Consejo de Seguridad de la ONU, José Miguel Insulza, ex ministro de Relaciones Exteriores chileno, "señaló que México no tenía por qué participar en los mecanismos para elegir al país que representará a América Latina ante el Consejo de Seguridad porque América del Norte ya tenía su representante (Estados Unidos) en ese órgano". Víctor Batta, "El TLC ató a México a Washington", *El Financiero*, 27 de octubre de 1997, p. 49.

³⁰ Véase, por ejemplo, *El Financiero*, 11 de noviembre de 1996, p. 42.

fortalecimiento de la soberanía nacional.³¹ Si para Carlos Salinas la mejor forma de fortalecer la soberanía era haciendo las reformas necesarias en lo económico,³² para Ernesto Zedillo, sin obviar esto último, la democracia era ya por lo menos necesaria para aquel propósito.

Por otra parte, los cambios no se quedaron en las palabras. Al final del sexenio hubo dos hechos importantes que acompañaron a aquéllas y que, en buena medida, fueron contrarios al manejo tradicional mexicano del principio de no intervención, amén de que estaban estrechamente ligados con asuntos de la democracia, a saber: 1) las entrevistas de Zedillo y de Rosario Green, secretaria de Relaciones Exteriores, con líderes de la oposición cubana; en el caso de la canciller, en la misma Cuba, previamente a la realización en ese país de la IX Cumbre Iberoamericana, en 1999;³³ y 2) el beneplácito del gobierno mexicano por la decisión de la Corte Suprema de Chile de revocar el fuero de Augusto Pinochet.³⁴

No es fácil establecer una relación causal entre cambios externos e internos, pero el cambio en el discurso y los hechos arriba mencionados parecen guardar una clara relación con la evolución política interna, lo que coadyuvó a que el gobierno de México tuviera menos presión para aceptar

³¹ Carlos Avilés, "Democracia, la mejor aliada del desarrollo: EZ", *El Financiero*, 21 de noviembre de 1999, p. 13. Literalmente la expresión de Zedillo fue: "Hoy, más que nunca, la soberanía también requiere de la democracia. La democracia también es aliada de la soberanía." *Ibid.* Zedillo hizo esta declaración en México, reiterando las ideas ya expresadas en su discurso en la ceremonia de clausura de la IX Cumbre Iberoamericana, realizada ese año en Cuba, lo cual, dado el carácter histórico de las relaciones México-Cuba, hacen aún más significativas sus palabras.

³² Ricardo Macouzet, *ibid.*

³³ Si bien Carlos Salinas ya se había entrevistado con líderes de la oposición cubana, ello fue en un contexto diferente del que correspondió a Zedillo. Salinas buscaba que no se entorpecieran las negociaciones del TLCAN, mientras que para Zedillo ya no existía esa presión. Por otra parte, el encuentro de Rosario Green con el líder de oposición cubano Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, se realizó en Cuba, siendo la primera vez que esto ocurría con un secretario de Relaciones Exteriores. Véase *El Financiero*, 15 de noviembre de 1999, p. 1, y David González, "Summit Talk Proves to Be a New Outlet for Dissidents in Cuba", *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999. En relación con la entrevista de Zedillo con Carlos Alberto Montaner, líder de la oposición cubana, véase José Meléndez, "Cautela sobre reunión de EZ con anticastristas", *El Financiero*, 10 de noviembre de 1999. Respecto de las relaciones México-Cuba, véanse Ana Covarrubias Velasco, "La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari" y Jorge Chabat y Luz María Villasana, "La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología", ambos en *Foro Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, pp. 652-682 y 683-699, respectivamente.

³⁴ Carlos Benavides, "Beneplácito del gobierno de México por el desafuero de Pinochet", *El Financiero*, 10 de agosto de 2000, p. 33.

el tema de la democracia representativa en términos que se ajustaban más a los patronos recientes en América Latina. De esta manera el gobierno recurrió cada vez menos a la política de principios como un escudo frente a las insuficiencias internas, como frecuentemente se hizo antes, sobre todo en el gobierno de Salinas.³⁵

En un punto íntimamente ligado con el de la democracia, el gobierno de Zedillo fue también más abierto que el de Salinas: la aceptación de los instrumentos acordados por la región en relación con el respeto a los derechos humanos. Entre otros, aquí destaca un hecho: el haber aceptado, en 1998, la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. "Este paso permitió a México integrarse plenamente en el sistema interamericano de promoción y protección a los Derechos Humanos."³⁶

En tercer lugar, aunque sin una estrategia diseñada ex profeso, América Latina fue un factor de cierto equilibrio frente a medidas unilaterales de los Estados Unidos.³⁷ Éste fue el caso de la Ley Helms-Burton y del proceso estadounidense de certificación.

³⁵ No queremos decir que ello no se haya hecho en el gobierno de Ernesto Zedillo. Sin embargo, pensamos que hubo un cambio notable al respecto, sobre todo en relación con el gobierno de Carlos Salinas. Por otra parte, tampoco queremos decir que la política de principios —en especial el de no intervención— sólo hubiera tenido antes el propósito de encubrir, entre otras cosas, la falta de democracia en México. Aquella política ha tenido muchas virtudes, y de hecho con el tiempo llegó a convertirse en un instrumento de negociación y de equilibrio principalmente frente a los Estados Unidos. También nos parece que, en el gobierno de Salinas, dicha política fue utilizada cada vez más como una defensa ante la falta de apertura democrática. Este uso se hizo más evidente en la medida en que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos abrieron sus sistemas políticos, a diferencia del mexicano, que no lo empezó a hacer sino recientemente.

³⁶ Eleazar Benjamín Ruiz y Ávila, "La agenda de los derechos humanos", *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., p. 170. En el plano interno, y a diferencia de los avances en cuanto a la apertura política, difícilmente podemos decir que en el gobierno de Ernesto Zedillo haya mejorado sustancialmente el respeto y la promoción de los derechos humanos. Éste es un campo en el que, por desgracia, los cambios profundos están aún por realizarse. Sin embargo, sí es importante el que México haya aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También fue muy relevante la firma de adhesión de México a la Corte Penal Internacional, realizada en septiembre de 2000. Al respecto, hay que mencionar que dicha adhesión se hizo bajo la modalidad de "ad referendum", ya que el Senado mexicano sólo la podrá ratificar después de que se realicen las reformas constitucionales necesarias. *Reforma*, 9 de septiembre de 2000, p. 11.

³⁷ En diversas ocasiones, en especial en los años ochenta del siglo pasado, México utilizó adecuadamente la concertación con América Latina para lograr un contrapeso frente a los Estados Unidos en temas en los que había diferencias de intereses, lo cual es normal que se dé en una relación caracterizada por la asimetría. Tal vez el mejor ejemplo de ello sea la participación de México en el grupo Contadora. Al respecto, véase Ricardo Macouzet N., "La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo

En cuanto a la Ley Helms-Burton, el gobierno de México, como el resto de los latinoamericanos, la rechazó reiteradamente, sobre todo por su carácter extraterritorial.³⁸ El rechazo se dio en el Grupo de Río, en las cumbres iberoamericanas y, significativamente —por la presencia estadounidense—, en la OEA. Tal vez éste haya sido el logro más relevante al respecto, así como la resolución del Comité Jurídico Interamericano que concluyó que la ley no guardaba conformidad con el derecho internacional.³⁹ Sin embargo, en la práctica, la ley, aun sin su aplicación íntegra, provocó en el caso de México una disminución de inversiones en Cuba, al retirarse varias empresas mexicanas de la isla.⁴⁰

El costo político para México, frente a los Estados Unidos, por el rechazo de la ley consideramos que fue casi inexistente. Esto se debió a dos razones principales: 1) como ya lo mencionamos, el rechazo a la ley fue

de los Ocho y Grupo de los Seis”, *Foro Internacional*, núm. 3, enero-marzo de 1990, p. 118. Sin embargo, aunque aquí no vamos a profundizar en este punto, consideramos que en los últimos tres lustros la concertación con América Latina no ha sido suficientemente aprovechada, siendo aislados los casos en los que México ha utilizado este importante recurso, en una región con la que compartimos intereses y problemas.

³⁸ “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.” Ana Covarrubias Velasco, *op. cit.*, p. 482.

³⁹ Juan Rebolledo Gout, “En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.* p. 32. En relación con las acciones de México frente a la Ley Helms-Burton, véase, también, Patricia Espinoza Cantellano, “Dos mecanismos de consulta y concertación: el Grupo de Río y la Conferencia Iberoamericana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.*, pp. 99-102.

⁴⁰ Esta ley ejerció presión particularmente en las compañías mexicanas que venían invirtiendo en Cuba, así como en aquellas que tenían planeado hacerlo, toda vez que los Estados Unidos, hacia mayo de 1996, amenazaron con represalias a quienes invirtieran en la isla. Para el caso mexicano, en principio afectó a Cemex, empresa que fue notificada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de infringir uno de los apartados de dicha ley. Cemex decidió unilateralmente retirar sus inversiones. Véase Paul Blustein, “Mexican Firm Quits Cuba in Face of U.S. Sanctions”, *The Washington Post*, 30 de mayo de 1996, p. D09, así como Angélica Enciso, “Salimos de la isla por las presiones de EU, acepta Cemex”, *La Jornada*, 30 de mayo de 1996. En la lista de advertencias siguió Domos, grupo que había incursionado en el sector de las telecomunicaciones en sociedad con la firma italiana Slet, con la que había invertido alrededor de 700 millones de dólares. Armando Torres y Jesús Aranda, “Protesta México ante EU por la advertencia a la empresa Domos”, *La Jornada*, 21 de agosto de 1996. Todavía para finales de 1999 la prensa recogía el temor de los empresarios mexicanos al respecto. Salvador Rico, “Temen empresarios de México invertir en Cuba”, *El Economista*, 1º de noviembre de 1999, p. 24.

unánime, con lo cual, a diferencia de muchas posturas del pasado, México no actuó aisladamente y aprovechó las ventajas de la acción concertada;⁴¹ 2) como lo expresaron diversos gobernantes latinoamericanos, el rechazo a la ley tenía que ver con su carácter extraterritorial más que con un apoyo a Cuba; lo que de otro modo posiblemente hubiera alzado los costos del rechazo frente a los Estados Unidos. Al respecto, y sobre todo tratándose de un tema que constreñía la libertad de comercio y lesionaba intereses mexicanos concretos,⁴² Ernesto Zedillo fue muy claro al definir su postura. En una entrevista realizada en Buenos Aires, al ser interrogado sobre la ley, declaró: “no podemos aceptar que se nos apliquen leyes de otros países. Y para nosotros, nada tiene que ver con defender o no a Cuba”.⁴³

En relación con el proceso estadounidense de certificación,⁴⁴ éste también fue rechazado en varias ocasiones por los países latinoamericanos, incluido México. Sin embargo, como podría esperarse —al ser una disposición que cuenta todavía con el apoyo interno, en especial del Congreso de los Estados Unidos—, de ello no se derivó el retiro de la medida. Frente a esta situación, y por lo menos para contar con un proceso en el que se considere la postura latinoamericana, la OEA, con el apoyo de México, diseñó un mecanismo de evaluación multilateral, que inició sus trabajos en 1999.⁴⁵

Contrariamente a los dos casos arriba mencionados, consideramos que el gobierno de México no utilizó suficientemente los mecanismos multilaterales regionales para rechazar la acción estadounidense que con más claridad violó la jurisdicción mexicana en el sexenio pasado: la operación “Casablanca”.⁴⁶ Salvo una breve referencia que se incluyó, a iniciativa de México, en la declaración de la VIII Cumbre Iberoamericana (Oporto, Portugal, 1998), no hubo más al respecto. En dicha referencia ni siquiera se menciona la operación por su nombre; sólo se expresa el rechazo a “la

⁴¹ En relación con las ventajas de la diplomacia multilateral, sobre todo la de los grupos informales, véase Ricardo Macouzet, “La diplomacia multilateral de México...”, op. cit., pp. 452-453.

⁴² Ana Covarrubias, op. cit., pp. 483-484.

⁴³ *El Financiero*, 11 de noviembre de 1996, p. 46.

⁴⁴ La certificación consiste en la calificación, por parte del gobierno de los Estados Unidos, a las acciones llevadas a cabo por un determinado país durante el año anterior, para lograr el pleno cumplimiento de las metas y objetivos de la Convención de Drogas de las Naciones Unidas de 1988. El país descalificado se ve sujeto a una serie de sanciones.

⁴⁵ Si bien este mecanismo difícilmente eliminará las presiones estadounidenses, sí puede coadyuvar a disminuirlas, siempre y cuando haya una concertación latinoamericana que logre corresponsabilizar a los Estados Unidos en el proceso.

⁴⁶ La operación “Casablanca” fue una acción encubierta realizada por los Estados Unidos para detectar casos de lavado de dinero. Se instrumentó en territorio estadounidense y mexicano, con lo cual se violó la jurisdicción interna de México.

realización de operaciones encubiertas que violen las leyes y ordenamientos de terceros países”.⁴⁷

Por último, en este inciso, consideramos importante mencionar que durante la pasada administración también fueron atendidos por la OEA dos asuntos de importancia para México: el tráfico de armas y la protección de los derechos consulares de los migrantes. En cuanto al primero, a iniciativa de México, en 1997 el pleno del organismo regional aprobó la convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.⁴⁸ Entre otras razones, este tema es importante, ya que puede representar una suerte de equilibrio frente a los Estados Unidos, en relación con el problema del narcotráfico. Esto es así, ya que “alrededor de 80% de las armas introducidas de manera ilegal a México provienen de Estados Unidos”.⁴⁹ Para ello se utilizan, usualmente —nada más que en este caso en sentido inverso—, las mismas rutas del contrabando de drogas que van de México a los Estados Unidos.⁵⁰ Lo anterior no hace sino validar la postura mexicana acerca de que el problema del narcotráfico debe ser tratado de manera integral, con plena corresponsabilidad de las partes, puesto que es un problema transnacional y no de un solo país.⁵¹

En cuanto al tema de los derechos consulares de los migrantes, igualmente a solicitud de México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “emitió en 1999 la Opinión Consultiva OC16, el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del debido Proceso Legal”.⁵² En este caso sólo cabe comentar que en la medida en que México incrementa sus apoyos legales, más allá de los establecidos en la relación bilateral con los Estados Unidos, podrá reforzar sus posturas para negociar mejor la protección de los migrantes en territorio estadounidense.

⁴⁷ Patricia Espinoza, *op. cit.*, p. 102.

⁴⁸ Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, “El combate contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.*, p. 241.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Al respecto, uno de los mayores logros multilaterales del gobierno de Ernesto Zedillo fue la iniciativa y posterior negociación para realizar una cumbre mundial sobre el problema de las drogas, que finalmente se llevó a cabo en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU en 1998. Dicha iniciativa, aunque recibió el respaldo latinoamericano, no se trata en este artículo ya que rebasa el ámbito estrictamente regional. Véase, en relación con el tema, Miguel Ruiz-Cabañas, *op. cit.*, pp. 239-241.

⁵² Miguel Ángel González Félix y Jorge Cicero Fernández, “La protección de los connacionales en el extranjero”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.*, p. 55.

En cuarto lugar, hay que mencionar uno de los mayores logros de la pasada administración, en su vinculación con América Latina, y que fue el avance sustantivo en los esquemas de cooperación con Centroamérica. Esta política se inició en 1991 con la primera reunión del mecanismo de Tuxtla. Actualmente México es el tercer proveedor mundial de cooperación para la región,⁵³ política que es coherente con la prioridad que se le asignó a Centroamérica en el PND del gobierno anterior, pero sobre todo con la visión de décadas atrás relativa a que la inestabilidad centroamericana era producto de condiciones de atraso y no del conflicto Este-Oeste.⁵⁴

Por último, consideramos que en el ámbito bilateral el fracaso más evidente del gobierno de Zedillo en la región, al igual que del gobierno anterior, fue el no haber logrado, pese a los propósitos que para ello había, estrechar las relaciones con Brasil, país estratégico para México en casi cualquier intento de concertación importante en América Latina,⁵⁵ pero con el cual siguen existiendo diferencias y rezagos en múltiples aspectos de

⁵³ José Octavio Tripp, "Las relaciones económicas entre México y Centroamérica en tiempos del libre comercio", en José Octavio Tripp (comp.), op. cit., p. 53. Al respecto, véase también Enrique Berruga Filloy, "La política mexicana de cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., pp. 248-267.

⁵⁴ En relación con este último punto es necesario señalar que México, como antes en el caso de El Salvador, formó parte del Grupo de Amigos de Guatemala que coadyuvó al acuerdo de paz interno, entre el gobierno de ese país y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el cual significativamente se firmó en México en 1996. Sin embargo, en estos acuerdos ya hubo una diferencia sustantiva: ambos se hicieron en coincidencia con intereses estadounidenses en la región. Ana Covarrubias, op. cit., p. 494, citando a 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-I, 1996, p. 13. A partir de esta última consideración, de acuerdo también con Jorge Domínguez, desde principios de los años noventa del siglo pasado, "la nueva relación entre México y los Estados Unidos puede definirse como una alianza no como un antagonismo", Jorge I. Domínguez, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos et al. (comps.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 30. Por nuestra parte consideramos que lo anteriormente referido no es más que un reflejo de los nuevos tiempos, en los que las circunstancias de las relaciones México-Estados Unidos, y de la propia región centroamericana, han cambiando notablemente. Pero también pensamos que la forma en que ocurrió la pacificación en Centroamérica parece darle la razón a la postura seguida años atrás por México, en relación con la necesidad del reconocimiento de las fuerzas en conflicto, primero, y del posterior diálogo y compromiso mutuo.

⁵⁵ En relación con la importancia que el gobierno de Zedillo le otorgaba al acercamiento con Brasil, al que consideraba un país con el que se requería hacer alianzas estratégicas, véase Ana Covarrubias, op. cit., p. 495.

la relación, como el comercial, que veremos en el segundo apartado de este trabajo.

LAS RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA

El modelo de desarrollo económico instrumentado desde la administración de Salinas de Gortari tuvo como uno de sus pilares la inserción de México en la economía internacional. Así, muchos de los esfuerzos se concentraron en la expansión del comercio internacional y en la atracción de inversión de los principales centros financieros mundiales. La firma del TLCAN fue sin lugar a dudas el principal instrumento de esta estrategia.

La administración de Ernesto Zedillo siguió los pasos de su antecesor, en el entendido de que el fortalecimiento de la economía nacional dependía en mucho de los vínculos con el exterior y, en especial, de la expansión del intercambio comercial.

En el PND 1995-2000 se proponen cinco objetivos fundamentales, entre los que destacan el fortalecimiento de la soberanía nacional y la promoción de un crecimiento “vigoroso, sostenido y sustentable”. Resulta interesante advertir que, en la introducción de dicho documento, estos objetivos se entrelazan esbozándose un interés particular con respecto a la promoción del comercio exterior.⁵⁶ Para la administración de Ernesto Zedillo la defensa de la soberanía implicaba impulsar el libre comercio, en tanto que en materia económica era prioritaria una política cambiaria que alentara, en conjunción con otras políticas, al sector exportador. Para la consecución de lo primero, el PND propone una activa política exterior a efecto de consolidar la presencia de México en el mundo.⁵⁷

En el mismo PND se reconoce el papel preponderante de los Estados Unidos en el comercio exterior de México y en el impulso del crecimiento interno. Sin embargo, y con el ánimo de ampliar el espectro comercial, América Latina se consideraba como uno de los espacios que el gobierno mexicano habría de privilegiar, tanto por la proximidad geográfica como por las raíces históricas y culturales compartidas.⁵⁸

En una visión panorámica, la administración de Ernesto Zedillo presenta, en cuanto a su estrategia de vinculación comercial con Latinoamérica, resultados con claroscuros. Aquí se observan tanto avances como retroce-

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

sos. En principio la estrategia se caracterizó por diferenciar tres zonas: Centroamérica, América del Sur y el Caribe. Con respecto a la primera, la mayor preocupación consistía en incrementar las relaciones comerciales y procurar la cooperación para el logro de la estabilidad en la frontera sur de México. En relación con América del Sur, destacaba el interés por acercarse a la región andina, así como al Mercosur, privilegiándose la relación con Brasil, como un puente hacia esta última zona comercial. Finalmente, en cuanto al Caribe, se subrayaba la importancia de Belice y del acercamiento multilateral con la región, concretamente por medio de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Comunidad del Caribe (Caricom).

La estrategia tuvo éxitos y fracasos. Al final del sexenio la integración comercial con Centroamérica era prácticamente un hecho, destacándose el incremento del intercambio con Nicaragua, Guatemala y Costa Rica. En cuanto a Sudamérica, se registró un incremento del valor del intercambio, que, sin embargo, se produjo significativamente con aquellos países con los que México había firmado tratados de libre comercio en la administración de Salinas de Gortari; dicho incremento no fue fruto de los nuevos acuerdos comerciales. La relación con Brasil, como veremos a continuación, no presenta un saldo positivo en términos generales. Finalmente, para el caso del Caribe, no se registraron avances sustanciales. Con Belice, país prioritario dentro de la estrategia por hacer frontera con México, el intercambio comercial mostró unos pobres avances, en comparación con 1994. En lo que hace a la evolución del comercio con Cuba, éste, a pesar de incrementarse en términos relativos en relación con 1994, disminuyó en comparación con el aumento que tuvo en 1995.

Dado que el objetivo de este apartado es ofrecer una visión panorámica de las relaciones comerciales con América Latina, se advierte que, como parte de la metodología del mismo, la mayoría de los comentarios y análisis se desprenderán de la confrontación del estado que guardaban dichas relaciones en el último año de la administración de Ernesto Zedillo (2000) y el último de la administración de Salinas de Gortari (1994). Una vez co-tejadas las cifras se procedió a obtener la variación porcentual entre estos periodos, sin considerarse en detalle otras estadísticas debido a limitaciones de espacio.

A continuación se divide la región en tres zonas, tal y como se hace en el PND: Centroamérica, Sudamérica y el Caribe.⁵⁹ Antes de pasar a la revisión, creemos necesario hacer una muy breve mención de las tendencias recientes en las negociaciones comerciales de América Latina, dentro de las cuales se consideran las de México con la región.

⁵⁹ Ibid.

Durante la década de los ochenta, con la creación de la Aladi, la integración económica y comercial de América Latina se desarrolló dentro de un marco multilateral, del que resultó la firma de acuerdos de carácter regional que otorgaban una serie de preferencias económicas a los países miembros. Sin embargo, este tipo de mecanismo fracasó para mediados de la década pues, contrariamente a lo esperado, el comercio en el interior de la región disminuyó. Ante tal situación, los países de la zona iniciaron una nueva etapa en cuanto al diseño de esquemas de integración, en la que se buscaba establecer convenios comerciales ya no únicamente en el ámbito regional (entiéndase América Latina), sino sobre todo en el subregional (por ejemplo, Centroamérica). Estos mecanismos se pueden identificar por sus objetivos: ya sea fijar un arancel externo común, como es el caso del Mercado Común Centroamericano, o buscar únicamente una desgravación arancelaria por medio de una liberalización comercial.⁶⁰ Son precisamente los acuerdos de este último tipo a los que México va a recurrir dentro de su proceso de negociación comercial con los países latinoamericanos.

Centroamérica

Desde su inicio, la administración de Ernesto Zedillo reconoció la necesidad de contar con fronteras seguras, y ése fue uno de los principales objetivos de la política exterior de su sexenio.⁶¹ En este sentido, la relación con Centroamérica y el Caribe, en especial con Guatemala y Belice, se consideraba de importancia estratégica para México.⁶² De hecho, las relaciones tanto políticas como económicas con estas zonas eran tenidas como priori-

⁶⁰ Para mayores detalles, véase José Ignacio Cortés, "Los esquemas subregionales: nueva etapa de la integración de América Latina para la reinserción en la economía mundial", *Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero-abril de 1999, pp. 27-38, y CEPAL-ECLAC, *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe*, serie "Temas de Coyuntura", núm. 7, Santiago de Chile, noviembre de 1999. Capítulo II: "La inserción internacional de América Latina y el Caribe entre dos rondas de negociaciones", pp. 15-37.

⁶¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit., y *Primer Informe de Gobierno*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995.

⁶² Dada la inclusión de Belice en el Caricom, para efectos del presente trabajo se analizarán las relaciones comerciales de México con este país dentro del contexto de las relaciones con los países del Caribe. Por otra parte, aunque las estadísticas de la Secretaría de Economía (antes Secofi) no incluyen a Panamá dentro de Centroamérica, sí lo consideraremos en la misma dada su ubicación geográfica y de conformidad con estadísticas de diversos organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial.

tarias para la estabilidad interna.⁶³ En la medida en que hubiera estabilidad en estas regiones, se coadyuvaría a que la hubiera en México. Para lo anterior, entre otras medidas, se consideró el impulso al comercio, que podría contribuir al crecimiento del área y, con ello, a paliar en cierta medida sus tensiones en general, y en particular las de la frontera sur.⁶⁴

Sin lugar a dudas, el primer y más importante paso dado por México al respecto fue el apoyo otorgado a los Acuerdos de Tuxtla de 1991. Para lo anterior se convocó a la Reunión Cumbre Tuxtla Gutiérrez II, realizada en San José, Costa Rica, el 15 y 16 de febrero de 1996.⁶⁵ En esta reunión se reconoció el estancamiento de las negociaciones comerciales, en cuanto al objetivo de establecer una zona de libre comercio para finales de ese año, según lo acordado en uno de los documentos suscritos en 1991.⁶⁶

Una de las modificaciones más notables de la Cumbre Tuxtla II fue la suspensión de la fecha límite para concretar un acuerdo comercial global. En su lugar se dio luz verde a cada país centroamericano para negociar bilateralmente con México, como en términos excepcionales ya lo había hecho Costa Rica. Se propuso que el acuerdo comercial global para la región debería surgir de la convergencia de los acuerdos bilaterales previamente firmados. Es esta forma de negociación la que caracterizará, en términos

⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit.

⁶⁴ Al respecto podemos señalar que, durante la administración de Ernesto Zedillo, uno de los principales problemas de la relación bilateral con Guatemala era el de las denuncias de abusos y violaciones a los derechos humanos, por parte de las autoridades fronterizas mexicanas, contra los inmigrantes indocumentados provenientes de ese país, en particular, y de Centroamérica, en general.

⁶⁵ La primera reunión de este tipo se llevó a cabo en 1991, a iniciativa de México, que invitó a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los jefes de gobierno de la región para discutir los mecanismos que ayudaran a fortalecer los procesos de paz, así como a estimular el avance social y económico en Centroamérica. En esta reunión se adoptaron tres documentos: la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, las bases para un acuerdo de complementación económica entre México y Centroamérica, y el acuerdo general de cooperación.

⁶⁶ Según las bases para un acuerdo de complementación económica, se pretendía lograr una zona de libre comercio en la región a más tardar el 31 de diciembre de 1996, con los siguientes elementos: a) liberalización comercial, b) cooperación financiera, c) desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica, d) fomento de inversiones, e) cooperación en el sector primario, f) abastecimiento energético, y g) capacitación y cooperación técnica. Al respecto, el gobierno mexicano atribuía dicho estancamiento a las divisiones entre sus contrapartes centroamericanas (particularmente en lo relativo a las cuotas para la repartición del mercado del plátano), mientras que los centroamericanos señalaban la falta de interés mostrado por México para firmar un tratado de libre comercio con dicha región, que para entonces recibía sólo 1% de sus exportaciones, mientras que Centroamérica apenas colocaba 2% de las propias en nuestro país. Véase, al respecto, Víctor Batta, "Objetivo de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez. Busca México revivir la concertación política con Centroamérica", *El Financiero*, 15 de febrero de 1996, p. 53.

generales, la manera en que México concretaría sus relaciones comerciales no sólo con Centroamérica sino con el resto de América Latina durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

A partir de Tuxtla II, los mandatarios de los países centroamericanos repetidamente manifestaron su interés por concluir tratados de libre comercio con México.⁶⁷ Por otra parte, para estos países, dichos acuerdos podían ser un medio de insertarse en el mercado norteamericano, debido a la participación de México en el TLCAN.⁶⁸

Si bien desde ese entonces parecía poco probable la inclusión de estos países en la zona del TLCAN, con el paso del tiempo el gobierno de México manifestaría su interés en lograr acuerdos con los centroamericanos como un paso previo para arribar al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A dicha propuesta se sumaron los gobiernos de Centroamérica. En este sentido es importante destacar el interés de México por refrendar el objetivo de los Estados Unidos de concretar una zona de libre comercio continental.

⁶⁷ Esto no quiere decir que las negociaciones posteriores al respecto hayan sido fáciles. De hecho, algunos sectores productivos centroamericanos expresaron en un principio su temor por la liberalización comercial con México, ya fuera por una llegada masiva de productos mexicanos a la región, por las dificultades para ingresar al mercado mexicano de la carne (protegido por aranceles de entre 20 y 25%) o porque aparentemente México no aceptara productos manufacturados o ensamblados con menos de 60% de componentes de la región. No obstante lo anterior, para finales de 1997 la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica recomendó intensificar las negociaciones entre México y el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras) para concretar un tratado de libre comercio con México. Véase *El Financiero*, "Acelerar pláticas, piden exportadores. México, en la mira de Centroamérica", 27 de diciembre de 1997, p. 6. Por su parte, los empresarios mexicanos, cuya presencia en Centroamérica data de años atrás, mostraron interés en el acercamiento ya que, desde su perspectiva, se les abrían amplias oportunidades para colocarse en áreas como la de telecomunicaciones, el turismo, la construcción y los servicios. Entre las empresas con capital mexicano interesadas por un mayor comercio con Centroamérica, destacaban en ese entonces: Telmex, Maseca, Celanese, Transportación Marítima Mexicana, Cementos Apasco, Elektra y Televisión Azteca, así como Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

⁶⁸ De hecho, este interés había sido expuesto un año antes por los gobernantes centroamericanos durante una gira por la región del entonces primer ministro canadiense, Jean Cretien. Esta visita pareció desvanecer la expectativa centroamericana de integrar la zona al TLCAN con un trato preferencial, al no obtener de Canadá un apoyo en dicho sentido. Véase *El Financiero*, "Desilusiona en Centroamérica la visita de Cretien", primero de febrero de 1995, p. 26. Asimismo, en su primera visita a México, el entonces presidente guatemalteco, Álvaro Arzú, no ocultó el interés de su país en hacer de México un puente hacia el TLCAN, como una estrategia tendiente a integrar a Guatemala dentro del mercado mundial. Véase *El Financiero*, "Inicia Álvaro Arzú su primer visita de Estado a México", 24 de febrero de 1996, p. 26. Frente al desencanto en relación con el TLCAN, la disposición de México en 1995, de firmar acuerdos de libre comercio, pareció oportuna a los gobernantes centroamericanos.

Como resultado de las negociaciones durante el sexenio pasado, el gobierno de México firmó dos acuerdos de libre comercio con la región. El primero de ellos fue con Nicaragua, en diciembre de 1997, mismo que entró en vigor el primero de julio del año siguiente. Gracias al acuerdo, 45% de las exportaciones mexicanas quedaron exentas de aranceles, lo mismo que 77% de las exportaciones nicaragüenses hacia México.⁶⁹ El segundo acuerdo logrado fue con los países del llamado Triángulo del Norte que representó, por su alcance geográfico, uno de los primeros pasos hacia la conformación de una zona de libre comercio con Centroamérica. Dicho acuerdo se firmó el 29 de junio de 2000 a efecto de que entrara en vigor el primero de enero de 2001.

Al cotejar las cifras de exportaciones e importaciones de México con Centroamérica⁷⁰ durante los últimos seis años, resulta evidente un crecimiento sustantivo en el intercambio comercial con respecto al sexenio anterior. En términos absolutos el comercio entre México y la región ascendió de 825.6 millones de dólares en 1994 a 1937.7 para finales del año 2000, lo que representa un incremento de 135% respecto del último año del gobierno de Salinas. Asimismo, se advierte que Nicaragua fue el país con el que México incrementó más en términos porcentuales sus relaciones comerciales —253% entre 1994 y 2000—, seguido muy cercanamente por Costa Rica —247% durante el mismo periodo (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
Variación porcentual del intercambio comercial de México con los países
de Centroamérica, 1994-2000
(millones de dólares)

País	1994	2000 ^P	Variación (%)
Costa Rica	122.2	423.8	247
El Salvador	147.8	243.9	65
Guatemala	301.7	576.4	91
Honduras	73.6	200.4	172
Nicaragua	32.1	113.3	253
Panamá	148.2	379.9	156
Centroamérica	677.4	1 557.8	130

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

⁶⁹ Véase Presidencia de la República (2000), *Carpeta México*, http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html, p. 6.

⁷⁰ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice se incluye dentro del comercio mexicano con el Caricom. Véase la nota 62.

Por otra parte, al analizar los montos del comercio de México con la región a lo largo de los últimos seis años, se advierte otro dato importante. Con Centroamérica se registra, en términos generales, incrementos constantes desde 1995. Destaca en este sentido Guatemala, que es el país con el que México tiene el mayor intercambio en la zona y cuyo valor ascendió, a finales de 2000, a 576.4 millones de dólares, frente a 1 937.7 millones de dólares para la región en su conjunto, lo que representa 29.7% de todo el intercambio. A Guatemala le sigue muy de cerca Costa Rica, con 423.8 millones de dólares, que significan una participación de 21.8% en el intercambio comercial con México (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
Comercio de México con los países de Centroamérica, 1994-2000
(millones de dólares)

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Costa Rica	122.2	157.5	245.8	298.6	369.6	441.8	423.8
El Salvador	147.8	155.6	177	238.3	243.3	262.6	243.9
Guatemala	301.7	361.3	436.9	578.9	672.4	626.2	576.4
Honduras	73.6	72.3	102	122.4	146.8	164	200.4
Nicaragua	32.1	39.5	64.8	75.7	71.1	79.2	113.3
Panamá	148.2	233	287.3	353.4	367.1	329	379.9
Centroamérica	825.6	1 019.2	1 313.8	1 667.3	1 870.3	1 902.8	1 937.7

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Sudamérica

Como ya se mencionó, entre los objetivos de la política exterior de la administración de Zedillo hacia América Latina, se encontraba la aproximación a las tres zonas geográficas que dividen esta región. Para el caso de Sudamérica, quedó claro desde un principio tanto el interés por relacionarse con los países de la región andina, como por vincularse al Mercosur. En lo que respecta a este último mecanismo, Brasil se consideraba estratégico por ser el principal socio comercial en la zona. Cualquiera que sea el caso, las negociaciones con esta región van a tener como común denominador los acuerdos de cooperación enmarcados dentro de la Aladi.⁷¹

⁷¹ La Aladi es sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, se rige por

Parece ser clara la estrategia utilizada por la administración de Zedillo, al pretender liberalizar el comercio con los países del sur del continente por medio de la firma de acuerdos de complementación económica considerados por la Aladi. En ellos se expresa la voluntad de las partes de negociar preferencias arancelarias para sectores específicos, durante un periodo de tiempo. Tales acuerdos pueden ser suspendidos por una de las partes.⁷²

Pero sólo en ciertos casos se concluyeron las negociaciones. Con Argentina, Brasil, Ecuador y Paraguay no se concretaron, mientras que con Uruguay y Perú sí se arribó al término de las mismas.⁷³ En lo que corresponde a tratados de libre comercio, el único para la zona se concretó con Chile en abril de 1998, mismo que entró en vigor el primero de agosto de 1999.⁷⁴ En cuanto a tratados de libre comercio negociados en el sexenio anterior, a la administración de Zedillo le correspondió instrumentar el del Grupo de los Tres (G3), suscrito con Venezuela y Colombia, y el firmado con Bolivia.⁷⁵

En lo relativo a la evolución del comercio de México con los países sudamericanos, en el cuadro 3 podemos apreciar el crecimiento o la dismi-

el Tratado de Montevideo (Montevideo, 18 de febrero de 1960), y la integran Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁷² En este último sentido, desde 1994 México dejó abierta la posibilidad de renegociar acuerdos de preferencias arancelarias con aquellos países que consideraran haberse visto afectados en sus intereses comerciales como resultado de la firma del TLCAN, a raíz de la negativa mexicana de hacer extensivos a los miembros de la Aladi los beneficios de dicho acuerdo. Conforme a esta política, México, a mediados de 1994, promovió la suspensión del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1980, que establece que los países miembros que otorguen ventajas, favores, franquicias, inmunidades o privilegios a productos de países no miembros estarán incondicionalmente obligados a extender dichas prerrogativas a los integrantes de la Aladi, hecho que de cumplirse se contrapondría a los beneficios y ventajas derivados de la firma del TLCAN. De cierta manera, se podría interpretar lo anterior como que México privilegió sus relaciones comerciales con los Estados Unidos y Canadá en detrimento de sus intereses en Sudamérica. Por otra parte, es importante señalar que, a diferencia de lo que sucede en un tratado de libre comercio (donde se establecen disminuciones o eliminaciones de aranceles, mejor conocidas como desgravaciones arancelarias), en este tipo de acuerdos se negocian preferencias arancelarias, que consisten en descuentos porcentuales aplicables al arancel fijado por un país para determinado producto. Uno de los problemas que surgen es que ello no impide que cualquiera de los dos países eleve unilateralmente el arancel, lo que podría anular las ventajas que el sistema de preferencias ofrece.

⁷³ El 29 de diciembre de 1999 se firmó con Uruguay la ampliación del acuerdo de complementación económica núm. 5, y, en febrero de 2000, México y Perú suscribieron el cuarto protocolo modificadorio del acuerdo de complementación económica núm. 8.

⁷⁴ Éste se deriva del acuerdo de complementación económica firmado con Chile en 1992.

⁷⁵ El tratado del Grupo de los Tres, así como el tratado de libre comercio entre México y Bolivia, fueron negociados en la administración anterior pero entraron en vigor el primero de enero de 1995.

nución del valor del intercambio bilateral. Por lo que hace a la variación porcentual, entre el final de la administración de Ernesto Zedillo y la de Salinas de Gortari, podemos observar que, en principio, con la mayoría de los países de la zona se registró un incremento en el intercambio comercial. La mayor variación porcentual favorable corresponde a Chile, pero también destacan las alcanzadas con otros países con los que México tiene tratados comerciales, específicamente con Venezuela y Colombia. Por el contrario, dicho intercambio disminuyó con Ecuador y, significativamente, con Argentina y Paraguay, países, estos dos últimos, pertenecientes al Mercosur, bloque al que, como ya señalamos, la administración de Ernesto Zedillo consideraba como uno de sus principales objetivos en la zona (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

Intercambio comercial de México con los países sudamericanos, 1994-2000
(millones de dólares)

País	1994	2000 ^P	Variación (%)
Chile*	434.4	1 200.5	176.4
Venezuela*	471.2	862.4	83.0
Uruguay	102.8	175.4	70.6
Colombia*	427.1	683.7	60.1
Brasil	1 601.6	2 104.8	31.4
Bolivia*	32.5	36.5	12.3
Perú	321.3	359.3	11.8
Ecuador	199.2	170.6	-14.4
Argentina	580.4	477.1	-17.8
Paraguay	15.4	10.2	-33.8

^P Enero-noviembre.

* Países con los que México tuvo un tratado de libre comercio durante el sexenio.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Del intercambio comercial con Sudamérica es importante mencionar, aunque sea brevemente, algunos de los rasgos más sobresalientes de la vinculación entre México y Brasil. Este último país es importante para México no sólo por el valor del intercambio comercial bilateral, sino también, como ya mencionamos, por su carácter estratégico en el Mercosur.

En la relación comercial entre ambos países hay varios hechos que destacan y que, en términos generales, conforman un cuadro con claroscuros. En primer lugar, Brasil es el principal socio comercial de México no sólo en

Sudamérica, sino en América Latina en su conjunto.⁷⁶ Dentro del comercio de México con los países de la Aladi, Brasil, entre 1994 y 2000, participó en promedio con 31.7%; para finales de 2000 esta cifra representaba 34.6% (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
Comercio México-Aladi, 1994-2000
Participación porcentual del comercio total con Brasil
(millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Comercio total de México con la Aladi	4 186.00	4 267.80	5 189.50	6 009.60	5 552.70	5 007.60	6 080.50
Total del comercio México-Brasil							
dentro de Aladi	1 601.60	1 365.50	1 568.60	1 572.30	1 573.30	1 528.30	2 104.80
Porcentaje	38.26	32.00	30.23	26.16	28.33	30.52	34.62

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

En segundo lugar, las cifras positivas arriba presentadas se desdibujan en términos de los intereses mexicanos, si consideramos que desde 1997 la balanza comercial es deficitaria para nuestro país. Esto no es novedoso, es una situación que está presente desde finales de los años ochenta, la cual no pudo ser revertida más que coyunturalmente en la administración anterior. A excepción de los años 1995 y 1996, en los cuales la balanza fue superavitaria para México,⁷⁷ ya desde antes, y concretamente desde 1994, encontramos un amplio déficit, el cual se ensanchó aún más a finales del sexenio pasado (véase el cuadro 5).

En tercer lugar, México, como ya lo mencionamos, no logró un acuerdo de complementación económica con Brasil. Por supuesto que este último también tuvo una responsabilidad importante al respecto.⁷⁸ Sin embargo,

⁷⁶ Al respecto, véanse los diferentes cuadros, con datos por países y regiones, incluidos en este artículo.

⁷⁷ Lo cual se explica en buena medida por la crisis mexicana y por las dificultades para importar habidas en esos años.

⁷⁸ A lo largo del sexenio las negociaciones comerciales revelaron claras diferencias entre los dos países; tal vez la más importante de ellas sea la de finales de 1997, cuando el presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, anunció la decisión de no prorrogar el acuerdo de preferencias arancelarias firmado con México en el marco de la Aladi. Ello influyó en la sen-

CUADRO 5
Evolución del saldo de la balanza comercial México-Brasil, 1994-2000
(millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Exportaciones	376.1	800.2	878.6	703.0	535.5	399.4	460.9
Importaciones	1 225.5	565.3	690.0	869.3	1 037.8	1 128.9	1 643.8
Saldo	-849.4	234.9	188.6	-166.3	-502.3	-729.5	-1 182.9

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

el ampliar los vínculos comerciales con Brasil era, como también ya se señaló, un objetivo importante para México al inicio de la administración de Zedillo; la cual, al igual que la de Salinas, no logró en este sentido buenos resultados al final de su sexenio. No fue sino hasta principios de 2000 cuando el gobierno mexicano reanudó las negociaciones, truncadas en 1997, para buscar un acuerdo de complementación económica con Brasil dentro del marco de la Aladi, paso previo a un posible tratado de libre comercio con el Mercosur.

El Caribe

Esta zona también estuvo presente en el discurso oficial; al inicio de la administración de Zedillo se señaló el interés de México por incrementar el intercambio comercial con ella. Se identificó a Belice como uno de los países prioritarios debido a que hace frontera con México. Dentro de la estrategia de acercamiento se consideró como importante el lograr un buen posicionamiento de México en la AEC, así como en el Caricom. Los resultados, sin embargo, como veremos a continuación, son magros. En términos de un breve análisis sobre la evolución del comercio de México con la zona, nos referiremos a ella en relación con el Caricom, organismo regional con el que México obtuvo los siguientes resultados conforme al cuadro 6. En éste observamos la variación porcentual registrada en 1999 con respecto a 1994.⁷⁹

sible baja que registró a partir de 1998 el valor de las exportaciones mexicanas a Brasil. Al respecto, véase Alva Senzek, "Comercio entre México y Brasil, ¿en riesgo?", *El Financiero*, 18 de diciembre de 1997, p. 20.

⁷⁹ Debido a que cuando se realizó el presente trabajo sólo se contaba con información comercial de la zona para el periodo enero-septiembre de 2000, hemos preferido tomar como

CUADRO 6
Intercambio comercial México-países del Caricom, 1994-1999
(miles de dólares)

	1994	1999	Variación (%)
Islas Bahamas	81 587	24 654	-70
Belice	32 937	39 559	20
Guyana	1 872	1 734	-7
Jamaica	57 263	95 978	68
Trinidad y Tobago	53 238	69 996	31
Otros	1 638	11 596	608
Total Caricom	228 535	243 517	7

Fuente: cuadro elaborado por los autores con datos obtenidos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas del Comercio Exterior de México* (información preliminar, enero-septiembre de 2000), vol. XXIII, núm. 9, 2001.

Se aprecia un escaso crecimiento en la actividad comercial con la región. De hecho, para 1999, el comercio mexicano con la zona se había incrementado apenas 7% con respecto a 1994. En términos generales, para 1999 los logros en cuanto al valor de los intercambios son desiguales. En principio podemos observar que el país con un mayor incremento en la participación porcentual con México es Jamaica, que registra un aumento de 68% respecto de 1994. Le siguen Trinidad y Tobago con un incremento de 31% y Belice con 20 por ciento.

Considerando la participación de los países caribeños en el comercio mexicano, podemos advertir que en 1994 las Islas Bahamas eran el principal socio de México en la zona, ya que en ellas se concentraba 35.7% del total del intercambio. Sin embargo, conforme transcurren los años, las Bahamas pierden dicha posición frente a países como Jamaica y Trinidad y Tobago, en los que, desde 1995 y hasta mediados de 2000, se concentraban casi las dos terceras partes del comercio mexicano con la región (véase el cuadro 7).

Debido a la importancia que tradicionalmente ha tenido Cuba para la política exterior de México, consideramos relevante, al igual que en el caso de Brasil, incluir una breve mención a las relaciones comerciales entre México y aquel país, de 1994 a agosto de 2000.

En los documentos oficiales, tales como el PND y los informes de gobierno, Cuba no ocupa un lugar destacado en la planeación y estrategia del comercio hacia América Latina en el gobierno de Ernesto Zedillo.⁸⁰ Si

punto de comparación el año 1999, a fin de evitar un sesgo considerable en los resultados.

⁸⁰ Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., y Primer Informe de Gobierno, op. cit.

CUADRO 7
Comercio de México con países del Caricom, 1994-2000
Participación porcentual por país
(miles de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 P
Caricom	100	100	100	100	100	100	100
Islas Bahamas	35.7	28.27	30.85	22.71	14.92	10.12	13.7
Belice	14.41	10.92	13.06	12.42	13.77	16.24	13.42
Guyana	0.82	0.65	0.21	0.42	0.63	0.71	0.65
Jamaica	25.06	24.45	30.17	36.16	37.67	39.41	32.9
Trinidad y Tobago	23.3	34.97	23.87	25.83	29.6	28.74	31.29
Otros	0.72	0.73	1.84	2.47	3.41	4.76	8.05

P Enero-septiembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con datos obtenidos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas del Comercio Exterior de México* (información preliminar, enero-septiembre de 2000), vol. XXIII, núm. 9, 2001.

aquella tuvo cierta importancia fue, como ya lo mencionamos, a raíz de un hecho negativo: los problemas surgidos a consecuencia de la instrumentación de la Ley Helms-Burton. Esta ley confrontó en un principio al gobierno de México con su aliado más importante, los Estados Unidos, y lo colocó en una delicada situación frente a sectores empresariales internos que, antes de la aplicación parcial de la misma, tenían fuertes inversiones en la isla.⁸¹

Como podemos observar en los cuadros 8 y 9, la vinculación comercial entre ambos países tuvo altibajos de 1994 a 2000. En este último año el intercambio presenta resultados positivos en comparación con 1994, pero con marcados desniveles, sobre todo en lo que hace a las exportaciones mexicanas hacia Cuba.

En el cuadro 8 podemos observar la evolución del comercio bilateral México-Cuba durante el periodo 1994-agosto de 2000, donde destaca el incremento sustantivo que para 1995 alcanzaron las exportaciones mexicanas.⁸² Esto se contrapone —aunque se mantuvo el superávit mexicano— a una disminución gradual del valor de las mismas a partir de 1996 (véase el cuadro 8).

⁸¹ En relación con las consecuencias para los inversores mexicanos de la instrumentación de la ley, véase la nota 40.

⁸² Consideramos que ello se explica en parte, al igual que en el caso brasileño, por la crisis mexicana de dichos años, que contribuyó a incrementar las exportaciones y contrajo sustancialmente las importaciones.

CUADRO 8
Comercio México-Cuba, 1994-2000
 (miles de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Comercio total	185 567	400 738	353 512	319 616	278 879	237 000	148 741
Exportaciones	173 784	394 505	330 663	285 393	250 430	214 394	133 744
Importaciones	11 783	6 233	22 849	34 223	28 449	22 606	14 997
Saldo	162 001	388 272	307 814	251 170	221 981	191 788	118 747

^P Enero-agosto.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Como igualmente ya señalamos, pese a los altibajos (cuadro 9), el balance general podría considerarse positivo para finales de 1999,⁸³ ya que, una vez calculada la variación porcentual con respecto al último año de la administración de Carlos Salinas, se advierte un incremento de 28% en el comercio con la isla, el cual, aunque magro, resulta significativo en el contexto de la difícil relación política de esos años, así como en la coyuntura de la Ley Helms-Burton.

CUADRO 9
Intercambio comercial México-Cuba, 1994-1999
 (miles de dólares)

1994	1999	Variación (%)
185 567	237 000	28

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Para concluir este apartado creemos importante presentar las principales conclusiones respecto de la relación México-América Latina, de 1994 a 2000.

Desde el inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo quedó claro el interés de México por incrementar el intercambio comercial con América Latina y el Caribe. Conforme a lo expuesto, dicho interés se tradujo, en términos generales, en la siguiente estrategia: 1) consolidar

⁸³ Se excluye el año 2000 en virtud de que las cifras obtenidas para dicho año sólo corresponden a los meses de enero a agosto.

la integración comercial con los países centroamericanos, 2) acercarse a Sudamérica por medio de acuerdos de preferencias arancelarias dentro del marco de la Aladi, en especial expandiendo el comercio hacia el Mercosur, para lo cual el papel de Brasil era determinante, y 3) vincularse, si bien modestamente, con la región del Caribe.

Entre los resultados positivos podemos destacar un incremento del intercambio comercial con la región en su conjunto. Sin embargo, éste se produjo con diferentes valores. Con Centroamérica se registraron avances muy significativos, ya que el comercio se intensificó, particularmente con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, y se pusieron las bases para un acuerdo de comercio global con la región. En el área sudamericana destaca el crecimiento del comercio con Chile, seguido por aquellos otros países con los que México ha firmado tratados de libre comercio y con los cuales, por otra parte, tiene una relación superavitaria. Para la región del Caribe destaca el sensible fortalecimiento con Trinidad y Tobago y Jamaica.

Pero también se aprecian estancamientos y rezagos, como lo demuestra la disminución del comercio con algunos países del bloque sudamericano (Ecuador, Argentina y Paraguay); la lentitud de las negociaciones para lograr un acuerdo de complementación económica con Brasil, aunada a un persistente déficit en la balanza comercial con este país, que se amplió al final del sexenio en comparación con 1994. Finalmente observamos un aumento mínimo del intercambio comercial con el Caricom, donde destaca la disminución en el papel desempeñado por Belice, país estratégico para México por su condición de fronterizo, así como el de las Islas Bahamas.

Como una observación final, vale la pena señalar que si uno de los propósitos del gobierno mexicano durante 1995-2000 fue diversificar su comercio exterior —para lo cual se destacaba la importancia de América Latina—, la situación no sólo no mejoró sino que antes bien empeoró. Para ilustrar lo siguiente, creemos muy ejemplificativo el siguiente cuadro, donde se compara el monto y la proporción del intercambio mexicano con América Latina en relación con el intercambio comercial de México con el exterior y, específicamente, con los Estados Unidos, referente obligado dado el peso que en términos comerciales representa para nuestro país (véase el cuadro 10).

Como podemos observar, el valor del comercio total con la región se incrementó de 5 044.60 millones de dólares en 1994 a 8 060.80 millones de dólares para finales de 2000, lo que representó una variación de 60%. Sin embargo, en términos relativos, el comercio con América Latina disminuyó con respecto al comercio internacional de México, ya que pasó de 3.60% en 1994 a 2.58% seis años después, mientras que el comercio con los Estados Unidos pasó, en los mismos años, de 75.94% a 80.84%. Mucho

tiempo ha pasado desde que, a mediados de los años setenta del siglo que acaba de concluir, el comercio con América Latina representaba alrededor de 9% del comercio total de México,⁸⁴ lo que nos hace pensar que, a pesar de las intenciones, los discursos, los acuerdos y los tratados, América Latina es desde hace varios lustros el “gran socio pequeño” de nuestro país.

CUADRO 10
América Latina y Estados Unidos en el comercio mexicano, 1994-1999
(millones de dólares)

	1994	1994 (%)	2000 ^P	2000 ^P (%)	Variación (%)
América Latina*	5 044.60	3.60	8 060.80	2.58	60
Estados Unidos	106 435.60	75.94	252 437.20	80.84	137
Total	140 163.10	100	312 255.10	100	123

^P Enero-noviembre.

* No se incluye el Caribe debido a que no se pudo hacer un tratamiento homogéneo de los datos para esta zona. De todas formas, debido al bajo monto del intercambio México-Caribe, la variación sería mínima.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante la pasada administración, la política exterior mexicana estuvo fuertemente condicionada por circunstancias de carácter interno y externo. En lo externo, el proceso de globalización, el fin de la Guerra Fría y los propios cambios en Latinoamérica constriñeron la acción de México en la región. En lo interno, la continuidad del modelo de desarrollo económico instrumentado desde los años noventa, y las prioridades de los vínculos con el exterior impuestas por el propio modelo, limitaron el campo de acción de México en Latinoamérica.

Como resultado de lo anterior, la política exterior de México hacia América Latina, entre 1994 y 2000, tuvo un alto grado de continuidad en relación con la del sexenio anterior. Los cambios fueron sólo de énfasis o de matiz, producto de nuevas circunstancias coyunturales. No podemos hablar en ese sentido de una nueva estrategia hacia la región, o tal vez ni siquiera de la existencia de una. Esto es explicable, ya que, en especial desde los años noventa, América Latina, más allá del discurso, no ocupa un lugar

⁸⁴ Véase, al respecto, Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 119.

prioritario para México; los intereses principales están puestos en los Estados Unidos y, en menor medida, en Europa.

Con base en lo anterior, es comprensible que consideremos que el mayor cambio en los vínculos de México con América Latina, en la pasada administración, se haya dado en función de una circunstancia interna: la mayor apertura democrática. Ésta coadyuvó a la introducción de cambios en el discurso y en la práctica política concreta. Así, México se ajustó más a los patrones que ha seguido América Latina en los últimos años, en relación con la aceptación de la nueva agenda internacional, sobre todo en lo que hace al tema de la democracia representativa.

Si bien la referida reorientación mexicana fue importante, ello no hace una política exterior. Se requiere diseñar una estrategia que, tomando en cuenta otros intereses y objetivos, considere a América Latina como un espacio prioritario en la búsqueda del equilibrio y la diversificación de la política exterior de México.

MÉXICO Y LA UNIÓN EUROPEA EN EL SEXENIO DE ZEDILLO

FRANCISCO GIL VILLEGAS M.

EL 25 DE NOVIEMBRE DE 1999, LOS PRINCIPALES diarios mexicanos dedicaron sus titulares de primera plana a la noticia de que se daban por concluidas las negociaciones para la firma del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea (UE).¹ Ahí se anunciaba que quedaban por delante las tareas para conseguir su ratificación definitiva, pero que se esperaba su entrada en vigor para el primero de julio de 2000, con el objetivo de conseguir la plena liberalización comercial para ambas regiones en el año 2007, con excepción de algunos sectores como el agropecuario, cuya apertura no ocurriría sino hasta el año 2010.

La buena nueva fue recibida con beneplácito por parte de diversos sectores de la iniciativa privada mexicana, pues entre las potencialidades anunciadas sobresalía la de ingresar a un mercado europeo de 350 millones de personas con un poder adquisitivo cercano a los 7 000 millones de dólares, y en el que 95% de las exportaciones mexicanas gozarían de un trato especial. Sin embargo, en México quedaba también por delante un competido año electoral, de cuyo comportamiento dependía la aprobación de algunos países europeos para ratificar de manera definitiva el acuerdo. Para el primero de julio de 2000, en vísperas de los comicios que decidirían el futuro político de México, el acuerdo ya había sido ratificado por casi todos sus miembros, pero los representantes italianos todavía condicionaron su aprobación a los resultados electorales del 2 de julio. Ante estos resultados, el parlamentario italiano Rocco Buttiglione, quien participó como observador en los comicios mexicanos, anunció el 3 de julio que la ratificación definitiva del tratado por parte de su país sería ya una mera cuestión de trámite, y que la aplicación de la “cláusula democrática” ya no

¹ “Logran México y Europa TLC”, *El Universal*, 25 de noviembre de 1999, primera plana; y “Concluido el tratado de libre comercio con Europa”, *La Crónica*, 25 de noviembre de 1999, primera plana.

sería la predominante para el futuro de las nuevas relaciones entre México y los países miembros de la UE.² Por su parte, la Comisión Europea felicitaba ese mismo día a Vicente Fox por su triunfo electoral y “a todos los mexicanos por su madurez política”, con lo cual las fases del acuerdo quedaron programadas conforme a su calendarización original, es decir, a partir de su arranque formal el primero de julio de 2000.

Ahora bien, si, en esas circunstancias y en virtud de esos resultados, el gran proyecto de la política exterior del gobierno del presidente Ernesto Zedillo llegaba a un final feliz, conviene recapitular las diversas dificultades y obstáculos que, primero en su negociación y después en su ratificación definitiva, se debió afrontar. En muy buena medida, el balance final de la política exterior del sexenio de Ernesto Zedillo se cifra en los resultados obtenidos con la cristalización de este importante acuerdo de cooperación con la UE, firmado y ratificado durante su mandato.

Tanto la crisis de la economía mexicana, detonada a partir de diciembre de 1994, como el desencanto parcial que trajo consigo la entrada en vigor del TLCAN durante 1995, propiciaron una renovada esperanza de que Europa representara una alternativa para contrarrestar la enorme concentración de las relaciones económicas de México con los Estados Unidos. La gira del presidente Ernesto Zedillo por Europa en febrero de 1996 fructificó en un nuevo acuerdo de cooperación entre México y la UE. Desde ese entonces, la UE se ubicaba ya en el segundo lugar de las prioridades de la política exterior de México, en lo referente a cuestiones de cooperación comercial, económica y tecnológica.

Dentro de los factores específicos que determinaron la ubicación de la UE en el segundo lugar de las prioridades para la política exterior de México, sobresalen las cifras de comercio e inversión: casi 20% del total de la inversión extranjera acumulada en México ha provenido tradicionalmente de Europa, y hasta 1992 el comercio de México con la UE se había mantenido en alrededor de 14% del comercio de México con el mundo, aunque esa cifra porcentual descendiera en 1994 y 1995 como consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN, a 12 y 11% respectivamente. Las proyecciones para 1997 apuntaban a un 10% de intercambio con Europa, conforme aumentaba la concentración comercial con los Estados Unidos y Canadá, pero, al iniciarse el año 2000, tal porcentaje ya se había reducido a un mero 6%. Estas cifras porcentuales no reflejaban, sin embargo, el incremento de los volúmenes totales del intercambio comercial que se realiza con las di-

² “Inminente aprobación definitiva al acuerdo global del TLCUEM. Se despejó el camino tras el éxito en el proceso electoral mexicano: R. Buttiglione”, *El Economista*, 4 de julio de 2000, p. 31.

versas regiones del mundo; el 10% del intercambio con Europa en 1996 incluía, por ejemplo, un volumen absoluto de millones de dólares superior al 14% de 1990.³ De cualquier modo, tanto en comercio como en inversión, la UE ya era desde ese entonces, como lo siguió siendo en 1998 y 1999, el segundo socio de México por encima de Japón y América Latina. Para la UE, México representa el trigésimo primer lugar en cuanto a sus intercambios comerciales con el mundo.⁴

La concentración del comercio con los Estados Unidos y Canadá aumentó de manera constante a partir de la entrada en vigor del TLCAN el primero de enero de 1994, y así la cifra conjunta de dicha concentración llegó a más de 80% en 1998. En cuanto a la inversión extranjera acumulada, la proporción de los Estados Unidos se mantuvo en un poco más de 65%, la de los países miembros de la UE en 20% y la de Japón en cinco por ciento.

ANTECEDENTES DEL TRATADO DEL 2000 ENTRE MÉXICO Y LA UE

La relación institucional entre México y la Comunidad Europea se remonta a 1960, cuando se acreditó una misión especial mexicana ante la Comunidad Económica Europea. Quince años después, en septiembre de 1975, México concluyó un “acuerdo de segunda generación” con la Comunidad Europea, mismo que ya no quedaba circunscrito a aspectos meramente comerciales, y establecía un Comité Mixto, formado por representantes de ambas partes, para supervisar el funcionamiento del acuerdo y formular recomendaciones para el buen desempeño del mismo. Entre 1975 y 1989 el Comité Mixto de la Comunidad Europea y México se reunió en ocho ocasiones: 1) diciembre de 1975 en Bruselas; 2) noviembre de 1978 en la ciudad de México; 3) noviembre de 1979 en la ciudad de México; 4) noviembre de 1983 en Bruselas; 5) diciembre de 1984 en la ciudad de México; 6) noviembre de 1985 en Bruselas; 7) febrero de 1987 en la ciudad de México, y 8) julio de 1989 en Bruselas.

El primero de noviembre de 1991 entró en vigor el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Europea y México, mismo que incluyó una cláusula evolutiva que lo caracterizaba como el acuerdo más amplio suscrito, hasta ese entonces, por la Comunidad Europea con algún país la-

³ Cálculos específicos al respecto se encuentran, por ejemplo, en Gabriel Rosenzweig, “La política de México hacia Europa: 1989-1994”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, otoño de 1994, pp. 94-103.

⁴ El cálculo de estas ubicaciones se basa en el Informe de evolución de las relaciones UE-México, de la Delegación Europea en México, junio de 1995, p. 3.

tinamericano. La Comisión Mixta, establecida por el Acuerdo Marco de 1991, funcionó básicamente para impulsar negociaciones orientadas al acceso y apertura de mercados. Durante la segunda reunión de esa Comisión Mixta, celebrada en Bruselas a finales de 1994, se agilizaron las negociaciones para reducir aranceles mediante la creación de una subcomisión de asuntos comerciales. No obstante, el éxito del funcionamiento innovador del Acuerdo Marco de Cooperación con Europa fue limitado en la medida en que las negociaciones para impulsar el TLCAN, en 1992 y 1993, opacaron cualquier otro esquema de cooperación comercial suscrito por México.

La renovación de una estrategia de cooperación con la UE, mediante la negociación de un nuevo acuerdo, fue probablemente el logro más importante de la gira de trabajo por Europa emprendida por el presidente Zedillo a finales de enero y principios de febrero de 1996. El preámbulo para concebir un acuerdo de cooperación con la UE más ambicioso que el Acuerdo Marco de 1991 se dio en la visita de Zedillo al Reino Unido el 29 de enero de 1996, cuando se concretó el Plan Conjunto de Acción Reino Unido-México para reforzar la cooperación bilateral. De hecho, el principal apoyo para que la UE considerara la negociación de un acuerdo de esa índole con México provino de España y del Reino Unido, frente a una mayor cautela y escepticismo por parte de Francia, Portugal e Italia, y a fines de febrero de 1996 la UE postergaría para mayo de 1996 dicha negociación, dada la falta de consenso entre sus 15 miembros. Algunos de los más reticentes consideraban que el acuerdo debería operar por "fases" y que no convenía avanzar tan rápido a este respecto con países ajenos al ámbito europeo.⁵

De cualquier modo, la estrategia del gobierno mexicano para la ampliación de los cauces de cooperación con la UE ya estaba en marcha, y contaba con el apoyo de dos grandes aliados: España y el Reino Unido. Para ellos, la urgencia de concretar tal acuerdo provenía de la necesidad de defender sus inversiones y demás intereses económicos y comerciales en México. "Según el gobierno español, aplazar un acuerdo con México, principal socio de la UE en Latinoamérica, significaría dejar el mercado latinoamericano en manos de empresas de los Estados Unidos y Canadá y como zona exclusiva del TLCAN."⁶ Lo cual, evidentemente, no era conveniente ni para México ni para la UE, pero tampoco convenía, de manera más específica, a los países europeos con importantes inversiones en México.

⁵ Así fue registrada la decisión de la postergación en la prensa mexicana; véase "Posterga la UE hasta mediados de 1996 la negociación del TLC con México", *Uno más Uno*, martes 27 de febrero de 1996, p. 8.

⁶ *Ibidem*.

El 13 de mayo de 1996 el Consejo de Asuntos Generales de la UE aprobó el mandato de negociación para crear una zona de libre comercio con México en una sola fase, tal como lo habían planteado México, España y el Reino Unido. El proyecto fue negociado con algunos obstáculos durante 1996 y 1997, pero finalmente se consiguió firmar el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la UE y México, el 8 de diciembre de 1997, dos años y medio después de la suscripción de la declaración conjunta solemne, del 2 de mayo de 1995, mediante la cual ambas partes se comprometieron inicialmente a negociar un nuevo acuerdo, extraoficialmente identificado como de “quinta generación”, porque sustituiría al Acuerdo Marco de 1991, para incluir los siguientes rubros que rebasan, con mucho, el aspecto estrictamente comercial: institucionalizar el diálogo político, incrementar y dar eficiencia a los programas de cooperación y liberalización recíproca de los intercambios, servicios e inversiones, y obtener acceso para México a programas comunitarios de ciencia y tecnología, tal y como los obtuvo Israel. Un alto funcionario del Banco Nacional de Comercio Exterior calculaba desde 1996 que, de concretarse el nuevo acuerdo con la UE, México incrementaría sus exportaciones a Europa en por lo menos 20 por ciento.⁷

EL PROBLEMA DEL DÉFICIT COMERCIAL DE MÉXICO CON LA UE

De acuerdo con datos tanto de la UE como de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), en 1995 México tuvo un déficit comercial con la UE de alrededor de 3 350 millones de dólares, a pesar de que sus exportaciones crecieron 40%. Tal incremento de las exportaciones (gracias a la devaluación del peso en diciembre de 1994) no fue suficiente para reducir dicho déficit comercial, y la razón de ello, según declaraciones hechas en 1996 por Jacques Lecomte, embajador de la Comisión Europea en México, era que “el grueso de los productos mexicanos carecen de calidad suficiente para venderse en mercados ‘difíciles’, como el europeo, por lo que todavía tomará años nivelar el comercio con los países miembros de la Unión Europea”.⁸

Lecomte advirtió también el imperativo de que más empresas, en especial pequeñas y medianas, intentaran vender sus productos en Europa pues, en 1995, tan sólo 23 de ellas concentraron casi todas las exportaciones de México en la UE. Los principales productos mexicanos exportados en 1995 a

⁷ Ibid., p. 2 de la sección “Economía”, *Uno más Uno*, 14 de mayo de 1996.

⁸ “La baja calidad frena exportaciones a Europa: Lecomte”, *El Economista*, 11 de enero de 1996.

Europa, excluyendo el petróleo, fueron cerveza, químicos básicos, minerales y algunos productos alimentarios, como harina de maíz y carne.

Al mencionar que “los productos mexicanos presentan problemas de calidad y de cumplimiento de normas, lo que les resta capacidad para penetrar el mercado europeo”,⁹ Lecomte parecía referirse implícitamente a un viejo reproche europeo de que los países latinoamericanos en general, y México en particular, no hacen el mejor uso posible del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) de la UE para colocar de manera óptima sus productos en ese mercado. De cualquier modo, lo cierto es que desde 1989 México ha venido manifestando un déficit crónico en su comercio con Europa, básicamente por importar demasiados productos e insumos de Alemania, y por haber disminuido sustancialmente sus exportaciones petroleras hacia España. Los intercambios de México con la UE han permanecido relativamente bajos desde entonces, sobre todo si se ven desde la perspectiva de la UE y no tanto desde la de México: 0.7% de las importaciones y 0.8% de las exportaciones globales de la UE no son cifras muy esperanzadoras, por mucho que en 1995 y en 1996 México todavía fuera el principal socio comercial de la UE en América Latina.

Tales cifras mostraban, de cualquier modo, las dificultades de los productos mexicanos para ampliar su entrada en el mercado de la UE, como consecuencia de la naturaleza del grueso de las exportaciones (productos petroleros y algunos agropecuarios para los que no se puede permitir un ingreso masivo) y porque el SPG no beneficiaba, en promedio, más que al 17% de las exportaciones mexicanas. Pese a ello, se calculaba que, si varios productos manufacturados mexicanos pudieran acogerse adecuadamente al SPG, se beneficiarían de este régimen, en vista de la posible supresión del derecho de aduanas para entrar a la UE.¹⁰

En este marco de cálculos y preocupaciones, una investigación, ordenada expresamente por la delegación de la UE en México, identificaba en 1996 cuatro fallas esenciales que explicaban la baja exportación de productos mexicanos a Europa: 1) el desconocimiento del mercado europeo por parte de los exportadores mexicanos; 2) la falta de promoción de las exportaciones; 3) los costos de operación de las exportaciones a Europa, y 4) el desconocimiento de las normas de calidad que demanda el mercado europeo.¹¹

⁹ *Ibid.*, p. 29.

¹⁰ Véase Eduardo Lechuga y Jean Luis Dupont, “La Comunidad Europea y sus relaciones con México”, *Foro Internacional*, núm. 132, abril-junio de 1993, p. 436.

¹¹ “Analiza la UE obstáculos para el comercio bilateral con México”, *Uno más Uno*, sección “Economía”, 27 de agosto de 1996, p. 3.

Lo más deseable para México era incentivar a sus pequeñas y medianas empresas para que iniciaran lo más pronto posible sus exportaciones a la UE, y aliviar así la enorme concentración de las exportaciones mexicanas, que recaen en sólo 23 grandes empresas. Un avance importante en esta dirección lo constituyó el establecimiento del Programa de Promoción de Exportaciones Mexicanas iniciado por la delegación de la UE en México, el cual se dividió en cinco fases a fin de conseguir una mayor penetración de los productos mexicanos en Europa: 1) Identificar la oferta y la demanda de productos mexicanos con potencialidad de exportación a Europa; 2) transportar a México a posibles compradores europeos como un primer contacto; 3) crear mecanismos para establecer contactos entre compradores y proveedores; 4) realizar un seguimiento técnico-comercial del comportamiento de las exportaciones mexicanas hacia Europa, y 5) buscar que los propios exportadores mexicanos viajen a las regiones europeas en donde se consumen sus productos, a fin de tener un mejor contacto y acercamiento con sus compradores.¹²

LAS CLÁUSULAS SOBRE DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

El gobierno de Ernesto Zedillo adoptó en 1996 y 1997 medidas muy importantes para atender el problema de las cláusulas condicionantes sobre democracia y derechos humanos del nuevo acuerdo. Por ejemplo, el apresuramiento para negociar y pactar la reforma política del sistema electoral mexicano del 25 de julio de 1996, de la cual se obtuvo un espectacular resultado en las elecciones de 1997, cuando el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, así como el gobierno de la ciudad de México; dicho resultado tuvo un papel fundamental tanto en la buena recepción en el ámbito internacional, como en el proceso para destrabar los obstáculos que hasta esa fecha habían tenido las negociaciones del nuevo acuerdo entre México y la UE. En ese mismo sentido, la creación en junio de 1990, durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), encargada de atender quejas de la ciudadanía por presuntas violaciones a tales derechos en todo el territorio nacional, sirvió para apuntalar el cumplimiento de México con las cláusulas solicitadas por el acuerdo con la UE. En ambos casos, había importantes precedentes para satisfacer las cláusulas condicionantes del preámbulo del acuerdo, sin que por ello se afectaran

¹² *Ibidem.*

los principios de autodeterminación y no intervención, tradicionalmente defendidos por la política exterior de México.

Los avances de México tanto en su desarrollo político hacia la democracia, como en cuanto al respeto a los derechos humanos mediante la creación de la CNDH, permitieron trabajar sobre sólidas bases para la cooperación política con la UE. En México hay círculos de opinión que consideran éste como el aspecto más atractivo del nuevo acuerdo. La lógica de tal perspectiva es la siguiente : con el nuevo acuerdo, en vigor a partir del primero de julio de 2000, se protegerá al gobierno mexicano contra posibles presiones (por ejemplo de un nuevo gobierno de los Estados Unidos o de algún grupo político mexicano de extrema derecha) para resolver el problema de Chiapas de manera inmediata y al margen de una negociación pacífica, pues, por el solo hecho de encontrarse ya en vigor un tratado internacional con la UE, mismo que considera expresamente la protección a los derechos humanos, queda garantizado que la solución al conflicto en Chiapas tenga una salida política, negociada y no impuesta por una fuerza que pudiera afectar la vida o los derechos humanos de los grupos inconformes en esa región del sureste mexicano.

En este sentido, la restricción de un tratado internacional vigente con Europa, que estipula expresamente sanciones políticas y económicas en caso de que se viole de manera flagrante alguna de sus cláusulas, garantiza la continuación de las negociaciones en el conflicto de Chiapas y las protege frente a alguna sugerencia o presión de solución rápida y "eficaz", por ejemplo por parte del nuevo gobierno de los Estados Unidos, impaciente o nervioso por la percepción, real o imaginaria, de una amenaza potencial que dicho conflicto pudiera representar para su seguridad nacional.

UNA PAULATINA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

En lo referente al aspecto específicamente comercial, la posición del gobierno de Ernesto Zedillo consistió en insistir en que la generación de una zona de libre comercio entre México y la UE era sumamente positiva, entre otras cosas porque no amenaza la política agrícola común europea desde el momento en que México no ha sido un importante exportador de productos de ese sector a Europa.¹³ Es posible que este argumento contribuyera a disminuir de manera significativa las reservas de Francia para negociar el acuerdo en una sola fase, pues el temor a una competencia

¹³ Véase sección "Economía", *Uno más Uno*, 14 de mayo de 1996, p. 3.

desleal proveniente de productos agrícolas no resultaba aplicable al caso de México, a diferencia de los países del Mercosur.

En el caso de México, la liberalización progresiva y recíproca de las dos partes firmantes del nuevo acuerdo tiene en cuenta la sensibilidad de los productos agropecuarios, por lo que se acordó respetar las condiciones de acceso real a los respectivos mercados a partir de la puesta en marcha del acuerdo, el primero de julio de 2000. De cualquier modo, la retroalimentación funcionará de la mejor manera en la medida en que la UE considere a México como un socio realmente paritario, a pesar de la asimetría entre lo poco representativo que es hoy en día para la UE el volumen de comercio que tiene con México y la enorme importancia que ese mismo volumen significa para este último.

Hay buenas probabilidades de que los flujos de inversión de la UE hacia México aumenten en los próximos años, conforme la inserción de éste en el TLCAN comience a rendir mejores frutos y le genere menos problemas que los que se le presentaron en los primeros seis años de funcionamiento del mismo. Países como España o el Reino Unido seguramente seguirán siendo importantes portavoces de los intereses mexicanos en la nueva fase de cooperación con la UE que se abrió en julio de 2000. Y en cuanto al comercio, mucho dependerá de que las pequeñas y medianas empresas mexicanas sepan aprovechar las espléndidas ventajas y oportunidades que ofrece el nuevo acuerdo. Otro tanto puede decirse con respecto a las joint ventures que puedan promoverse en el marco de referencia del mismo.

La mejor manera de observar el funcionamiento del esquema institucional para la formulación de la política exterior de México hacia Europa, posiblemente sea ejemplificándolo. Entre el 26 de febrero de 1996 —en que fue prorrogada la decisión del Consejo de Ministros de la UE de aprobar una fórmula definitiva para negociar la liberalización comercial con México— y el 13 de mayo de ese mismo año —en que se aprobó negociar esa liberalización en una sola fase—, diversas instituciones mexicanas intervinieron para conseguir un resultado finalmente favorable a los intereses del país. Si las reservas de Francia, Portugal e Italia para liberalizar rápidamente y en una sola fase el comercio con México provenían del temor a que las exportaciones de éste fueran a concentrarse en productos sensibles, como los agropecuarios, y así afectaran negativamente la política agrícola común (PAC), entonces lo que procedía en la estrategia mexicana era eliminar tal temor mediante pláticas y cabildos.

Personal tanto de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) como de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) procedió a demostrar a los miembros reticentes de la UE que el comercio con México era ventajoso por su inserción en el TLCAN; que el grueso de las exportaciones mexicanas a

Europa se había concentrado durante los últimos 15 años en el petróleo y las manufacturas; que miembros destacados de la UE, como España y el Reino Unido, tenían importantes empresas e inversiones en México, a las cuales estaban muy interesados en proteger y no dejarlas a la deriva; y que, en suma, los intereses exportadores de México no eran como los del Mercosur, con el que sí procedía una gran cautela para negociar la liberalización comercial en varias fases, porque allí sí había exportaciones que podrían afectar la PAC.

La forma como intervinieron diversas instituciones en tal estrategia de promoción de los intereses de la política exterior de México estuvo coordinada desde la SRE, pero contó con importantes iniciativas de otros sectores. Por ejemplo, en febrero de 1996, al día siguiente de anunciarse la prórroga de la negociación por parte de la UE, que fue divulgada en términos muy negativos en la prensa mexicana, el secretario de Comercio y Fomento Industrial calmó los ánimos adversos al aclarar que dicha prórroga no significaba un rechazo y que, en todo caso, estaba por reunirse el Consejo de Ministros de la UE para discutir y “analizar las directrices y mecanismos internos que ellos [consideraran] convenientes para la conformación de ese tratado”.¹⁴ Asimismo, el 27 de febrero de 1996 la secretaria de Turismo de México, Silvia Hernández, firmaba un convenio con el ministro portugués de Economía sobre cooperación en la materia con vigencia de cinco años. Un propósito colateral de este convenio era demostrarle a Portugal que no debería temer la cooperación con México, porque no habría competencia en relación con productos agropecuarios.

El mismo tipo de gestiones hicieron las delegaciones de México en Europa, tanto en el ámbito multilateral, donde el embajador ante la UE desempeñó un papel estratégico fundamental, como en el ámbito bilateral, donde el trabajo de las embajadas clave (en Portugal, Francia e Italia) resultó crucial para realizar los cabildeos pertinentes. Las principales tareas de las embajadas mexicanas en Europa estuvieron orientadas a la promoción de relaciones económicas, culturales y turísticas, pero también a conseguir el visto bueno de los europeos para la ratificación definitiva del nuevo acuerdo en sus respectivos parlamentos.

TRATO SINGULARIZADO PARA MÉXICO

Las reuniones de embajadores mexicanos acreditados en Europa para coordinar políticas se iniciaron en 1990. En la tercera reunión, celebrada en

¹⁴ “Se reunirá el Consejo de Ministros de la UE para analizar el TLC con México, Secofi”, p. 5, sección “Economía”, Uno más Uno, 28 de febrero de 1996.

abril de 1992, la misión de México ante la Comunidad Europea entregó un documento que resumía la perspectiva de la relación de ésta con México, y donde se informaba que:

[...] en cuanto al diálogo político, el gobierno mexicano ha participado de manera activa en el acercamiento multilateral que implica el procedimiento de consultas establecido entre la Comunidad Europea y los países miembros del Grupo de Río, así como el que estableciera la misma con los países centroamericanos con el apoyo de México, Colombia y Venezuela. Se han tratado: la cooperación contra el tráfico de drogas y sus efectos secundarios, el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia de comercio, el acceso a los mercados y la aplicación del régimen preferencial de comercio de la propia Comunidad.

No obstante, el gobierno mexicano ha decidido singularizar su presencia en Europa [respecto] de la del resto de Latinoamérica. La relación se enmarca en un planteamiento estratégico, los acuerdos incluyen medidas de respaldo a las reformas estructurales emprendidas, apoyan los esfuerzos de integración de la región, y permitirán emplear mecanismos semejantes a los diseñados para Europa del Este en cuanto a la formación de cuadros empresariales, ampliando en lo posible los contactos a nivel político. Para el interés mexicano es esencial que los programas de cooperación estén respaldados por un mecanismo de concertación política que permita orientar la relación hacia aquellos propósitos comúnmente acordados.¹⁵

Así, en este reporte de 1992 se anuncian, de manera precursora, diversos elementos estratégicos de la política exterior de México en la UE, los que se concretaron entre 1997 y 1999, y cuya vigencia estuvo presente en la estrategia seguida durante la primera mitad de 2000 para las negociaciones y ratificación del nuevo acuerdo. El Acuerdo Marco de 1991 fue obligado punto de referencia para establecer las negociaciones bilaterales con cada uno de los países miembros de la UE hasta 1996, y durante 1999 cumplió esa misma función con respecto al acuerdo firmado el 8 de diciembre de 1997. En este sentido, las previsiones de 1992 pudieron extrapolarse a las condiciones del nuevo acuerdo:

El Acuerdo presta atención a aquellos elementos que surgirán inevitablemente a partir de la consolidación del mercado único para lo cual se negoció una

¹⁵ El resumen del documento presentado por la misión de México ante la Comunidad Europea, en la tercera reunión de embajadores mexicanos acreditados en Europa, celebrada en abril de 1992, se encuentra en Adolfo Hegewisch, "Las relaciones de México con la Comunidad Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 35, verano de 1992, pp. 59-67.

cláusula de actualización progresiva que no es limitativa en el tratamiento de los temas y que permite un desenvolvimiento dinámico de la relación.

Con estas características se pretende avanzar aún más en el fortalecimiento de los vínculos entre la Comunidad y México; éstos han experimentado un cambio cualitativo importante, sobre todo gracias a que con esta perspectiva se ha logrado que la Comunidad incremente la prioridad que le otorga a nuestro país frente a la que se aplica en el caso de otras naciones en desarrollo.

El cambio en la importancia que se asigna a México ha sido resultado de la continua labor de divulgación sobre los importantes avances en nuestro país que lo colocan en una posición más avanzada de desarrollo relativo, frente a la cual se abren expectativas de cooperación mucho más amplias que las tradicionales y que a la fecha sólo se aplicaban en los países industrializados, como es el caso de proyectos seleccionados en la cooperación científica y tecnológica, en los instrumentos de cooperación industrial y en los instrumentos de intercambio e información microeconómica.¹⁶

De este texto puede desprenderse que el gobierno mexicano privilegió desde 1992 el trato singularizado frente al regional, y que por ello no hay socios preferidos o seleccionados del área latinoamericana para diseñar una política común, frente a la UE. México es parte de América Latina, pero también es parte de América del Norte y está integrado a un gran pacto regional como lo es el TLCAN, el cual está claramente diferenciado del Mercosur o de cualquier otro pacto económico regional de América Latina. En función de esta ubicación se buscó y justificó un trato singularizado para México en el seno de la UE.

México fue el primer país latinoamericano que ingresó a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), y también es el único miembro latinoamericano en el Banco Europeo para la Reconstrucción y el Desarrollo (BERD). Por ello, y por su pertenencia al TLCAN, los acuerdos de cooperación entre México y la UE fueron diferenciados y singularizados frente al Mercosur u otros bloques económicos latinoamericanos. La posición mexicana consistió en insistir en que su propio bloque regional está en América del Norte, y como ni los Estados Unidos ni Canadá buscan acuerdos como los de México en el seno de la UE, el trato a este último debía ser diferenciado y singularizado.

DIRECTIVAS DE ACCIÓN DEL NUEVO ACUERDO CON LA UE

Tanto la agenda de trabajo como lo que México requiere de la UE aparecieron reflejados desde 1997 en las directivas de negociación para el nuevo acuer-

¹⁶ *Ibid.*, p. 65 (las cursivas no son del texto original).

do de cooperación entre México y la UE. Entre las ambiciosas tareas que se desprendían de este marco de cooperación sobresalían las siguientes:

En el ámbito de la cooperación política, se buscaría un diálogo por medio de contactos, intercambio de información y realización de consultas entre las diferentes instancias de México y de la UE, incluida la Comisión Europea. Este diálogo debe darse en todos los ámbitos relevantes: presidencial, ministerial, interparlamentario y de altos funcionarios de ambas partes.

Dicho diálogo promoverá intereses coincidentes de ambas partes en cuestiones internacionales económicas y políticas. Por ejemplo, una posición conjunta frente a la Ley Helms-Burton da mayor fuerza y validez, en cuanto precedente jurídico, a resoluciones adoptadas en otros ámbitos del derecho internacional, así como en terrenos como el de la lucha contra el narcotráfico, la protección al medio ambiente, la reforma de la ONU y el combate interestatal a las actividades del terrorismo. Con respecto a este último punto, México y España demostraron compartir perspectivas al firmar un tratado de extradición relativo a terroristas de la ETA en México que también hayan cometido delitos del orden común.

Un aspecto que aún no queda del todo claro es el de hasta dónde debe llegar la "concertación política" y el apoyo de México a la política de los países miembros de la UE que también lo son de la OTAN. En el caso específico del conflicto en Kosovo de la primavera de 1999, la posición inicial del gobierno de Zedillo fue reprobar los bombardeos de la OTAN en la antigua Yugoslavia, por considerar que la tradición diplomática de la política exterior de México siempre privilegia "la solución pacífica de las controversias" y defiende los principios de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos de otros países. Como Kosovo, a diferencia de Bosnia, Croacia o Eslovenia, es parte integral de la República de Serbia y ésta se encuentra protegida dentro de la República de Yugoslavia, en cuanto país soberano, por la Carta de la ONU, el bombardeo de la OTAN a Kosovo, del 24 de marzo de 1999, fue considerado en un principio por el gobierno de México como violatorio del derecho internacional.

No obstante, los acontecimientos inmediatamente posteriores del conflicto modificaron la posición inicial y, así, el 14 de abril de 1999, la canciller Rosario Green anunció que el gobierno mexicano había firmado la resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, la cual condenó la práctica sistemática de "limpieza étnica" perpetrada por las autoridades serbias contra la población de Kosovo.¹⁷ No haber firmado tal resolución de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU hubiera sido

¹⁷ "México vota a favor de la condena de la ONU a la política de limpieza étnica en Kosovo", *La Crónica*, 14 de abril de 1999, p. 24.

demasiado costoso para el gobierno mexicano, entre otras cosas porque habría dificultado la labor de sus misiones diplomáticas en Europa, que intentaban conseguir en ese momento la ratificación de los parlamentos del continente al acuerdo de México con la UE, el cual incluye, en su preámbulo, la cláusula de defensa de los derechos humanos como punto de partida para la concertación política expresada en el título mismo del acuerdo.

Ante esta situación, la tradicional supremacía de los principios de la diplomacia mexicana, con respecto a la no intervención en asuntos internos y la autodeterminación de los pueblos, necesariamente tuvo que ser relegada a un segundo lugar. Es cierto que en este cambio de postura del gobierno mexicano, respecto de la adoptada el 24 de marzo, influyeron los acontecimientos mismos, la ascendencia de la ONU, el trabajo del Departamento de Estado de los Estados Unidos, expresiones de la opinión pública mexicana que condenó el genocidio en Kosovo y la reconsideración de todo el asunto por parte de la cancillería.

Pero no hay duda de que la búsqueda de la ratificación del acuerdo con la UE en los parlamentos europeos desempeñó un papel decisivo en el cambio de actitud de México: si el acuerdo estipula explícitamente que se propone no sólo la asociación comercial y el intercambio educativo y tecnológico, sino también la “concertación política” entre las partes firmantes, entonces resultaba imposible evadir la contradicción de buscar dicha ratificación al mismo tiempo que se condenaba implícitamente la participación de países de la UE, miembros de la OTAN, en los bombardeos de esta organización en Serbia. En términos de política realista, la cancillería mexicana terminó por privilegiar el objetivo estratégico de eliminar los obstáculos para la ratificación del nuevo acuerdo en los parlamentos europeos.

Por lo que se refiere a la cooperación en los sectores económico y comercial, se busca la liberalización económica progresiva, recíproca y equitativa, teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos. Es muy importante para los productores mexicanos, dado el déficit comercial acumulado en los últimos años, equivalente a 15 mil millones de dólares, que la UE proporcione alguna garantía de establecer efectivamente condiciones de acceso real a su mercado a partir de la firma del acuerdo. La garantía real por parte de México se encuentra ya en el mencionado déficit crónico de su comercio con la UE.

Ambas partes crearon un comité conjunto para decidir las modalidades y el calendario de la reducción recíproca, progresiva y equitativa de los obstáculos arancelarios y no arancelarios de los intercambios, lo cual se hará de conformidad con las reglas de la OMC y tomando en cuenta la sensibilidad de determinados productos. Además, la UE se comprometió a una liberalización recíproca y progresiva en materia de transporte marítimo.

Aparte de las disposiciones comunes, el comité conjunto decidió cuestiones globales relativas a 1) reglas de origen, 2) reconocimiento mutuo de certificados y 3) armonización de sistemas de valoración aduanera. El acuerdo estipula también la solución técnica a todos los problemas que surjan por movimientos de capital y pagos, compras del sector público, libre competencia y derechos de propiedad intelectual, industrial y comercial.

En el ámbito de la cooperación económica, el acuerdo incluye apartados para la cooperación industrial, la promoción y protección de inversiones y la incentivación de las mismas mediante arreglos que eviten la doble tributación. Además de aprovecharse recíprocamente los adelantos en servicios financieros, el acuerdo continuará favoreciendo las joint ventures, especialmente de las pequeñas y medianas empresas. La cooperación aduanera y cibernética, en una era de globalización tecnificada, es indispensable para garantizar la cooperación económica y comercial.

En otros ámbitos de cooperación, sobresalen las cuestiones relativas al medio ambiente, el sector agrícola, la pesca, la minería, la energía, los transportes, el turismo y la información estadística. En el rubro específico de la cooperación energética, México puede aportar transferencia de tecnología avanzada para la explotación del petróleo, mientras que la UE puede ofrecer valiosos recursos para el desarrollo de la petroquímica. Particularmente importante para los objetivos estratégicos de la supervivencia del Estado mexicano, resulta la cooperación internacional en la lucha contra el tráfico de drogas y el lavado de dinero.

Otro gran atractivo del nuevo acuerdo reside en el intercambio científico y tecnológico, así como en la formalización más adecuada de la cooperación en materia de educación y formación profesional de cuadros de los sectores público y privado. Aunque México puede ser la parte más favorecida en este rubro, hay ámbitos en los que le es posible corresponder con reciprocidad, como ya lo ha hecho desde 1993, mediante los cursos y actividades, por ejemplo, del Instituto de Estudios de la Integración Europea, primero en El Colegio de México y posteriormente en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Por su ingreso en la OCDE y el BERD, y por su participación en el TLCAN, México ofrece ventajas especiales para la cooperación frente al resto de América Latina. Pero también por la forma en que los productos europeos han penetrado en el mercado mexicano, la UE tiene actualmente en México uno de sus principales socios comerciales en Latinoamérica. Esta situación refleja de algún modo la liberalización comercial que México inició unilateralmente en 1990, y que marcó precursoramente la pauta para la liberalización comercial en el resto de América Latina. La UE es uno de los socios que más se ha beneficiado de este proceso de apertura comercial.

México tiene la ventaja específica de ser un puente de comunicación, cultural y geoestratégico, entre América del Norte y América Latina. También es el único de los grandes países latinoamericanos con extensos litorales tanto en el Atlántico como en el Pacífico. Todo esto, aunado a su pertenencia al TLCAN y a su riqueza petrolera, le dan a México enormes potencialidades para convertirse en un espléndido socio comercial, político y diplomático en el futuro inmediato. Los grandes problemas por superar son los del desarrollo social y económico, así como el fomento de las exportaciones de las pequeñas y medianas empresas hacia nuevos mercados.

DIEZ QUEJAS DE MÉXICO RESPECTO DE LA UE

Las quejas de México para con la UE pueden resumirse en diez puntos, que dan una clara idea de las expectativas que hay en el primero con respecto a lo que todavía puede aportar la segunda para mejorar los nexos de cooperación:

- 1) Deben ser socios paritarios y eliminar viejos prejuicios colonialistas;
- 2) México tiene restringido el rango posible de sus exportaciones a Europa porque todavía no está en el mercado agrícola; si se estudian las exportaciones mexicanas con recientes problemas de ingreso a los Estados Unidos, se verá que éstas se concentran en productos agrícolas como el tomate o el aguacate que, a pesar de su buena calidad y bajo costo, no pueden explorar las posibilidades de mercados alternos como el europeo;
- 3) las normas técnicas de control de calidad que se aplican en Europa para evaluar exportaciones mexicanas no son claras ni transmisibles para que el exportador sepa cómo ajustarse a ellas;
- 4) se requiere por tanto homologar criterios y normas técnicas al respecto;
- 5) el mercado europeo es complicado y no siempre fácil de comprender;
- 6) es muy caro y riesgoso exportar a Europa, pues, en caso de que las exportaciones mexicanas, una vez llegadas a su destino, no pasen las normas de control de calidad europeas, el empresario mexicano puede verse obligado a financiar el flete de regreso a México;
- 7) además, se sospecha que la "rigurosidad" de las normas europeas puede ser un mero pretexto para mantener protegido su propio mercado y no hacer recíproca la apertura del mercado mexicano, lo cual se soluciona con reglas claras, precisas y comprobables también en México;
- 8) algunos países europeos han enviado productos de mala calidad a México, como ocurrió con el cargamento de leche descompuesta que finalmente fue necesario regresar a Irlanda;
- 9) en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de junio de 1992, celebrada en Río de Janeiro, algunos países europeos esperaban que los países en desarrollo

sacrificaran sus procesos de industrialización a fin de no contaminar aún más al planeta; la preocupación ambientalista condena al subdesarrollo a países que aún están a la mitad de su propio proceso de industrialización; 10) por último, debe cuidarse que las cláusulas condicionantes sobre democratización y respeto a los derechos humanos del nuevo acuerdo no vayan a generar políticas intervencionistas; debe haber mecanismos recíprocos y paritarios de consulta y no jueces, policías o “inspectores”; la concertación política con la UE no debe afectar la defensa de los principios rectores de la política exterior de México con respecto a la no intervención y la autodeterminación de los pueblos.¹⁸

PERSPECTIVAS PARA DESPUÉS DEL 2000

México espera que la UE lo considere como un socio auténticamente paritario, a pesar de lo poco representativo que es hoy en día para la UE el volumen de comercio que tiene con él, y la enorme importancia que ese mismo volumen le representa a México. Es probable que los flujos de inversión de la UE hacia México aumenten en los próximos años. Países miembros de la UE, como España o el Reino Unido, que mantienen inversiones considerables en México, o grandes empresas, seguirán siendo importantes aliados de México en la nueva era de cooperación con la UE que está por iniciarse. Y en cuanto al comercio, mucho dependerá de que las pequeñas y medianas empresas de México sepan aprovechar las ventajas que ofrece el nuevo acuerdo.

La UE constituye hoy la mejor alternativa de México para equilibrar la excesiva concentración de sus relaciones económicas con los Estados Unidos. El proyecto de “diversificación” de la política exterior mexicana en el gobierno de Zedillo se dirigió fundamentalmente hacia Europa, y sólo de manera secundaria y derivada hacia Japón o América Latina. La UE es actualmente el segundo socio comercial de México, después de los Estados Unidos. Los intercambios con esos 15 países representaban a finales del gobierno de Zedillo tan sólo 6% del comercio total de México con el exterior, pero, gracias al nuevo acuerdo, tal cifra porcentual podría llegar a incrementarse sensiblemente durante el gobierno de Vicente Fox. La UE seguía siendo el segundo socio inversionista en México al concluir el go-

¹⁸ Estos puntos de vista provienen de entrevistas, realizadas por el autor y Manuel Guerrero, con diversos empresarios mexicanos y funcionarios de la SRE, durante julio y agosto de 1997, para una consultoría solicitada por el Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA) de Madrid.

bierno de Zedillo, con alrededor de 20% del total de los capitales que se canalizan hacia nuestra economía.

En más de una ocasión, el gobierno de Zedillo señaló la importancia de la UE para la diversificación de la política exterior mexicana, así como las grandes esperanzas que albergaba en el nuevo acuerdo con ella. Un ejemplo al respecto es la siguiente declaración del ex canciller José Ángel Gurría, la cual se remonta al año de 1995:

La relación de México con Europa ha recibido un gran impulso en la última década. Ese continente ha sido testigo y motor de algunas de las principales transformaciones del sistema internacional y jugará un papel muy relevante en la determinación de la nueva realidad global. Para México la relación con Europa posee un carácter estratégico, pues en el marco del actual reacomodo político internacional, ese continente ganará cada vez más terreno en la toma de decisiones de toda índole.¹⁹

Hay diversas razones para explicar el enorme interés del gobierno de Zedillo en el nuevo acuerdo con la UE. Por un lado, otorgó a este acuerdo la más alta prioridad, al grado de que se le puede identificar como el logro más importante de su política exterior, en el balance final de su sexenio. Es decir, así como el sello de la política exterior de Echeverría fue el Tercer Mundo, mientras que el de López Portillo fue el diálogo Norte-Sur, el de Miguel de la Madrid fue Contadora y la pacificación de Centroamérica, y el de Salinas de Gortari fue la negociación y aprobación del TLCAN, así el sello distintivo de la política exterior de Ernesto Zedillo fue el acuerdo con la UE, a fin de conseguir una alternativa a la excesiva concentración de relaciones económicas y políticas de México con los Estados Unidos.

La imperiosa necesidad de ampliar el margen de maniobra de México en el escenario internacional puede satisfacerse mediante una estrategia de diversificación de sus relaciones exteriores, especialmente en el ámbito económico, pero también con la clara intención de ampliar y mejorar el diálogo político entre Europa y América Latina.

La UE representa actualmente más de la quinta parte del total del comercio mundial de mercancías; es decir, más que los Estados Unidos y Japón. La UE tiene 36% de la inversión extranjera directa realizada en todo el mundo, y 19% de la inversión extranjera mundial se encuentra dentro de sus fronteras. Una mayor apertura de la economía mexicana hacia la europea le permitirá a la primera aumentar su productividad y competitividad.

¹⁹ José Ángel Gurría, "Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, primavera de 1995, p. 295.

Europa representa, en efecto, el segundo mercado de exportación para los productos mexicanos, pero México ha sido en esta década uno de los mayores mercados para las exportaciones de UE hacia América Latina, pues ha tenido una rápida expansión. La UE es la segunda mayor fuente de inversión directa en México, aun cuando su porcentaje haya disminuido en años recientes. Pese a ello, en la última década las inversiones europeas en México crecieron a un ritmo superior a las que procedieron de otras partes del mundo. De esta manera, funcionarios de la cancillería mexicana, encargados de la Dirección General para Europa, hacían notar, a mediados de la administración del presidente Zedillo, la importancia de la UE para la política exterior de México en los siguientes términos:

Actualmente, la UE representa el segundo socio comercial y de inversión de México, después de los Estados Unidos. Por su parte, México es el socio comercial número 31 de la UE. De las importaciones que realiza nuestro país, 12% proviene de la UE; 5% de las exportaciones mexicanas se dirige hacia la UE. En el periodo de enero a junio de 1995, el volumen de exportaciones mexicanas a la UE creció 30.5%, con respecto al mismo periodo del año anterior, arrojando un déficit comercial de 1 816 millones de dólares. En materia de inversión, hasta junio de ese mismo año, se registraron 2 632 empresas en nuestro país con inversión proveniente de la UE, lo cual representa 23.5% del total de la inversión extranjera establecida en México; esa inversión se concentra en proyectos en los sectores industrial, de servicios y comercial.²⁰

La balanza comercial entre México y Europa fue favorable para nuestro país de 1983 a 1987, pero a partir de 1988 el déficit comercial para México fue en aumento. Por ello, el gobierno y el sector privado mexicanos deben realizar un gran esfuerzo conjunto para corregir el desequilibrio del actual intercambio comercial con la UE, al que la representación de ésta en nuestro país tampoco ve con tranquilidad, pues el éxito del nuevo acuerdo depende en buena medida de unas relaciones comerciales más equilibradas. En otras palabras, los empresarios mexicanos deben explorar mejor y arriesgarse un poco más para aprovechar las espléndidas oportunidades que ofrece el mercado europeo, y son también ellos quienes deben intentar disminuir la alta concentración de la exportación de productos mexicanos hacia los Estados Unidos.

²⁰ Jorge Chen Charpentier, "Las relaciones entre México y Europa hoy", en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *La política exterior de México en la década de los noventa*, vol. IX de México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, segunda edición aumentada, México, Senado de la República y El Colegio de México, 2000, p. 275.

Las cláusulas sobre democracia y derechos humanos demoraron demasiado la firma del mandato del acuerdo pues, en principio, ésta pudo haberse realizado desde mediados de 1996. El gran desacuerdo inicial sobre tales cláusulas provino de la cuestión de si el gobierno de México las interpretaría como violatorias de la soberanía nacional y de los principios de autodeterminación y no intervención en los asuntos internos, máximas de su política exterior. Dichas cláusulas fueron finalmente aceptadas por México sobre la reflexión de que su gobierno ya había firmado previamente tratados multilaterales de respeto a los derechos humanos, y de que el sistema político mexicano había hecho grandes avances democráticos en los últimos años. Las negociaciones para el nuevo acuerdo avanzaron notablemente después de dos experiencias electorales internas durante el mandato del presidente Zedillo. En efecto, dos semanas después de los comicios del 6 de julio de 1997, los 15 países miembros de la UE rubricaron en Bruselas el protocolo del acuerdo. Y luego de las elecciones del 2 de julio de 2000, los parlamentarios italianos retiraron sus reservas para la ratificación definitiva del nuevo acuerdo, en virtud de su satisfacción con los resultados del proceso democrático interno de México.

Es decir, el sistema político mexicano fue reconocido como plenamente democrático en el mundo después de dos importantes y decisivos procesos electorales; pero en cuanto al respeto a los derechos humanos todavía hay dudas, en especial por la manera como se percibe en Europa el conflicto de Chiapas. Tal situación es demasiado compleja como para justificar las acusaciones de algunas ONG y de algunos medios de comunicación europeos, en el sentido de que el gobierno mexicano ha sido el principal responsable de las violaciones de los derechos humanos en dicha entidad.

Las acusaciones de algunas ONG europeas, simpatizantes del "neozapatismo", no tuvieron mayor influencia sobre los gobiernos miembros de la UE a la hora de llevar a buen puerto la negociación, firma y ratificación del nuevo acuerdo con México, lo cual se manifestó claramente durante 1997, en una visita oficial que el presidente Zedillo hizo a Francia y Alemania. En París, al día siguiente de una interpelación de ONG francesas al presidente Zedillo, el gobierno de Jacques Chirac otorgó un decidido apoyo al gobierno de México para concretar el nuevo acuerdo.

Lo cierto es que el nuevo acuerdo con la UE puede ampliar considerablemente el margen de autodeterminación nacional de México, al ejercer un contrapeso a la excesiva concentración que el país ha experimentado durante la última década respecto de sus relaciones con los Estados Unidos. En efecto, durante el mandato de Zedillo, la intensa concentración de las relaciones de México con los Estados Unidos dio la impresión en muchas ocasiones de haber acabado con los últimos reductos de autodetermi-

nación nacional. Así parecieron comprobarlo los escándalos de lavado de dinero revelados por la operación "Casablanca", o la instalación de basureros nucleares en Sierra Blanca, en la frontera de México con los Estados Unidos, casos en los que el gobierno mexicano, dada su creciente vulnerabilidad, mostró tener cada vez menos capacidad de respuesta ante su poderoso vecino, precisamente por la altísima concentración de sus relaciones con ese país.

En este sentido, el acuerdo con la UE puede erigirse como un importante contrapeso y punto de equilibrio para resistir presiones que, por ejemplo, el sucesor de Clinton podría ejercer sobre el nuevo presidente mexicano para la pronta y eficaz solución al conflicto de Chiapas, lo cual no quiere decir que México intente o deba confrontar los intereses de la UE con los de los Estados Unidos, sino que sólo busca proteger su autodeterminación mediante un acuerdo sancionado por normas del derecho internacional, que además compromete a las partes a respetar los derechos humanos en virtud de un instrumento firmado y ratificado ante la comunidad internacional.

Por ello, el máximo logro y sello distintivo de la política exterior del gobierno de Ernesto Zedillo se expresó en la negociación, firma y ratificación, durante su mandato, del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea, el cual, al haber entrado en vigor en julio de 2000, abre una nueva y promisorio etapa, sobre bases realistas y potencialmente fructíferas, para el futuro de las relaciones de Europa con México en particular, y con el continente americano en general. Todo depende de que el gobierno de Vicente Fox sepa y pueda aprovechar correctamente este valioso legado, pues, si lo desperdiciara por privilegiar la concentración de relaciones con los Estados Unidos, generaría un grave retroceso en la estrategia de diversificación de las relaciones exteriores de México.

LAS RELACIONES MÉXICO-APEC, 1995-2000

EUGENIO ANGUIANO ROCH

INTRODUCCIÓN

EL FORO DE COOPERACIÓN ECONÓMICA EN ASIA PACÍFICO (APEC) nació en noviembre de 1989, en una conferencia de ministros de relaciones exteriores y de comercio exterior o su equivalente, celebrada en Canberra, Australia, por iniciativa del primer ministro laborista Bob Hawke. Asistieron a ella los representantes de los Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelanda, países desarrollados de ambas riberas de la cuenca del Pacífico; de la República de Corea, considerada como una economía de reciente industrialización, y los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste de Asia (ANSEA), que entonces eran seis: Indonesia, Malasia, Brunei, Singapur (también de nueva industrialización), Tailandia y Filipinas.

La idea de reunir a naciones o a empresarios de esa región se venía gestando desde la década de los sesenta, empujada por Japón, Australia y los Estados Unidos, y se había traducido en la creación de organizaciones como el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico en 1967, un organismo privado destinado a promover los negocios entre empresarios de ambos lados del Pacífico, y en 1980 la del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico, que actualmente reúne a representantes empresariales, académicos y gubernamentales —quienes participan con carácter personal— de 23 países y territorios de Asia, Oceanía, las islas del Pacífico del Sur y América.

Faltaba, sin embargo, un mecanismo intergubernamental que orientara algún tipo de cooperación multinacional más ambiciosa, pero las condiciones de confrontación política imperantes en Asia lo impedían. A mediados de la década de los ochenta las circunstancias internacionales cambiaron: se acabó la Guerra Fría; se aceleró la integración de la Comunidad Europea, paradigma de un mundo tendiente al fraccionalismo; se convocó a una nueva ronda (Uruguay) de negociaciones comerciales multilaterales (NCM) en el GATT, antítesis de la integración en bloques regionales; surgió

la llamada segunda generación de tigres asiáticos;¹ se acentuó el peligro de un proteccionismo generalizado a partir de los conflictos comerciales habidos entre los Estados Unidos y sus principales aliados políticos, pero rivales económicos (Japón y Europa Occidental), y se alcanzó en 1989 un acuerdo de libre comercio entre Canadá y los Estados Unidos.

En ese nuevo entorno se produjo la iniciativa australiana, que en un principio abarcaba sólo a países de la parte asiática del Pacífico, pero los Estados Unidos, donde comenzaba la administración de George Bush, de ninguna manera permitió que lo dejaran fuera, ni tampoco a Canadá, su socio comercial más cercano, de cualquier proyecto que tuviera que ver con una zona del mundo donde existe una fuerte presencia militar estadounidense y enormes intereses económicos y políticos de esa nación, cuyo camino a la hegemonía global se inició en la segunda mitad del siglo XIX, precisamente en el Pacífico y en Asia Oriental. Así, quedaron definidos los participantes, la agenda y el sitio de la primera conferencia intergubernamental sobre cooperación económica en Asia-Pacífico.

En México existía un interés limitado en esa parte del mundo, que fue impulsado en el régimen de Luis Echeverría al establecerse relaciones diplomáticas con la República Popular China, y con casi todos los países del sudeste de Asia y Oceanía que faltaban, además de Filipinas, Indonesia y Australia. Sin embargo, a partir de la crisis económica de 1982, la diplomacia mexicana en la región declinó, de manera que cuando se gestaba la formación del foro de cooperación Asia-Pacífico no había, en los planes del gobierno de Salinas, la menor referencia a una participación en el mismo.

CONFIGURACIÓN DEL FORO DEL APEC

Entre noviembre de 1989 y septiembre de 1992 se configuró, a través de un mecanismo de consultas entre altos funcionarios gubernamentales de los miembros del APEC, y mediante la celebración de conferencias anuales de ministros de relaciones exteriores y comercio, la naturaleza, principios y objetivos del organismo destinado a la cooperación económica en la región. En dicho periodo también se produjo una ampliación del número de participantes en la cooperación Asia-Pacífico, de 12 a 15, con el ingreso, en noviembre de 1991, de las tres economías chinas: la República Popular China, el territorio entonces todavía británico de Hong Kong y "Taipei chi-

¹ Indonesia, Malasia, Tailandia y Filipinas; la primera generación de tigres es Hong Kong, Taiwán, Singapur y Corea del Sur.

no", que fue el nombre oficial adoptado por Taiwán para que su presencia fuera aceptada por el gobierno de Pekín.²

Aunque al principio hubo intentos por formalizar algún tipo de acuerdos de libre comercio, que era el leitmotiv del grupo, los miembros de ANSEA se opusieron abiertamente a tal propósito —Japón lo hizo en forma socarrona— y lograron que se descartara la posibilidad de que el APEC apuntara hacia la formación de un bloque comercial; en cambio, se determinó el establecimiento de un sistema de colaboración abierta y flexible a favor de la liberalización del comercio y de las inversiones, sin excluir de los posibles beneficios a países ajenos al APEC, y se identificaron sectores de cooperación económica tales como energía, medio ambiente, pesca, turismo, transporte y telecomunicaciones. La acción más importante del APEC, en esta etapa inicial, fue la de respaldar las NCM de la Ronda Uruguay, que se habían estancado en 1991, lo que amenazaba con llevar a un total fracaso el intento por avanzar un tramo en la liberalización del comercio internacional, y por frenar las tendencias proteccionistas mundiales.

En la llamada declaración de Seúl, de noviembre de 1991, los objetivos del APEC se definieron como los de trabajar para sostener la dinámica del crecimiento de la región (es decir, de los miembros del grupo) y para afianzar el desarrollo de sus pueblos, aprovechando las ventajas que brinda la interdependencia económica en lo concerniente a los flujos de mercancías, servicios, capitales y tecnología. Todo lo anterior se asegura, dice la declaración, mediante el fortalecimiento de un sistema de comercio abierto (opuesto a los bloques regionales formales). Por eso, los integrantes del APEC se consagrarían, en primera instancia, a la reducción de las barreras al comercio de bienes, servicios e inversiones existentes entre ellos, "de una manera consistente con los principios del GATT —cuando ello sea posible— y sin detrimento de terceras economías".³

El campo de actividad del APEC fue definido como el del intercambio de información y de consultas entre los miembros, sobre las políticas y

² En cuanto a nombres propios chinos, el autor utiliza casi siempre la transliteración oficial china, el método del pinyin, con algunas excepciones como el nombre castellanizado y muy familiar para nosotros de Pekín, que en pinyin se escribe como Beijing, cuyo significado literal es "capital del norte". Sobre Hong Kong ("bahía perfumada"), cabe señalar que en 1984 la primera ministra británica, Margaret Thatcher, y el líder comunista Deng Xiaoping habían acordado que toda esa colonia, incluidos la Península de Kowloon ("nueve dragones") y los Nuevos Territorios, volvería a la jurisdicción de China en 1997. Taiwán utilizó por primera vez el nombre de Taipei chino en 1987, para poder permanecer en el Banco Asiático de Desarrollo, una vez que la República Popular ingresó a esa institución regional y exigió la existencia de solo un lugar destinado a China.

³ Selected APEC Documents, 1989-1994 (en adelante SD, más el año y las páginas), p. 62.

acontecimientos relevantes para el esfuerzo común de lograr un crecimiento sostenido, estimular ajustes de las economías miembros y reducir las disparidades entre ellas. El instrumento primordial sería la liberalización del comercio de bienes, servicios y capitales dentro de la región, a la vez que se propiciaría la cooperación para el desarrollo de los recursos humanos, la cooperación industrial y el desarrollo de la infraestructura. El modo de proceder sería a través de consultas entre gobiernos, llevadas a cabo por funcionarios de alto nivel, que se reunirían varias veces durante un año para ir construyendo un consenso, el cual sería revisado y reorientado en una conferencia ministerial, similar a la pionera de Canberra de 1989, que se efectuaría en ciudades de las economías miembros del APEC que se ofrecieran como sede de cada una. El país, o economía, como se estila llamarlos en el APEC, que actuara como anfitrión del encuentro ministerial anual asumiría automáticamente la presidencia *pro tempore* del foro. En 1992 se acordó el establecimiento de un pequeño secretariado que sirviera de mecanismo de apoyo a los funcionarios de alto nivel de los miembros del APEC, y que se financiaría con aportaciones de ellos; la sede del secretariado quedó en Singapur, país que cubrió sus costos administrativos por los dos primeros años de operación de dicho secretariado.

En suma, se estableció un mecanismo o sistema de diálogo entre un grupo de naciones o territorios, denominados “economías”, cuya característica común es estar situados en el Pacífico, tener una fuerte interdependencia económica entre ellos, poseer un alto nivel de desarrollo o gozar de un crecimiento económico acelerado. Estas 12 economías, ampliadas a 15, se proponían coadyuvar a la liberalización generalizada del comercio y de las inversiones, para lo cual respaldarían (y ayudarían a destrabar) las negociaciones de la Ronda Uruguay que se efectuaban en Ginebra, y mantendrían un diálogo sistemático entre ellas que condujera a la adopción de consensos para eliminar las barreras al comercio y las inversiones y alentar la cooperación económica. Como se adoptó la tesis de que tal supresión de barreras se haría, en lo posible, siguiendo los principios del GATT, entonces, merced a la aplicación de la cláusula de nación más favorecida, la liberalización que se proponía quedaba abierta a terceros países. En otras palabras, la función del APEC quedó acotada a la de actuar como foro de diálogo y de consensos, en vez de como un grupo de negociación formal que, de acuerdo con un calendario específico y mediante la adopción de compromisos obligatorios, hubiera tenido como tarea la de liberar los flujos comerciales o financieros intragrupal.

EL INGRESO DE MÉXICO AL APEC

El 11 de junio de 1990, los presidentes Carlos Salinas de Gortari, de México, y George Bush, de los Estados Unidos, acordaron comenzar negociaciones para un tratado de libre comercio entre los dos países. Como ya existía uno similar entre esta última nación y Canadá, pronto se hizo evidente la necesidad de ampliar el compromiso bilateral mexicano-estadounidense a uno trilateral que cubriese toda la región de América del Norte, de la que forman parte, en sentido geográfico estricto, los dos países desarrollados de habla inglesa del hemisferio americano y México, país hispanoparlante y en vías de desarrollo. Las negociaciones trilaterales para crear la zona de libre comercio de América del Norte (ZLCAN) comenzaron oficialmente en Toronto, el 12 de junio de 1991. Catorce meses después, el 12 de agosto de 1992, quedó concluido el texto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).⁴

En Asia, las repercusiones de tal acuerdo se hicieron notar desde el momento mismo en que aparecieron las primeras noticias sobre el acercamiento entre México y los Estados Unidos. Particular impacto tuvo la reunión entre Salinas y Bush, ocurrida en Monterrey a fines de noviembre de 1990, en la que el segundo declaró a la prensa que, como los Estados Unidos y México formaban una familia, se había convenido efectuar negociaciones bilaterales para un tratado comercial, con la posible participación de Canadá; lo más importante, el presidente estadounidense informaba que ya había solicitado al Congreso de su país autorización para efectuar tales negociaciones bajo el esquema de vía rápida (*fast track*), el cual le permite al Ejecutivo de los Estados Unidos concertar tratados internacionales cuya ratificación, por parte de los legisladores, se hace (o se rechaza) en conjunto, y no por partes del instrumento pactado.

A medida que iban formalizándose las negociaciones del TLCAN, las economías asiáticas se daban cuenta del riesgo potencial de ser desplazadas del mercado norteamericano por un país como México, que posee ventajas comparativas similares a las de ellas, pero que tendría acceso arancelario preferencial a Norteamérica. La existencia del programa mexicano de maquiladoras era particularmente amenazante, sobre todo si el proyecto de TLC aceptaba incorporarlas, aunque fuera temporalmente, como ocurrió a la postre.

Las mismas declaraciones que con frecuencia hacían altos funcionarios mexicanos, comenzando por el presidente de la república, de lo atrac-

⁴ Keesing's Records of World Reports 1990, p. 37849 (K-1992/39045-6).

tivo que se volvería nuestro país como receptor de inversiones extranjeras, una vez que se concluyera y entrara en vigor el TLCAN, dejaban ver con claridad que las reglas de origen y el componente importado de los productos generados por México se volverían factores clave, cuando se iniciara la zona de libre comercio trilateral de América del Norte. El mensaje que lanzaba el gobierno de Salinas —y que se minimizó cuando se apreciaron los efectos de resistencia al TLCAN a lo largo de 1992— era que México podría ser el trampolín para entrar a la venidera fortaleza comercial de la región, a condición de que los países interesados en aprovecharlo realizaran inversiones en fábricas y establecieran empresas en territorio mexicano, para desde allí exportar a los Estados Unidos y a Canadá, al amparo de un tratamiento arancelario y comercial preferencial.

La respuesta de los seis miembros de ANSEA a las negociaciones sobre el TLCAN fue la de anunciar la creación de su propia zona de libre comercio (AFTA)⁵; tal decisión se tomó en la cuarta reunión cumbre del grupo, celebrada en Bali, Indonesia, a fines de enero de 1992. De pronto, el foro del APEC se encontró con que dos de sus miembros más poderosos —los Estados Unidos y Canadá— avanzaban hacia la creación de un bloque comercial en el que participaba un tercer país ajeno al APEC, y que los seis de ANSEA se apresaban a iniciar la creación del suyo, a partir de enero de 1993, con la idea de completarlo en un lapso de 15 años. Así, se dio la extraña particularidad de que en una asociación, cuyo postulado central es el de fomentar la cooperación y la integración económica abiertas, quedaran inmersos procesos de integración regional formal, como el TLCAN y AFTA, que por definición son excluyentes.

No obstante que la ratificación del TLCAN se estancó en los Estados Unidos, debido a la campaña electoral presidencial entonces en curso, en las reuniones de los altos funcionarios del APEC (llamadas SOM en la jerga del foro, por las siglas de Senior Officials Meeting) se apreció claramente la necesidad de incluir a México en el organismo, a pesar de los bajos volúmenes de intercambio económico del país con los países asiáticos del Pacífico. Bastó con la mera presunción de que la zona de libre comercio de América del Norte pudiera llevarse a la práctica para que, en la declaración ministerial conjunta de Bangkok, Tailandia, del 11 de septiembre de 1992, se estableciera la necesidad de profundizar, dentro del APEC, en el debate sobre la política comercial de la región, a la luz, por un lado, de los procesos de globalización, y por el otro, de los acuerdos subregionales en marcha, como el TLCAN y AFTA.

⁵ Asean Free Trade Area.

Casi al final de dicho comunicado se estableció textualmente lo siguiente: "Tomando nota de la nueva realidad (*emerging reality*) de una economía norteamericana (*North American economy*) integrada, y de los crecientes vínculos económicos entre la economía de Norteamérica con el resto de la región de Asia-Pacífico, los ministros les pidieron a los altos funcionarios que examinaran el caso de la participación de México en el APEC, y que informaran de sus resultados en la Quinta Reunión Ministerial en los Estados Unidos."⁶

El ingreso de México al APEC se formalizó, junto con el de Papua Nueva Guinea, en la quinta reunión ministerial del órgano, efectuada en Seattle, estado de Washington, del 17 al 19 de noviembre de 1993. En los meses precedentes se había librado un intenso regateo entre algunos miembros del APEC, del lado occidental del Pacífico, y los Estados Unidos y Canadá, los únicos que representaban a la parte oriental del mismo. Aquéllos oponiéndose a la participación de México, con el argumento bastante franco de que este país no reunía una condición básica para pertenecer al club, la de una estrecha interdependencia económica con las economías de Asia-Pacífico, y los segundos defendiendo a su potencial socio en un acuerdo de libre comercio aún no ratificado.

Finalmente, se llegó a la solución de aprobar como nuevos miembros a una economía de cada parte del Pacífico, y de anunciar la decisión de admitir a Chile en la reunión ministerial de 1994. Australia y Nueva Zelanda habían dado la batalla para que ingresara al foro un país que estuviera en su esfera de influencia, y ése fue Papua Nueva Guinea, nación isleña de 463 mil kilómetros cuadrados de extensión y con una población de cuatro millones de habitantes, que surgió de la fusión de la ex colonia alemana de Nueva Guinea y el territorio británico de Papua, y que luego pasó a formar parte de la soberanía de Australia. En 1973 a Papua Nueva Guinea le fue otorgado el derecho de autogobierno interno, y en 1975 obtuvo su independencia. Ella fue el *quid pro quo* de la aceptación de México como miembro del APEC.

En realidad, el gobierno de Salinas no hizo muchos esfuerzos, ni cabildeos, para entrar al foro transpacífico; toda su atención estaba concentra-

⁶ SD/1989-1994/p.74. La traducción al español es del autor y quizá no refleje toda la intencionalidad del texto; en general, los documentos del APEC adolecen del defecto de estar redactados en un lenguaje de acuerdos oficiales y diplomáticos, por lo que resulta mejor parafrasear su contenido y evitar citas literales. El APEC es tal vez el único foro internacional donde se ha adoptado el inglés como *lingua franca*, oral y escrita, lo cual, además de evitar costos para traducir a otras diez lenguas oficiales, le da un carácter más informal a las reuniones del foro (no obstante, los comunicados conjuntos, textos y documentos del APEC tienen una redacción grandilocuente).

da en la marcha de las negociaciones del TLCAN, que parecían peligrar con el triunfo del candidato demócrata Bill Clinton en las elecciones presidenciales estadounidenses del 3 de noviembre de 1992. No obstante, cuando Clinton asumió la presidencia, al comienzo de 1993, adoptó el proyecto de su predecesor republicano, de integración comercial formal con sus vecinos inmediatos del norte y del sur, así como la continuación de la participación en el mecanismo de cooperación y de consenso de Asia-Pacífico. Respecto de este último, el nuevo presidente decidió inyectarle ímpetu político, para lo cual, aprovechando que los Estados Unidos tenían la presidencia temporal del APEC, decidió convocar a una reunión de jefes de Estado y de gobierno de los miembros del foro, que se efectuaría al término del encuentro ministerial anual, programado, como ya se apuntó, para noviembre en Seattle.

El debut mexicano se dio en esa quinta reunión ministerial, a la que asistieron el secretario de Relaciones Exteriores de México, Manuel Tello, y de Comercio, Jaime Serra Puche; o sea, que en la primera cumbre de “líderes económicos”, como se llama en el APEC a los dirigentes nacionales, no estuvo el presidente Salinas. A partir de este cónclave de dirigentes, en el que, por el veto de Pekín, hasta la fecha no ha podido participar el presidente o el primer ministro de Taiwán (Taipei chino), el nivel político del diálogo en el APEC subió, sin que necesariamente ello se haya traducido en resultados concretos espectaculares. Esta innovación fue resistida por varios países asiáticos, especialmente por el primer ministro de Malasia, Mahathir Mohamad, quien no asistió al acto organizado por Clinton en la isla Blake, situada en Seattle.

El resultado de ese encuentro fue un comunicado emitido el 20 de noviembre de 1993, al que se le puso el título de “Visión de los líderes económicos del APEC”, en el que se apuntan ocho líneas de acción para el mecanismo, entre ellas la de trabajar la cuestión de las tendencias macroeconómicas y los flujos de capital en una reunión de ministros de finanzas del grupo, y el desarrollo de la cooperación regional en el ámbito de la educación superior. De esta iniciativa se desprendería la recomendación de que, dentro de sus respectivas economías, los miembros del APEC impulsaran la creación de uno o varios centros académicos dedicados al estudio y a la divulgación de los elementos que, en el sentido más amplio del concepto, constituyen la cooperación económica en Asia-Pacífico.

Los líderes también respaldaron las conclusiones de la declaración conjunta ministerial —práctica que quedó establecida para el futuro— cuyos elementos más relevantes fueron: el primer informe del Grupo de Personas Eminentes (GPE), que se había creado un año antes para que sus integrantes —académicos o expertos de los países miembros (uno por

país)— analizaran las tendencias regionales de largo plazo e hicieran propuestas de cómo avanzar en la liberalización comercial y la cooperación, factores esenciales para mantener, o incluso acrecentar, la dinámica económica que caracteriza a los países de la región; la incorporación de empresarios privados a los trabajos del APEC, y el impulso a la Ronda Uruguay que, con retraso de tres años, habría de concluir sus tareas a fines de 1993, con un moderado grado de éxito.

Fue en 1994 cuando comenzó, de hecho, la participación mexicana en la serie de reuniones del SOM y de otros grupos del APEC, entre ellos el GPE, cuyo primer participante mexicano fue el economista Jesús Reyes Heróles, quien había dejado un cargo de director en la Secretaría de Relaciones Exteriores, y desde Grupo de Economistas Asociados se dedicaba a las actividades de consultoría, al mismo tiempo que actuaba como asesor del candidato del PRI a la presidencia de la república, doctor Ernesto Zedillo. Como ese año fue de transición de un sexenio a otro, además de que resultó uno de los más dramáticos en la historia reciente del país —comenzó con la entrada en vigor del TLCAN y la rebelión zapatista en Chiapas, prosiguió con los asesinatos de Luis Donaldo Colosio y de Francisco Ruiz Massieu, y concluyó con el cambio de gobierno y la crisis financiera de diciembre—, la actividad diplomática en el APEC quedó reducida a un nivel ínfimo de importancia. Aun así, Carlos Salinas formó parte de los mandatarios que se dieron cita en Bogor, Indonesia, a mediados de noviembre de 1994.

LA PARTICIPACIÓN DEL GOBIERNO DE ZEDILLO EN EL APEC: HERENCIA RECIBIDA

Al comenzar el gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León, el 1º de diciembre de 1994, el APEC había avanzado hacia una mayor institucionalización con: la aprobación del primer presupuesto administrativo; el segundo informe del GPE, donde ya había participado un mexicano; el convenio de cumplir con los compromisos de liberalización comercial del GATT y de su sucesor, la Organización Mundial de Comercio (OMC), y la precisión de los objetivos de libre comercio e inversiones entre las economías miembros —que desde el ingreso de México, Papua Nueva Guinea y Chile ya eran 18—, para el año 2010 los países avanzados, y para el 2020 las economías en vías de desarrollo.

El gobierno de Bill Clinton logró que las cumbres del APEC se volvieran un ritual anual, a pesar de que en ningún lugar quedó escrito que así debiera ser para el futuro; en rigor, la serie de trabajos del grupo deberían culminar cada año con el encuentro de ministros de relaciones exteriores

y comercio, por lo que la reunión de dirigentes nacionales es una especie de compromiso informal. Después del cónclave de la isla Blake, el gobierno de Suharto tomó con inusitado entusiasmo la realización de una segunda conferencia de “líderes económicos” del APEC, que tuvo lugar en Bogor en noviembre de 1994 (a la que, como ya se dijo, asistió Salinas), y de la cual resultó la llamada “declaración de la resolución común” de los líderes, en la que se anuncian las metas de liberalización de los años 2010 y 2020, que pretenden alcanzarse “de una manera consistente con las reglas del GATT/OMC”.

La explicación de por qué Washington influyó para llevar el diálogo de Asia-Pacífico a una reunión cumbre regular, a pesar del escepticismo con que siempre tomó la iniciativa asiática de un foro de cooperación económica informal en la región, reside, como ya se mencionó, en la enorme presencia militar, política y económica estadounidense en Asia Oriental y el Pacífico Occidental. Clinton impulsó su diplomacia en esa zona desde una doble vertiente: la política y la económica. La primera fue articulada por el subsecretario de Estado para Asia Oriental y el Pacífico, Winston Lord, ex embajador estadounidense en China, hombre de confianza de Clinton y principal autor de la estrategia para “una nueva comunidad del Pacífico”, posterior a la Guerra Fría y adecuada a una nueva correlación de fuerzas en la región; mientras que la segunda se derivó de la idea de anteponer a la integración europea, que avanzaba en profundización y se ampliaba en cuanto a países socios, otros potenciales bloques económicos, como la ZLCAN, que ya estaba en marcha; el Área de Libre Comercio de las Américas,⁷ que no pasaba de mera declaración política, y el APEC, que cumplía su quinto año de operaciones.

Los primeros meses de la administración del presidente Zedillo estuvieron dominados por el colapso financiero de diciembre de 1994, que obligó a un cambio de secretario de Hacienda, y al nombramiento de un nuevo secretario de Comunicaciones, así como a la adopción de un “plan económico de emergencia”, ¡a los 29 días de vida del nuevo gobierno! En enero y febrero de 1995, la atención de las autoridades mexicanas tuvo que cen-

⁷ El presidente Clinton convocó a la “Cumbre de las Américas”, que se celebró en Miami, del 9 al 11 de diciembre de 1994, y en la que participaron 22 presidentes —incluido Ernesto Zedillo, en lo que fue su primer viaje al exterior como jefe de Estado—, y 12 primeros ministros. Cuba fue el único país del hemisferio occidental no invitado al acto, del cual resultó el acuerdo colectivo de trabajar a favor de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se extendería de Alaska a la Tierra del Fuego en Argentina y que entraría en vigor hacia el año 2005. Al terminar esa reunión, los líderes de Canadá, México y los Estados Unidos acordaron que admitirían a Chile en el TLCAN, lo cual finalmente no se ha concretado. *Keesing's* 1994/40316-7.

trarse en la negociación de un paquete de rescate financiero con Washington y el Fondo Monetario Internacional (FMI), de manera tal que otros asuntos de política exterior pasaron a un lugar muy secundario entre las preocupaciones del presidente Zedillo, y aun de su secretario de Relaciones Exteriores, Ángel Gurría.

Con respecto al APEC, lo único que hizo Tlatelolco fue darle seguimiento a los compromisos heredados de la administración anterior. Se nombró a un subsecretario como el funcionario de alto nivel que participaría en representación de México en las sesiones del SOM, y el canciller Gurría designó al economista y consultor independiente Roberto Villa Martínez como el nuevo representante ante el GPE, en sustitución de Reyes Heroles, quien había renunciado a dicho grupo para asumir la dirección del Banco Nacional de Obras, que se le confió en el nuevo gobierno. En su primer informe de gobierno, el presidente Zedillo mostró que la política exterior no figuraba entre sus desvelos, pues lo único que destacó de ella fue la nueva relación con los Estados Unidos, “que permite el Tratado de Libre Comercio”,⁸ y que había sido fundamental para salvar a su gobierno del desastre financiero.

Con todo, en noviembre de 1995 el presidente Zedillo asistió a la cita de los líderes económicos en Osaka, Japón, donde se aprobó la agenda de acción para caminar hacia la meta de los años 2010 y 2020. Dicha agenda es un documento de 33 páginas en el que se establecen los principios que deben guiar las acciones individuales y colectivas de las economías integrantes del APEC, a fin de que se avance en cuanto a la liberalización y facilitación del comercio de mercancías y algunos servicios no factoriales, y de los movimientos de capital; una segunda parte de la agenda tiene que ver con la cooperación económica y técnica en 13 sectores, entre los que figuran recursos humanos, pequeña y mediana empresa, transferencia de tecnología industrial, energía, telecomunicaciones, etcétera.

La primera participación de Ernesto Zedillo en el foro de Asia-Pacífico fue discreta, aunque el país estuvo representado en los trabajos que precedieron a la cumbre de líderes económicos, tanto en el SOM como en varias de las cinco conferencias sectoriales que celebró el APEC, de ministros, durante el mismo año de 1995.⁹ Esto aparte de la séptima reunión ministerial

⁸ Texto del Primer Informe de Gobierno (14 páginas), p. 3; <http://www.presidencia.gob.mx/>

⁹ Éstas fueron: ministros de telecomunicaciones e industria de información en Seúl, Corea, 29-30 de mayo; ministros de transportes en Washington, D.C., 13 de junio; segunda reunión de ministros a cargo de pequeña y mediana empresa, en Adelaide, Australia, 14-15 de septiembre; segunda reunión de ministros de finanzas en Bali, Indonesia, 15-16 de septiembre, y conferencia de ministros sobre ciencia y tecnología, en Pekín, 5-6 de octubre.

del 17 y 18 de noviembre, que precedió a la de líderes económicos, en la misma ciudad de Osaka, y en la que actuaron los secretarios de Hacienda y de Comercio y Fomento Industrial del gobierno de Zedillo, que por esos días estaba por cumplir un año de existencia. En una conferencia de prensa que concedió el presidente de México al periodista japonés Kiyohisa Noma, un día antes de que los líderes suscribieran la “declaración para la acción de Osaka”, se percibe que el doctor Zedillo tenía una idea muy vaga de lo que hacía en Osaka y que no pudo, o no quiso, responder a la pregunta clave de cuál sería la relación entre el APEC y la ZLCAN.¹⁰

Un hecho sobresaliente de la cumbre de Osaka, aparte de la adopción de la agenda de acción, fue que se dio por concluida la tarea del GPE, a pesar de los esfuerzos de su presidente, el economista estadounidense Fred Bergsten, por lograr su conversión en un mecanismo permanente de asesoría, y la creación de un Consejo Asesor Empresarial del APEC, compuesto por tres representantes del sector privado de cada economía, y con carácter de órgano permanente del foro. En lo político, se consolidó la práctica de los encuentros anuales informales de los dirigentes nacionales, con las limitaciones políticas del caso: debido al veto de China, ni Taiwán, ni por entonces el territorio de Hong Kong, podían estar representados por su presidente o su gobernador, respectivamente. La ausencia de Clinton en Osaka, quien había sido el promotor de las reuniones cumbre, no afectó la continuidad de los encuentros; la razón de esa ausencia, que cubrió el vicepresidente Al Gore, fue el debate del presupuesto fiscal en el Congreso estadounidense, en donde la oposición amenazaba con paralizarlo.

LA POLÍTICA DE ZEDILLO HACIA EL APEC

A partir de 1996, el mecanismo de consulta y concertación de Asia-Pacífico entró en una etapa de febril actividad, a fin de llevar a resultados específicos la agenda de acción del APEC. El proyecto de construir un sentido de comunidad y de fomentar un regionalismo abierto se fincó, desde el punto de vista programático, en tres pilares: la liberalización del comercio y las inversiones, la facilitación de ambos y la cooperación para el desarrollo. Como todo lo concertado tiene un carácter de aplicación voluntaria, fue haciéndose evidente que el APEC era una lista de buenos deseos, que se alargaba en cada reunión anual.

¹⁰ No parece que la entrevista haya sido de mera formalidad ya que la oficina de prensa de Los Pinos le dio amplia divulgación. Véase: <http://www.presidencia.gob.mx/pages/disc/nov95/18nov95.html>

Dado el mecanismo de operación, con un secretariado permanente mínimo cuyas funciones son de apoyo técnico a los cuerpos intergubernamentales, y que descansa en el ímpetu que cada país —al que le toque la presidencia temporal rotativa, y el ser sede de las reuniones de ministros y de líderes— le quiera dar al proceso, pronto se evidenció la dificultad casi insalvable de pasar de las declaraciones a las acciones. Por otra parte, se desató una competencia entre los gobiernos sede de las cumbres por hacer de cada encuentro un acontecimiento espectacular y trascendente. De la “declaración sobre la visión de los líderes económicos” en la isla Blake (1993) se pasó a la “resolución común” de Bogor (1994), luego a la “declaración para la acción” en Osaka (1995), de ahí a otra no menos rimbombante en Manila (1996): “de la visión a la acción”. No acabaría aquí la imaginación para bautizar las declaraciones venideras con títulos espectaculares, como se podrá ver líneas abajo.

La parte más crítica de la opinión periodística comenzó a calificar de intrascendente al foro del APEC, y no faltó quien encontrara un nuevo juego de palabras para sus iniciales: “A Perfect Excuse to Chat” (una excusa perfecta para charlar).¹¹ A pesar de todo ello, el interés por esta particular organización de la cuenca del Pacífico no ha menguado. Al contrario, las presiones de muchos países de la región por ingresar al club se hicieron notar desde la última ampliación del número de miembros, en 1993-1994, y las dificultades para llegar a acuerdos internos sobre quiénes deberían ser admitidos han sido tan grandes, que hubo que aplicar una moratoria de tres años antes de decidir el ingreso de tres nuevos miembros —Perú, Rusia y Vietnam—, lo que ocurrió en 1999, después de lo cual se decretó un nuevo congelamiento, por diez años, en lo referente a la participación de otros países o economías.

En el interior del APEC, el diálogo tampoco menguó y se avanzó algo en lo relativo a la organización funcional del órgano, sin que los gobiernos participantes permitieran que se creara una estructura burocrática internacional nueva. Como contrapartida, se multiplicaron los proyectos y programas de acción; al concluir 1996, en las sesiones de la cúspide de Manila, se adoptó un extenso documento, denominado Plan de Acción de Manila (MAPA), para intensificar el proceso de liberalización, más allá de lo concertado en el GATT/OMC, sobre la base de acciones unilaterales de liberalización y facilitación de comercio. Por otro lado, la cooperación económica

¹¹ Steward Goodings, “The Next Decade of APEC”, ensayo presentado en la Conferencia de Centros de Estudios APEC, en Auckland, Nueva Zelanda, 31 de mayo a 2 de junio de 1999. Para un análisis más detallado, véase Eugenio Anguiano, “Diez años del foro de cooperación económica en Asia-Pacífico (APEC)”, Anuario de Asia Pacífico 2000, El Colegio de México.

y técnica siguió creciendo, en términos de listas, hasta abarcar más de 320 proyectos distribuidos en los 13 campos sectoriales, y se abrieron temas como el de la interrelación entre alimentación, crecimiento económico, medio ambiente, energía y población.

En 1996, el interés del gobierno de México por el APEC fue elevándose gradualmente, sobre todo a medida que se acercaba el viaje del presidente de la república a la cumbre de Manila del mes de noviembre. Las secretarías de Relaciones Exteriores y de Comercio y Fomento Industrial participaron con mayor asiduidad en las reuniones de altos funcionarios, donde se preparaban los elementos del MAPA.

En febrero de ese año, en El Colegio de México había quedado formalmente establecido el primer centro de estudios del APEC del país —bajo el nombre de Programa de Estudios APEC—, que se creó a petición del secretario de Relaciones Exteriores, quien en septiembre de 1995 había escrito al presidente de esa institución de altos estudios pidiéndole que formara el centro citado, para responder a la recomendación de los líderes del APEC de noviembre de 1993, y en atención al “prestigio de la Institución”.¹²

Este retraso en el cumplimiento de uno de tantos compromisos adquiridos “voluntariamente” en el APEC (un año diez meses entre la decisión del APEC y la invitación del gobierno a El Colegio de México) se repetiría de varias formas en otras instancias, con muy variadas manifestaciones de improvisación. Por ejemplo, en la concurrencia a los grupos sectoriales, que en 1996 efectuaron ocho conferencias de ministros o similares en diversas partes del mundo, atendieron representantes mexicanos de forma casuística y sin aparente coordinación entre dependencias gubernamentales. Sobre todo, la que se requeriría entre las áreas responsables específicas y la cancillería o Secofi, estas últimas a cargo de hacer el seguimiento de los documentos que se elaboran colectivamente y que cada año aterrizan en la declaración conjunta de ministros y de líderes económicos del APEC.

Vale la pena relatar el caso del rubro de energía, donde la falta de coherencia en la acción del gobierno mexicano fue notable, aunque de consecuencias inocuas. En este campo se había avanzado mucho en el APEC, en cuanto a definir el balance de oferta y demanda de electricidad de las 18 economías de la región, incluida la mexicana,¹³ y se hicieron proyecciones

¹² Carta del secretario Ángel Gurría a Andrés Lira, del 21 de septiembre de 1995.

¹³ *Regional Cooperation for Power Infrastructure: A Report to the APEC Energy Working Group*, 15 de septiembre de 1995 (221 pp.). El trabajo fue coordinado por Australia, que presidía al grupo, y para desarrollarlo se valió de una “fuerza de tarea”, compuesta por los representantes más activos del mismo, y de un despacho internacional de abogados y consultores en energía

de las necesidades futuras, así como de los requerimientos de inversiones privadas para el desarrollo de fuentes primarias de energía: petróleo, gas natural, carbón, hidro y nucleoelectricidad. Los representantes mexicanos nunca atendieron los trabajos del grupo correspondiente, excepto cuando se presentó el documento final de diagnóstico y recomendaciones que sería remitido a los ministros de energía, cuya primera reunión se programó para agosto de 1996, en Sydney, Australia. El susto del funcionario de la Secretaría de Energía que atendió ese encuentro fue mayúsculo, al darse cuenta de que en el consenso alcanzado por el grupo de trabajo se hablaba de la activa y creciente presencia de intereses privados regionales en hidrocarburos y electricidad, y se recomendaba que se efectuaran los ajustes necesarios en la legislación de cada país para hacer posible esa participación de recursos privados. El representante mexicano propuso cambios a un texto que llevaba más de un año de preparación, sobre la base de que en México hay limitaciones constitucionales para la participación privada, nacional o extranjera, en petróleo y similares; pero se le explicó que era muy tarde para hacer modificaciones a un texto largamente discutido y que, en todo caso, lo adoptado allí, sujeto a la ratificación del encuentro ministerial, era, como todo en el APEC, un compromiso colectivo de cumplimiento voluntario (ni obligatorio, ni siquiera vinculante).

Ese grado de flexibilidad que tienen los acuerdos políticos del APEC hace que su trascendencia se pierda, y que la alta burocracia de muchos de los gobiernos que participan en ese organismo se preocupe poco en realizar un cuidadoso seguimiento y una coordinación interna de lo que ocurre en los numerosos grupos de trabajo, talleres y reuniones sectoriales ministeriales del foro. En el caso de México, este descuido alcanzó proporciones grotescas, por lo menos en los dos primeros años de participación del presidente Zedillo en las cumbres del APEC.

El autor de este capítulo vivió de cerca un episodio que refleja cuál era el interés político y la preparación habida en lo relativo al APEC. A fin de darle un respaldo moral, ya que uno presupuestal no era posible, al recién creado Programa de Estudios APEC, se invitó a su coordinador para que formara parte de una reducida comitiva de empresarios y representantes del sector privado que acompañó al presidente Ernesto Zedillo a una gira por Asia Oriental, que incluía Manila, a donde el presidente se dirigía para participar en la cuarta cumbre del APEC. En una conversación informal que se suscitó en la primera escala técnica del viaje, en el aeropuerto de An-

asentado en Australia. El gobierno de este país financió el estudio, que se nutrió de estadísticas disponibles en instituciones especializadas.

chorage, Alaska, entre un pequeño grupo de personas, el presidente de la república describía, a pregunta expresa del presidente del Consejo Coordinador Empresarial (CCE), cómo se había desarrollado un año antes el diálogo entre los líderes de Asia-Pacífico, en Osaka, que fue el primero al que asistió el doctor Zedillo.

Cuando el mandatario relataba un breve diálogo que había tenido en esa reunión con el “presidente de Taiwán”, este autor se permitió señalar la imposibilidad de la participación del jefe de Estado o de gobierno de esa isla, debido al veto chino y al acuerdo político, habido desde 1991, de que Taiwán sólo podría participar en el APEC bajo el nombre de Taipei chino, y que no podría haber dos presidentes representando a la vez a un mismo Estado-nación. La reacción del presidente Zedillo fue ratificar que él había hablado con el presidente taiwanés, el mismo —dijo— que había ganado recientemente las elecciones, y recurrió al respaldo de su canciller Ángel Gurría para confirmar que así había ocurrido; hubo unos momentos de embarazoso silencio, ya que el señor Gurría hizo como si no hubiera escuchado, hasta que el presidente del CCE introdujo otro tema que, afortunadamente, desvió la charla hacia otras cosas.

Con quien quizá platicó el presidente fue, en todo caso, con el magnate Koo Chen-fu, empresario y miembro del comité permanente central del Guomindang, el partido que gobierna la isla de Taiwán desde 1949, y quien representó a Taipei chino en la cumbre de Osaka.

La falta de una cuidadosa preparación en cuanto a quiénes son, en un momento dado, los interlocutores del presidente de la república no necesariamente significa que los asuntos de fondo estén igualmente descuidados.¹⁴ Al término de la reunión cumbre de Subic, Filipinas, donde se congregaron los 18 representantes del APEC, el presidente Zedillo concedió una conferencia de prensa en la que hizo una amplia explicación a los periodistas nacionales tanto de los temas centrales del foro, como de los avances y las resoluciones adoptadas ahí. En esa conferencia de prensa destacó un tema fundamental: el de cómo compensar a los países o economías que liberalizan su comercio exterior en forma unilateral, y lo hacen no sólo entre los miembros del club, sino que ofrecen otorgar los beneficios de esa liberalización a terceras naciones.

Textualmente dijo el presidente:

¹⁴ Aunque en el caso de quién es quién en Taiwán y cuál es el delicado equilibrio político entre éste y la República Popular China, cuando ambos participan en algún organismo o acto internacional, el saber exactamente si un determinado interlocutor es jefe de Estado o líder empresarial constituye un elemento fundamental de diplomacia y de política exterior.

Partiendo del reconocimiento de que la Organización Mundial de Comercio debe ser el foro por excelencia para impulsar la liberalización global, propuse que era muy importante que la OMC realmente apresurara los procesos en marcha, y fuera vislumbrando otras avenidas de liberalización; ya que de otra manera, muy pronto, veríamos agotado en el seno del APEC los mecanismos que hemos venido impulsando en los últimos años. ¿Por qué sostengo esto? Tarde o temprano los países que participamos en el APEC tenemos que plantearnos la pregunta de si los esfuerzos unilaterales que estamos haciendo hacia terceros países que no participan en el APEC no debieran tener un elemento de reciprocidad.¹⁵

El trasfondo de esa declaración de prensa fue que, en el diálogo a puerta cerrada entre los líderes del APEC, se produjo un primer debate sobre cómo avanzar más rápido, a partir de enero de 1997, hacia el cumplimiento del plan de acción de Manila. Gobiernos como el de los Estados Unidos planteaban el problema de que, sin un calendario específico de desgravaciones arancelarias, el APEC no podría ir más allá, en las ofertas de liberalización, que lo concedido por cada economía en lo individual, que básicamente era lo comprometido en la Ronda Uruguay del GATT en 1993. El otro aspecto preocupante era el efecto de los “participantes gratuitos” (*free riders*) en cualquier liberalización que el APEC efectuara de manera no discriminatoria (es decir, abierta a terceros países).

En 1997 le tocó al gobierno canadiense asumir la dirección del APEC y organizar la novena conferencia ministerial (exteriores y comercio) y la cumbre de líderes. Éstas ocurrieron el 21 y 22, y el 25 de noviembre, respectivamente, en Vancouver. La participación del presidente Zedillo en esa ocasión fue preparada más cuidadosamente que las dos anteriores, toda vez que México y Chile llevaban un punto de vista contrario a la idea propuesta en Vancouver de lanzar un paquete de liberalización sectorial adelantada, con 15 grupos de productos, de los cuales nueve serían liberalizados en 1998 y en el siguiente año los seis restantes.¹⁶ En la declaración de líderes —denominada “Conectar a la comunidad del APEC”— se aprobó la liberalización voluntaria parcial y adelantada, pero México y Chile se excluyeron explícitamente de ella; dos años después, ese paquete sectorial se

¹⁵ “Versión estenográfica de la relatoría ofrecida por el presidente Ernesto Zedillo, en torno al contenido de las conversaciones de la IV Reunión de Líderes del Foro de Cooperación Económica para Asia y el Pacífico (APEC), celebrada en esta ciudad”, Manila, Filipinas, 25 de noviembre de 1995, p. 3, <http://www.presidencia.gob.mx/>

¹⁶ Los primeros nueve eran: bienes y servicios ambientales; pescado y sus productos; productos forestales; equipo e instrumental médico; reconocimiento mutuo de los acuerdos de telecomunicaciones que se negociaban en la OMC; sector de energía; juguetes; gemas y joyería, y productos químicos.

transfería a la OMC, para la supuesta ronda del milenio, porque finalmente no pudo concretarse en el APEC su ejecución.

Para las reuniones de Vancouver, el gobierno canadiense organizó una serie de actividades paralelas; entre ellas foros abiertos de discusión y foros estudiantiles, a los que se invitó a hablar a varios de los líderes nacionales que participaban en la cumbre. El presidente Zedillo encabezó un seminario sobre minería, que se celebró un día antes de la suscripción de la declaración de líderes del APEC, y en el cual participaron representantes de alrededor de 40 empresas mineras canadienses y empresarios mexicanos.

En las subsiguientes reuniones de líderes del APEC —Kuala Lumpur, Malasia, noviembre de 1998, y Auckland, Nueva Zelanda, septiembre de 1999— el presidente Zedillo tuvo actuaciones más notorias y destacadas por los comunicados oficiales de prensa. En primer lugar, se anunciaron con anticipación las reuniones bilaterales que el presidente tendría con algunos de sus colegas, al margen del cónclave colectivo. Así, en Malasia se entrevistó con el presidente de Chile y con los primeros ministros de Nueva Zelanda, Canadá, Singapur y Tailandia. En Auckland repitió los encuentros con el presidente Eduardo Frei, y con los primeros ministros Jean Chretien (Canadá), Go Chok Tong (Singapur) y Chuan Leekpai (Tailandia), pero agregó uno con el presidente de Filipinas (Joseph Ejercito Estrada). Dictó conferencias ante grupos de empresarios y, en los comunicados oficiales de prensa, se dio una síntesis de las posiciones que apoyó el presidente Zedillo dentro del cónclave de líderes.

El foro del APEC mostró, desde fines de 1997, un nuevo punto débil; su incapacidad para concertar acciones trascendentes en caso de alguna emergencia, como lo fue la crisis económica que comenzó en Tailandia en el segundo semestre de ese año, y luego se transmitió a todas las economías de Asia, en especial a las más dinámicas. A pesar de que el problema de los mercados financieros se discutió en las reuniones regulares de ministros y líderes, y en las especiales de ministros de finanzas del APEC, lo más que se logró fue refrendar la confianza en que los beneficios de la globalización del capital son mayores que los costos causados por crisis recurrentes, y en referir posibles soluciones a otras instancias políticas y económicas: Club de París, FMI, Banco de Liquidaciones de Basilea y otros.

También hizo su aparición el factor político en las deliberaciones internas del grupo APEC, a pesar de que éste pretendía evitar temas que tienen sus propios espacios de discusión en otras instancias. En 1997, la delegación estadounidense, que nuevamente iba encabezada por el vicepresidente Al Gore, porque Clinton tuvo que quedarse en casa a seguir los debates en el Congreso sobre un posible juicio político en su contra, levantó el asunto de la purga de Anwar Ibrahim, el ex viceprimer ministro de

Malasia y otrora protegido de Mahathir Mohamad, haciendo una apología de la democracia y respaldando a quienes veían en el encarcelamiento del ex delfín un burdo caso de imposición autoritaria. Fuera del enojo causado al gobierno malasio por dicha intromisión, no hubo mayores repercusiones de la actitud asumida por los Estados Unidos en esa ocasión.

En cambio, en 1999, cuando estaba en su punto más crítico la crisis de Timor Oriental, Washington se empleó a fondo en Auckland, a fin de obtener en una reunión informal y a puerta cerrada de ministros de relaciones exteriores, previa a la cumbre de líderes del APEC, el pleno respaldo para obligar al gobierno de Indonesia a pedir la intervención de una fuerza internacional de paz, organizada y comandada por Australia, que detuviera la matanza en Timor. Madelene Albright no sólo logró introducir un tema fuera de la agenda económica ordinaria, lo que era considerado como tabú, sino que utilizó a sus colegas, entre los que estaba la canciller de México, Rosario Green, para trabajar los "detalles de una fuerza de paz internacional para Timor Oriental, que sería luego autorizada por las Naciones Unidas".¹⁷

CONCLUSIÓN

La participación de México en el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico se definió de manera circunstancial y no como un objetivo que buscara el gobierno. El hecho de que se negociara en 1992 un tratado de libre comercio de nuestro país con los Estados Unidos y Canadá, dos naciones fundadoras del APEC, obligó a que al siguiente año se invitara a México para que formara parte de esa agrupación, incluso antes que a Chile, la única otra nación latinoamericana que había mostrado interés en esa organización, y que tiene vínculos comerciales más fuertes que México con la región asiática del Pacífico.

El gobierno del presidente Ernesto Zedillo se encontró simplemente con un *fait accompli*, y consideró al APEC como un foro más al que tendría que asistir el jefe del Ejecutivo una vez al año, pero sin realmente derivar de ello la necesidad de estructurar una política o una acción diplomática específica para ese grupo, con cuyos miembros del otro lado del Océano Pacífico tenía México escasos contactos, con excepción de Japón, China, Corea del Sur y Filipinas. Fue en la Secretaría de Relaciones Exteriores donde se hicieron algunos cambios en su organización operativa para in-

¹⁷ Asia 2000 Yearbook, Far Eastern Economic Review, Hong Kong, p. 41.

cluir, entre las funciones regionales y en la subdivisión geográfica de direcciones, una que se ocupara de Asia-Pacífico.

La crisis económica con la que se inició el sexenio de Ernesto Zedillo no dio pie para que se razonara una estrategia con respecto a ese “conjunto-disjunto” que es la agrupación de naciones del APEC. El carácter que le dieron sus 12 miembros fundadores —de ser una asociación que evita formar un bloque económico y pretende alcanzar una plena liberalización y facilitación del comercio y las inversiones entre las economías miembros, pero abierta a terceros países, más el propósito de estimular la cooperación económica y técnica en numerosos sectores, todo ello a través de compromisos no obligatorios— ha convertido al APEC en un ente *sui generis*, generador de planes y proyectos de acción, cuya ejecución es voluntaria y no la vigila ningún órgano ejecutor colectivo.

En un principio, el modelo de organización regional adoptado por el APEC se parecía al de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), cuyo origen es el programa de reconstrucción europea de los primeros años de la segunda posguerra mundial, y que actualmente cuenta con 29 miembros, incluido México, cuyo ingreso tuvo lugar en mayo de 1994; no obstante, la OCDE cuenta con un secretariado y varios órganos subsidiarios que forman una estructura burocrática y funcional mucho más grande y sofisticada que la del APEC, y los objetivos de aquélla son también muy diferentes de los de éste. Tampoco tiene el APEC similitudes con la Unión Europea, que sí es un organismo formal de integración, y que se encuentra en una etapa más avanzada en cuanto al concepto de comunidad regional.

El papel del APEC, de coadyuvar a una liberalización comercial y financiera global a través de la OMC, donde las concesiones se negocian sobre la base de un *quid pro quo*, hace de aquel foro una especie de cónclave donde una parte de las naciones miembros están también en la OMC, y otras están tramitando su ingreso a ella. Dicho cónclave sirve para lograr acuerdos que ayuden a las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC, o para respaldar el inicio de una nueva ronda. Pero como en el APEC hay un tercer pilar, relacionado con algo mucho más ambicioso que la mera liberalización económica, que tiene que ver con la cooperación para el desarrollo y la construcción de un concepto comunitario en Asia-Pacífico, entonces lo que está en juego es mucho más que un mero cónclave político.

En estas circunstancias no es de extrañar la ausencia de una visión clara del gobierno mexicano sobre qué frutos o ventajas se espera obtener del APEC. Dado el “estilo personal” de gobernar de Ernesto Zedillo, que entiende la política exterior como casi exclusivamente una acción comercial y de suscripción de acuerdos de libre comercio, es explicable que el APEC

haya sido considerado apenas un espacio más para hablar a favor del liberalismo económico, pero no una opción para fincar, en el mediano o largo plazo, una relación de intereses múltiples con naciones que ocupan un lugar de importancia muy menor en las prioridades de la política de la actual administración, pero que desempeñan un papel cada vez más decisivo en la economía mundial, y en los factores que determinan la estabilidad y paz internacionales.

Por otro lado, el proceso puesto en marcha en el foro del APEC apunta a la adopción de consensos de la mayor trascendencia económica y política que pueda adoptar grupo regional alguno, aunque se trate de planes y proyectos. El solo hecho de que estén programadas reuniones cumbre para los próximos cinco años compromete al próximo gobierno a continuar los trabajos relacionados con el APEC, ya que el calendario es como sigue: Brunei asume la coordinación y sede de las reuniones ministerial y de líderes de 2000, y, como ambas se efectuarán en noviembre, Zedillo asistirá todavía como presidente mexicano en funciones; en 2001 le toca a la República Popular China; en 2002, a México; luego, a Tailandia en 2003, y a Chile, en 2004.

En suma, aunque la política hacia el foro del APEC haya sido improvisada, la participación de México, incluso con la responsabilidad de dirigir y organizar las conferencias centrales de 2002, está comprometida más allá de la duración del actual sexenio. El gobierno que venga heredará, como el de Ernesto Zedillo, un tema de política exterior que demanda algo más que una presencia protocolaria anual.

SUSHI CON TORTILLA: LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y JAPÓN, 1995-2000

VÍCTOR KERBER PALMA

A la memoria de José Thiago Cintra

JAPONÉS EN HARMON HALL

LA RELACIONES ENTRE MÉXICO Y JAPÓN PUEDEN abordarse de dos maneras. Una de ellas es a través del clásico recuento de intercambios bilaterales que, para fortuna de quienes lo asumen, es bastante simple: al no haber entre estos dos países problemas políticos serios o experiencias amargas en el pasado —como las que tuvieron las naciones de Asia a causa del hegemonismo japonés en las décadas de los treinta y cuarenta del siglo XX—, es posible inferir que las relaciones nipo-mexicanas han sido básicamente amistosas. Fuera de las escaramuzas del Escuadrón 201 con los pilotos kamikazes en la parte final de la Segunda Guerra Mundial, entre México y Japón nunca ha habido confrontación, lo cual sirve para invocar las cifras alegres como ejemplos de cooperación y armonización de intereses.

En las efemérides suelen recordarse el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación de 1888 —primero que firmó Japón con un país en términos de igualdad— y el exitoso desempeño de la comunidad de origen japonés en México, hechos ambos que ocuparon buena parte de la obra académica de la desaparecida María Elena Ota Mishima. Sin embargo, desde una perspectiva global, geopolítica, encontramos una película algo distinta en la que entre México y Japón se identifican algunos desencuentros y no pocos malentendidos. ¿La causa? El celo de Washington cuando percibe que tal relación podría obstaculizar sus intereses estratégicos.

De tal modo que ni el tratado de 1888 fue para los estadounidenses tan inofensivo ni tampoco creyeron en la inocencia de las migraciones japonesas. Los interpretaban como parte de un gran complot entre el gobierno de don Porfirio y el emperador Meiji. Y asimismo, cuando Venustiano Carranza se dirigió a la compañía Mitsui para comprarle armas en medio del fragor revolucionario, el hecho se vio como el eslabón de una alianza

sinistra que involucraba también a los alemanes y que a la larga agilizó la entrada de los Estados Unidos en la Primera Guerra Mundial.¹

Un ejemplo más reciente ha sido el establecimiento de las industrias maquiladoras japonesas en la frontera norte de México, que provocó una ola de conjeturas y sospechas de agravio contra el capitalismo estadounidense, cuando se creía que Japón pretendía doblegar su economía y consolidarse como el poder hegemónico del sistema.² Se hablaba entonces de planes siniestros diseñados en el Ministerio de Comercio Internacional e Industria (MITI), en Tokio, para apoderarse de los Estados Unidos; de una supuesta conspiración por parte de las empresas automotrices de Japón para provocar el colapso de sus competidoras estadounidenses, y también del interés por controlar el sistema universitario de los Estados Unidos a través de becas y de apoyo a los programas académicos.

Desde esta perspectiva, era imposible ver con objetividad la instalación a finales de los ochenta de maquiladoras japonesas en el territorio vecino, lo mismo en el Pentágono que en las ensambladoras de Detroit o en las ciberempresas del Silicon Valley en California, como si se hubieran instalado ahí para dañar deliberadamente la economía estadounidense con el beneplácito mexicano. Pero nadie ha podido comprobar que en efecto los intercambios nipo-mexicanos hayan querido atentar alguna vez contra la seguridad nacional de los Estados Unidos.

La conclusión del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 parece haber disipado estos temores, ya que se interpretó como un desistimiento final de México en su afán por usar a los japoneses como contrapeso a los designios de Washington. Sin embargo, si bien es cierto que el TLCAN dispó las paranoias en los Estados Unidos sobre una presunta alianza estratégica entre México y Japón, invirtió los papeles al despertarse esta vez en la potencia asiática la sospecha de que el tratado estaba diseñado para afectar sus intereses en Norteamérica, mediante el establecimiento de reglas de origen que las empresas japonesas no se hallarían en condiciones de cumplir.

El punto central de este trabajo corresponde a esta nueva etapa en la que el susodicho tratado marcó un corte en la comprensión de la bilateralidad nipo-mexicana contemporánea. Es más, prácticamente el conjunto de la política económica de México se redefinió a partir del TLCAN, y asi-

¹ Véase Víctor Kerber, 1992: 28-50.

² Algunos ejemplos de la literatura antijaponesa de estos años son: Bill Emmott, *Japanophobia. The Myth of the Invincible Japanese*; Stephen D. Cohen, *Cowboys and Samurai. Why the United States is Losing the Battle with the Japanese, and Why it Matters*; Pat Choate, *Agents of Influence. How Japan's Lobbyists in the United States Manipulate America's Political and Economic System*; Robert L. Kearns, *Zaibatsu America. How Japanese Firms are Colonizing Vital U.S. Industries*.

mismo se replantearon los fundamentos de la política exterior, consagrada hasta entonces a evitar el alineamiento con cualquier potencia mundial y en especial la vecina.

EL DESCUBRIMIENTO DEL PACÍFICO

Japón ha sido una constante en los deseos de diversificación de las relaciones exteriores de México. Las administraciones de Luis Echeverría y José López Portillo en la década de los setenta lo ubicaban no como un simple proveedor de capitales y tecnología alternativo a los Estados Unidos, sino como una de las potencias económicas emergentes más importantes que podrían coadyuvar al desarrollo nacional. Hacia 1978 todo parecía indicar que el petróleo desempeñaría el papel vinculador entre los dos países; México lo tenía en abundancia y Japón lo requería con urgencia. Se elaboraron para tal fin los primeros planes de largo plazo para la concurrencia de los dos en un futuro basado en la complementariedad económica.³ Y los intercambios efectivamente crecieron, hasta el punto de que 84.2% del petróleo exportado por México en 1980 fue a parar a Japón.

Los japoneses respondieron con préstamos preferenciales destinados a la modernización de los puertos industriales mexicanos en el Pacífico y a proyectos siderúrgicos como el de Sicartsa y la compañía Productora Mexicana de Tubería (PMT). De hecho, tanto unos como otros apostaban a que los precios del petróleo irían en ascenso y que lo mejor era asegurar mercados de consumo y aprovisionamiento. Los inversionistas japoneses ampliaron sus actividades en México en el supuesto de que cada vez requerirían de más petróleo mexicano para sus industrias y, consecuentemente, sus misiones empresariales aumentarían, de ahí también que construyeran el Hotel Nikko en la ciudad de México.

Pero la crisis de la deuda externa en 1982 echó por tierra los planes entre estas dos naciones. A los japoneses los invadió el pánico. El Bank of Tokyo tenía comprometido más de 80% de su capital en deuda mexicana; y el gobierno de México —que de por sí nunca satisfizo del todo los requerimientos de Japón en materia de hidrocarburos— de pronto se desprendió unilateralmente de los proyectos de conversión como el de PMT, incrementando con ello la desilusión japonesa.⁴ Hasta la fecha, esa expe-

³ Un ejemplo es el estudio de Miguel S. Wionczek y Miyokei Shinohara (coords.), *Las relaciones económicas entre México y Japón. Influencia del desarrollo petrolero mexicano*.

⁴ *Ibid.*, pp. 215-246. Satori N. Katada, 1996; 61-79.

riencia sigue presente en la memoria de los japoneses. Perdonan pero no olvidan. La desertión mexicana fue tan chocante para ellos como la súbita estatización de la banca lo fue para los banqueros de México en septiembre de 1982.

La política económica de México dio un giro con la llegada de Miguel de la Madrid al poder. El activismo mexicano característico de la década anterior se trocó en repliegue y colaboración con las exigencias de instituciones financieras tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Se admitió cada vez más la posibilidad de que los inversionistas extranjeros participaran en la economía con aportaciones superiores a las de la ley que las regulaba desde 1973; el gobierno bajó drásticamente las cuotas arancelarias para un buen número de productos importados, y asimismo lanzó un programa de privatización de empresas públicas, incluida la banca.

En noviembre de 1987, Miguel de la Madrid introdujo durante su visita oficial a Japón el tema de la “Cuenca del Pacífico” como un tema novedoso en el espectro de la política exterior mexicana, hasta entonces concentrada en el escenario interamericano. La Cuenca del Pacífico era considerada por muchos como la zona de la geoeconomía hacia la cual todo el mundo se dirigía, en el supuesto de que en ella se definiría el futuro de la humanidad porque ahí estaría concentrado el poder económico y político del siglo XXI. El país que se quedara fuera —se pensaba— prácticamente cancelaría sus posibilidades de asegurarse un lugar de privilegio en el futuro; luego entonces, México debía estar ahí, comprometiendo de nuevo a Japón en la conveniencia de invertir en México.

Pero la experiencia negativa de los años anteriores hizo que los japoneses se mostraran reticentes a asumir compromisos en gran escala. Sólo hasta que se suscribió el llamado Plan Brady de 1989, con el cual se reestructuró parte de la deuda externa de México, comenzó a verse cierto interés en algunos proyectos de inversión. El gobierno japonés enfrentaba entonces fuertes presiones de Washington para restringir “voluntariamente” sus exportaciones hacia los Estados Unidos y reducir con ello su déficit comercial bilateral que desde 1986 superaba los 50 mil millones de dólares. Una manera de sacarle la vuelta al problema era produciendo en México, a través del sistema de maquiladoras, artículos que después se exportarían a los Estados Unidos; se reduciría así el desequilibrio sin sacrificar utilidades, aprovechando la rentabilidad de la mano de obra mexicana tan golpeada por la crisis económica.

Los japoneses incursionaron entonces en un régimen de división regional de la producción manufacturera que conocían bien, puesto que contaban con maquiladoras en otras partes de Asia; de ahí que no les cos-

tara mucho trabajo adaptarlas a México. El número de maquiladoras niponas aumentó de manera repentina a mediados de los ochenta, casi todas concentradas en el corredor industrial de Tijuana conocido como la Mesa de Otay. A finales de 1987 existían no más de 20 maquiladoras japonesas en esa franja y no representaban ni 2% del total de las maquiladoras instaladas en el país; sin embargo, fueron suficientes para alterar las sensibilidades en California. La revista *Forbes* advirtió sobre el carácter explosivo que tenía la presencia japonesa en el vecino contiguo y *The Economist* también advirtió acerca del "riesgo" que representaba la presencia japonesa muy cerca del territorio estadounidense.⁵

Para los mexicanos, en cambio, esas inversiones se veían como fuentes indispensables de empleo en medio de la depresión, además de que contribuían al crecimiento económico. El gobierno delamadridista las presentaba como símbolos de la confianza creciente en la política económica, aparte de que insertaban al país en la Cuenca del Pacífico. Algunos estudios también interpretaron el fenómeno maquilador como un ejemplo de inserción adecuada en la globalización y de cooperación triangular. Los economistas Terutomo Ozawa y Clark Reynolds, por ejemplo, asumían con optimismo en una ponencia presentada en aquellos años que las economías de Japón, México y los Estados Unidos podrían beneficiarse enormemente de esta complementariedad.⁶

Comenzó a verse entonces con mayor atención la necesidad de considerar la influencia estadounidense sobre la bilateralidad nipo-mexicana. Con el fin de ponderar el impacto que los acuerdos entre México y Japón podían tener sobre las sensiblerías oficiales y privadas de los Estados Unidos, varios estudiosos del tema se aplicaron a analizar este triángulo de países como una sola unidad y no como tres segmentos desconectados. Uno de esos estudios concluía: "En suma, consideramos que a pesar de las posibilidades de conflicto que pueda haber en las relaciones Japón-México-Estados Unidos, existe también un amplio espacio para la cooperación a través de la industria maquiladora."⁷

En esa misma línea, Gabriel Székely recomendaba:

Aunque trata de mantenerse por encima de esta controversia, México no puede soportar una situación en la que la confrontación reemplaza a la negociación y al compromiso en las relaciones económicas de los Estados Unidos con

⁵ Kathleen K. Wiegner, "How to Mix Sake with Tequila", *Forbes*, 23 de marzo de 1987, pp. 48-50. "Mexico's Rising Sun", *The Economist*, 6 de junio de 1987.

⁶ Terutomo Ozawa y Clark W. Reynolds, 1988.

⁷ Víctor Kerber y Antonio Ocaranza, 1989; 841.

Japón. Sería virtualmente imposible encontrar proveedores alternativos a los recursos que Japón actualmente provee para México, en especial desde que un grupo grande de proveedores potenciales, las naciones de Europa, se hallan ocupados en sus propios asuntos. México podría fortalecer sus lazos con Japón y reforzar los procesos de compromiso y negociación entre sus dos principales socios comerciales si se coordina con los Estados Unidos en ciertos casos.⁸

EL PRESIDENTE NINJA

El entusiasmo por la presencia japonesa en México no solamente se reflejó en la multiplicación de bares sushi a lo largo y ancho de la geografía, sino también en la insistencia en querer proyectar las relaciones con Japón a largo plazo. En 1985, la Secretaría de Relaciones Exteriores publicó un documento con esta perspectiva —posterior al estudio de Wionczek y Shinohara de 1982—, pero no pasaba de expresar buenas intenciones y un futuro promisorio para las dos naciones.⁹ Incluso no se creía tan indispensable la inclusión de los Estados Unidos en el entramado de las relaciones bilaterales, a menos que fueran como punto de referencia sendas guerras contra México y Japón. Era clara la discrepancia entre el análisis oficial, tendiente a remarcar los frutos de la bilateralidad, y el análisis académico, más inclinado hacia una visión de conjunto.

Pero el arribo de Carlos Salinas de Gortari al poder cambió la visión oficial. Sus programas de modernización se inspiraban en buen grado en el fenómeno del desarrollo asiático, teniendo a Japón como el eje de un nuevo esquema de cooperación a largo plazo en el orden mundial. La japonofilia del presidente Salinas se expresaba en muchos sentidos. Sus hijos fueron inscritos en el Liceo Mexicano Japonés; la comunidad de ese origen radicada en el país gozó de atenciones de privilegio, además de que el presidente insistió en el deseo de México de formar parte de los organismos multilaterales de la Cuenca del Pacífico (PECC, PBEC, APEC). La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) cobró entonces una importancia equivalente a la del MITI de Japón, en detrimento de la Secretaría de Relaciones Exteriores como huésped de las misiones empresariales japonesas. La embajada de México en Japón se convirtió asimismo —junto con las representaciones de Bancomext y Nafin en Tokio— en bastión del interés particular de Carlos Salinas.

⁸ Gabriel Székely (ed.), 1991; 21.

⁹ Secretaría de Relaciones Exteriores, 1985.

Salinas volvió a convocar a la creación de una Comisión México-Japón que planificara las relaciones bilaterales en el largo plazo pero con un enfoque más integral,¹⁰ y procuró vincular a México a como diera lugar a la globalización que, según se creía, estaría liderada en el futuro por los conglomerados industriales, bancarios y comerciales del país del Sol Naciente. Si se quería ingresar al siglo XXI del lado de los auténticos vencedores (en principio los Estados Unidos y Rusia figuraban como potencias decadentes al término de la Guerra Fría), era necesario emprender “el vuelo de los gansos”, metáfora con la que se describía el porvenir encabezado por Japón. Tal era la recomendación de Ozawa:

Si México desea utilizar el dinamismo industrial del Pacífico asiático como una alternativa —o más realistamente, como un suplemento— al dinamismo de los Estados Unidos, necesita diseñar una nueva política.

[...] Salinas debería buscar asesoría no sólo en Japón sino también en las economías del segundo rango dentro de la formación. Los “cuatro dragones” serían de gran utilidad en el diseño de la estrategia mexicana “hacia el Oriente”, pues podrían servir como socios comerciales, inversionistas directos y proveedores de tecnología.¹¹

Los japoneses, sin embargo, se mantuvieron desesperadamente prudentes para las ansiedades mexicanas. Una y otra vez recordaban que en México sus experiencias de negocios habían sido desastrosas, y guardaban cautela ante la irritación que su éxito económico causaba en los Estados Unidos. Argumentaban que México no contaba con infraestructura para recibir inversiones en gran escala y que la mano de obra mexicana les resultaba costosa ante el constante ausentismo y los elevados gastos en capacitación. Por otro lado, se desprendía de ellos un profundo orgullo ante el futuro promisorio que vislumbraban; probablemente el ejemplo más claro de esto lo constituía un controvertido libro publicado por el diputado conservador Shintaro Ishihara y el presidente de la corporación Sony, Akio Morita, bajo el sugestivo título de *Japón puede decir no*.¹²

Al no recibir una respuesta clara de Japón, el presidente Salinas decidió cambiar de giro en su estrategia de inserción en la globalización. Durante su discurso ante el Foro Económico Mundial reunido en Davos, Suiza, en 1990, el mandatario sorprendió al proponer el inicio de negociaciones entre México y los Estados Unidos con el fin de concretar un trata-

¹⁰ Comisión México-Japón Siglo XXI, 1992.

¹¹ Terutomo Ozawa, 1991; 172-206.

¹² Shintaro Ishihara y Akio Morita, 1989.

do de libre comercio. Sus fundamentos eran tres: primero, la propuesta concordaba con el espíritu de liberalización económica de la Ronda Uruguay del GATT, organismo al que México había ingresado apenas unos años atrás. Segundo, retomaba una propuesta similar emitida anteriormente por el ex presidente Ronald Reagan y que México había rechazado en su momento por considerarla atentatoria contra la soberanía. Pero el término de la Guerra Fría, la dinámica de la globalización y las buenas relaciones con el entonces presidente George Bush ofrecían un ambiente más propicio para redefinir la soberanía y fomentar el libre comercio. Y tercero, si Canadá y los Estados Unidos habían comenzado ya a negociar un tratado de libre comercio, ¿por qué no México?

El TLCAN se convirtió a partir de entonces en la piedra angular de la política económica e internacional de México. Salinas de Gortari todavía trató de interesar a los capitales japoneses en el atractivo del mercado mexicano durante su visita oficial a Japón en 1991, pero la élite dirigente de ese país veía los ofrecimientos mexicanos con suspicacia, incluso con recelo, hasta el punto de creer que un bloque comercial norteamericano constituiría una fortaleza antijaponesa. Preocupaba sobre todo el capítulo sobre las “reglas de origen”, ya que las maquiladoras japonesas podían quedar en desventaja si se demandaba un alto porcentaje de contenido local como requisito para la comercialización de los productos. Sus circuitos de producción —desde las materias primas hasta el ensamblaje— cubrían un arco que abarcaba del Sureste Asiático a Hong Kong y Taiwán, antes de empaquetarse en México y Canadá. Imposible pues trasladar todas las plantas a Norteamérica sólo para cumplir con las reglas de origen del TLCAN, pero imposible también quedarse fuera.

En la élite empresarial y política nipona surgieron dos grupos: los que sugerían replegarse ante Norteamérica y fortalecer el foro para la cooperación económica en Asia-Pacífico (foro APEC) como un bloque netamente asiático, con Japón al frente, y los que buscaban vincularse al TLCAN. Al respecto, un equipo de asesores del entonces primer ministro Kiichi Miyazawa informó en diciembre de 1992 que la prosperidad del Pacífico asiático —y de Japón concretamente— aún dependía en muy alto grado de los mercados en los Estados Unidos y Europa, por lo que resultaría imposible asumir la creación de un bloque autosuficiente. Lo mejor, por consiguiente, era incrementar las inversiones japonesas en la región de Asia e intensificar simultáneamente el cabildeo en Washington contra las reglas de origen del TLCAN.¹³

Durante las negociaciones, uno de los logros de México consistió en insertar una cláusula para mantener el régimen de las maquiladoras prácti-

¹³ Citado en Víctor Kerber, 1993; 32.

camente sin alteración por un lapso de siete años a partir de la entrada en vigor del tratado. Se consideraba que este periodo de gracia sería suficiente para que los productores externos a la región se adaptaran a las nuevas condiciones y pudieran ajustarse a las reglas de origen. Salinas de Gortari al parecer creía que a través de esa cláusula se sembraría confianza entre los inversionistas japoneses, ya que buscó por diversos medios emitir un mensaje “projaponista” asegurando que el TLCAN, lejos de ser un instrumento adverso, ofrecía las mejores condiciones para que las empresas niponas se instalaran en México bajo la denominación de “empresas mexicanas”.

El presidente seguía obsesionado con Japón aun por encima del TLCAN. Con este propósito promulgó una nueva Ley de Inversiones Extranjeras que asimilaba muchas de las críticas que los inversionistas japoneses aducían para no arriesgar sus capitales en México, y reforzó también la misión diplomática de México en Japón con un embajador distinguido como conocedor de los protocolos en aquel país de Oriente. En diciembre de 1993, con el TLCAN ya aprobado por el Congreso de los Estados Unidos, Salinas de Gortari efectuó una segunda visita a Japón e inauguró un consulado general de México en la ciudad de Osaka, con miras a conquistar a la comunidad empresarial de la próspera región de Kansai. Nadie imaginaba que unos días después México sería objeto de convulsiones violentas. Llegó pues el fatídico año de 1994.

Después de presumirse ante los ojos del mundo como un ejemplo exitoso de liberalización económica y de ser admitido en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el foro APEC, los mexicanos despertaron el primero de enero de 1994 con una insurrección indígena en Chiapas. Al margen del origen y destino de esa insurrección, lo cierto es que se reveló la cara oculta de la modernización salinista y se sembró desconcierto entre los empresarios japoneses. Posteriormente, los asesinatos de dos altos dirigentes políticos dieron la voz de alarma a quienes habían apostado a la carta mexicana. En diciembre de 1994, a los pocos días de que asumiera la presidencia el doctor Ernesto Zedillo, la economía mexicana de nuevo se estremeció tras el retiro súbito de capitales en el mercado financiero, luego de detectarse la incapacidad del gobierno para hacer frente al pago de los bonos de la Tesorería.

UN DRAGÓN CON CRUDA

En contraste con el fervor de Carlos Salinas por el modelo económico de Japón, su cultura del trabajo —que se quiso aplicar en algunos organismos laborales como el Sindicato Mexicano de Telefonistas— y sus capitales co-

mo directrices del desarrollo en México,¹⁴ en la administración del presidente Zedillo no se mostró el mismo interés. Existían por lo menos tres motivos que lo explican: el primero tiene que ver con el repliegue al que obligó la crisis económica de 1994-1995. Zedillo, de hecho, prefirió asegurar los intercambios con sus socios del TLCAN en vez de probar suerte con un actor que evidentemente irritaba las sensibilidades estadounidenses.

En segundo lugar habría que considerar el efecto de la depresión económica en Japón, que se acrecentó con la devaluación de la moneda tailandesa y la consecuente crisis asiática, también conocida como el “Efecto Dragón”. A consecuencia de la depreciación de los bienes raíces, la banca japonesa había venido sufriendo pérdidas desde principios de los noventa, pero, al estallar la crisis en julio de 1997, las empresas niponas enfrentaron pérdidas aún más cuantiosas y de las cuales difícilmente se han repuesto en 2000, el año inicial de lo que con entusiasmo se anunció como la “Era del Pacífico”.¹⁵ Ante tal situación, no puede descartarse que también en México ocurriera una especie de desencanto por Japón.

Finalmente, el presidente Zedillo se mostró más interesado en Europa como fuente de divisas frescas y mercados alternos a raíz de la conformación de la Unión Europea (UE), establecida mediante los Acuerdos de Maastrich de 1993. Esto condujo a privilegiar la negociación de un tratado de libre comercio con ese bloque de países. Sucedió entonces que el TLC con la UE actuó como el reloj despertador de los empresarios y funcionarios japoneses, cuando el Keidanren —la poderosa confederación de organizaciones empresariales de Japón— emitió a mediados de 1999 un mensaje favorable a negociar un tratado análogo entre su país y México; demasiado tarde para que el gobierno de Zedillo le tomara la palabra. La conveniencia de un TLC con Japón, por consiguiente, quedará como tema sujeto a la consideración del gobierno de Vicente Fox.¹⁶

El distanciamiento nipo-mexicano se reflejó también en otros órdenes. Por ejemplo, en noviembre de 1995, cuando el presidente Zedillo acudió a Osaka a la Reunión Cumbre del foro APEC, uno de los temas de discusión fue México, y más específicamente las consecuencias de lo que se dio en llamar el “efecto tequila”. México era para la visión asiática el prototipo de la negligencia, de la falta de cálculo y de lo que se suponía que jamás habría de sucederle a los países de Asia que sí habían planificado sus economías y se habían sumado adecuadamente al “vuelo de los gansos”. Dos años después, sin embargo, la historia se invirtió y el “patito feo” se trans-

¹⁴ Ozawa, 1991.

¹⁵ Víctor López Villafañe, 1999.

¹⁶ Una propuesta en este sentido se encuentra en Mireya Solís, 2000.

formó en ganso. Durante la Cumbre de APEC en Vancouver el *speaker* central fue el presidente Zedillo, quien aleccionó a los socios asiáticos sobre cómo debían sobreponerse a una crisis como la que enfrentaban en aquel momento: "Hay que morder la bala de inmediato —advirtió el mandatario—, no se puede esperar unas semanas con un problema financiero, como ocurrió en algunos países asiáticos."¹⁷

El primer ministro japonés, Ryutaro Hashimoto, no ocultó su disgusto al comentar después ante los medios que en la receta anticrisis del presidente Zedillo se omitió mencionar los 20 mil millones del paquete de rescate aportado por los Estados Unidos, algo que ni siquiera se le agradeció al presidente Clinton. El suceso refleja bien el ambiente en el que se ejercitaron las relaciones entre México y Japón, un ambiente marcado por el desencuentro, la frustración, a veces el celo y otras tantas la presunción.¹⁸ El señalamiento de Hashimoto, a pesar de su sarcasmo, exhibía una percepción generalizada sobre México en Japón: la de un país frágil sujeto a la determinación estadounidense. Difícilmente podían asimilar en algunos círculos de la élite japonesa que un país con las características de México —incorporado ahora a la geografía norteamericana— de pronto les impartiera lecciones de cómo fortalecer las economías asiáticas. Con todo, es preciso decir que también apreciaron la ayuda —aunque diminuta y tardía— que les ofreció ese "frágil" país en ocasión del terremoto de Kobe en enero de 1995.

En marzo de 1997, Zedillo realizó su primera visita oficial a Japón con el ánimo nunca perdido de promover las inversiones. "México —señaló en tal ocasión— ofrece ventajas comparativas significativas a los inversionistas japoneses para que puedan fortalecer su posición competitiva en el mercado norteamericano, pero también México puede proporcionar una salida eficiente y dinámica hacia los crecientes mercados de América Latina."¹⁹ Probó también seducir a los japoneses con el recuerdo de la exitosa migración japonesa en México, que estaba por conmemorar su centenario desde el establecimiento de la primera comuna en Chiapas. Reiteró además que

¹⁷ "Justifica Presidente rescate bancario y alza de impuestos ante empresarios del APEC", *El Norte/Reforma*, 14 de noviembre de 1997.

¹⁸ A guisa de ejemplo, durante una reunión con los embajadores mexicanos celebrada en Los Pinos a principios de 1997, el presidente calificó la reforma política de su gobierno como tan eficaz que hasta los japoneses la habían copiado. "Zedillo: en el síndrome del Mesías," *El Norte/Reforma*, 12 de enero de 1997. En otra ocasión también aludió al plan de rescate bancario en Japón como inspirado en el Fobaproa.

¹⁹ Comunicados de la visita oficial a Japón del presidente Ernesto Zedillo, SRE, marzo de 1997.

transformaría el sistema judicial a través de la institucionalización de una “nueva cultura de respeto a la ley”.

¿Por qué se refería el presidente a la transformación del sistema judicial mexicano como un atractivo para los inversionistas nipones? Desde luego, había motivos. Desde el secuestro en Tijuana del presidente de la compañía Sanyo, Mamoru Kono, en 1996, cundió la imagen de México como un país peligroso para los empresarios japoneses que deseaban invertir en él. Y es que la delincuencia organizada de repente encontró en la comunidad japonesa en México un precioso blanco de asalto; los casos de delitos en contra de nacionales japoneses reportados ante la embajada de ese país en la ciudad de México se multiplicaron, y se advertía a los turistas en los aeropuertos y agencias turísticas sobre los riesgos de viajar al país.²⁰

La situación al parecer se volvió tan crítica que, en una reunión efectuada en mayo de 2000 en la residencia oficial de Los Pinos, los representantes de la industria maquiladora de exportación señalaron ante Zedillo que ese sector se había vuelto altamente sensible a los crecientes problemas de inseguridad. El representante de la compañía Sony, Shin Takagi, fue tan lejos como advertir que los capitales japoneses podían abandonar el país si continuaba la inseguridad. El problema de la inseguridad pública es tan crítico —dijo el empresario— que “comienza a dar razones suficientes para que Sony decida disminuir su inversión o trasladar sus instalaciones a un país más seguro”.²¹

Pero si vivir en Baja California se convirtió en un problema para la comunidad japonesa a causa de la criminalidad, también fue un dolor de cabeza para la Empresa Exportadora de Sal, S. A. de C. V. (ESSA), de la cual es copropietaria la compañía japonesa Mitsubishi, en las zonas adyacentes a la Laguna de San Ignacio, enclavada en Guerrero Negro, Baja California Sur, donde anualmente acuden cientos de ballenas grises a reproducirse.

En 1994, ESSA sometió a la aprobación del gobierno mexicano un proyecto para ampliar su inversión e incrementar las exportaciones de sal a Japón —que ya de por sí cubrían cerca de la mitad de las importaciones de sal de ese país—, además de convertir a México en el primer exportador mundial. Aunque la empresa siempre sostuvo que la ampliación de su área de explotación salinera no pondría en riesgo a la laguna ni mucho menos a la ballena gris debido a la introducción de tecnología moderna para la

²⁰ En 1998 se reportaron 80 casos de japoneses asaltados, la mayoría en el metro de la ciudad de México, el aeropuerto y el centro del D. F. El 4 de mayo de 1999, Jiro Sasayama, ejecutivo de Mogami de México, fue asesinado al mediodía en el centro de Tijuana, en lo que las autoridades señalaron como “intento de robo común”.

²¹ Prensa del 9 de mayo de 2000.

extracción de sal, los grupos ambientalistas y defensores de la ballena gris organizaron una resistencia que llegó a tener resonancia mundial, con miles de cartas de niños y niñas al presidente Zedillo exigiéndole sacar a los japoneses que “matan a las ballenas”.²² La controversia terminó con el anuncio de Mitsubishi de que no insistiría en su objetivo, y Zedillo canceló definitivamente el proyecto a principios de 2000; de ahí quizá su proverbial rechazo a los “globalifóbicos”.

LA ERA POKÉMON

El periodo presidencial de Ernesto Zedillo seguramente será motivo de análisis minucioso con el correr del tiempo, pero en términos generales tal vez destaque como un periodo que, en lo económico, pasó de la crisis profunda a la consolidación de un crecimiento más o menos estable, aunque con el respaldo de “blindajes” financieros y un colosal adeudo en el Fobaproa. En lo político, quizá trascienda como un periodo de transición hacia la alternancia democrática, aunque quedaron irresueltos los crímenes de 1994, el problema de Chiapas y algunos casos extremos de corrupción. Los saldos sociales, sin embargo, constituyen la cara más visible del legado zedillista con el incremento real de los índices de empobrecimiento y delincuencia. El número de pobres, según cifras oficiales de la Secretaría de Desarrollo Social, creció de 15 a 26 millones 600 mil entre 1990 y 1999, y la pobreza extrema se calculaba en nueve millones 600 mil mexicanos en el último año.

En lo externo, saltan a la vista los resultados del TLCAN. De acuerdo con datos del INEGI, en 1990, cuando se emprendió la promoción del tratado, México exportaba a los Estados Unidos y Canadá productos por valor de 18 mil 876 millones de dólares e importaba 20 mil 949 millones, con una balanza ligeramente deficitaria para México. Al final de la década las cifras se quintuplicaron con 111 mil 868 millones de dólares en productos exportados y a 98 mil 412 millones en importaciones. México ya arrojaba un superávit del orden de 13 mil 456 millones de dólares; nada mal, aunque hubiera provocado una concentración unidireccional del comercio de México con Norteamérica y una sobreexposición hacia esa región que abarca 80% de los intercambios comerciales totales mexicanos.

El TLCAN desplazó inversiones norteamericanas hacia México y especialmente hacia el ramo maquilador, por el potencial abatimiento en los

²² Iván Restrepo, “La denuncia presidencial en torno a la ballena gris”, *La Jornada*, 6 de marzo de 2000. También revista *Proceso*, núms. 1207, 1208 y 1218.

costos de fabricación que representaba la mano de obra mexicana. Esto permitiría a los productos norteamericanos ser más competitivos en los mercados frente a los japoneses. Y pese a los temores de algunas agrupaciones laborales estadounidenses de que el traslado de plantas al sur del río Bravo redundaría en la pérdida de empleos para sus agremiados, antes bien el empleo creció gracias a que la economía de los Estados Unidos se concentró en el desarrollo de industrias más avanzadas. Las exportaciones mexicanas —gracias a las maquiladoras— dieron así un salto cuantitativo de tal envergadura, que para 1998 México se situaba ya como el segundo proveedor de bienes hacia los Estados Unidos, inmediatamente después de Canadá. El hecho es relevante para nuestro análisis puesto que, en términos reales, México desplazó a Japón del segundo lugar como proveedor de bienes en el mercado norteamericano.

O sea que lejos de cumplirse los anhelos de complementariedad en los setenta y de cooperación en los ochenta, más bien se establecieron patrones de competitividad entre México y Japón en los noventa. Pero no sólo eso, los japoneses perdieron la oportunidad de reubicar sus plantas industriales aprovechando el periodo de gracia del TLCAN para las maquiladoras, así como las ventajas que les ofrecía México. Otros competidores, en cambio, sí supieron aprovecharlas, de manera que no únicamente encontramos maquiladoras estadounidenses, canadienses o europeas, sino también coreanas, taiwanesas, malasias, hongkonesas y hasta chinas.²³

Con todo, es justo decir que en la recta final del periodo presidencial de Ernesto Zedillo se registró un repunte notable de las inversiones japonesas, lo cual coincide con el súbito anuncio del Keidanren de que también Japón desea negociar un tratado de libre comercio con México. Las cifras hablan. Según la Secofi, el monto acumulado de inversión japonesa entre 1994 y 1998 fue de mil 373 millones de dólares, mientras que solamente en el año de 1999 invirtieron mil 247.3 millones de dólares; es decir, en sólo un año casi igualaron la cantidad invertida en los cuatro anteriores. La pregunta es si por fin podrá dejarse atrás la era de las sospechas y malentendidos para dar paso a una nueva etapa de verdadera planeación bilateral a largo plazo.²⁴ Un editorial del periódico Asahi Simbun

²³ Una fuente periodística menciona que entre 1996 y 1999 la industria maquiladora asiática invirtió en Baja California (mayoritariamente en Tijuana) un total de mil 849.5 millones de dólares en la instalación de 43 nuevas empresas, con lo que suman 87 los establecimientos asiáticos que operan en la región. Citado en *El Universal*, 9 de mayo de 2000.

²⁴ Durante la segunda visita del presidente Zedillo a Japón en noviembre de 1998, el primer ministro Keizo Obuchi fue quien lanzó la idea de crear una nueva Comisión México-Japón Siglo XXI (la cuarta), la cual culminó sus trabajos en mayo de 2000.

podría dar la pauta: "Observaremos con mucho interés para ver si el cambio en el gobierno acaba realmente con la corrupción y contribuye al desarrollo de México."²⁵

BIBLIOGRAFÍA

- Blanco Mendoza, Herminio, *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo*, México, FCE, 1994.
- Choate, Pat, *Agents of Influence. How Japan's Lobbyists in the United States Manipulate America's Political and Economic System*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1990.
- Cohen, Stephen D., *Cowboys and Samurai. Why the United States Is Losing the Battle with the Japanese, and Why It Matters*, Washington D.C., Harper Business, 1991.
- Comisión México-Japón Siglo XXI, *Informe final*, 1992.
- Embajada del Japón en México, JETRO y Cámara Japonesa de Comercio e Industria en México, 1998 *Mekishiko Nikkei Kigyo Shinshutsu Ichiran* [Vis-tazo a las compañías japonesas en México, 1998].
- Emmott, Bill, *Japanophobia. The Myth of the Invincible Japanese*, Nueva York, Times Books, Random House, 1992.
- Fallows, James, *Looking at the Sun. The Rise of the New East Asian Economic and Political System*, Nueva York, Pantheon, 1994.
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott, *NAFTA: An Assessment*, Washington D.C., Institute for International Economics, 1993.
- Ishihara, Shintaro y Akio Morita, "No" to ieru Nihon, shin nichibei kankei no kaado [Japón puede decir "no", la carta de las nuevas relaciones nipo-estadounidenses], Tokio, Kobunsha, 1989.
- Katada, Satori N., "The Japanese Government in Two Mexican Financial Crises: An Emerging International Lender-of-Last-Resort?", *Pacific Affairs*, vol. 71, núm. 1, primavera de 1996.
- Kaufman Purcell, Susan y Robert M. Immerman (eds.), *Japan and Latin America in the New Global Order*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Publishers, 1992.
- Kearns, Robert L., *Zaibatsu America. How Japanese Firms are Colonizing Vital U.S. Industries*, Nueva York, The Free Press, 1992.
- Kerber, Víctor, "Una década en la relación México-Japón", *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 3, enero-marzo de 1990.

²⁵ Asahi Simbun, 6 de julio de 2000.

- , “El supuesto complot nipo-mexicano contra Estados Unidos durante la Revolución”, *Estudios de Asia y África*, vol. 27, núm.1, enero-abril de 1992.
- , “El triángulo Japón-Estados Unidos-América Latina y la ‘ley de los menores’”, *Estados Unidos. Informe Trimestral*, vol. 3, núm. 3, otoño de 1993, México, CIDE.
- y Antonio Ocaranza, “Las maquiladoras japonesas en la relación entre México, Japón y Estados Unidos”, *Comercio Exterior*, vol. 39, núm. 10, octubre de 1989, mimeo.
- Koido, Akihiro, *Between Two Forces of Restructuring: U.S.-Japanese Competition and the Transformation of Mexico’s Maquiladora Industry*, tesis doctoral, The John Hopkins University, 1993.
- López Villafañe, Víctor, *Asia en transición. Auge, crisis y desafíos*, México, Siglo XXI Editores, 1999.
- y Luis Oliver Navarro, “Las relaciones entre México y Japón en la transformación mundial”, *Comercio Exterior*, enero de 1998.
- Mercado, Alfonso y Óscar Fernández, “La estrategia de inversión japonesa en México en el marco del TLCAN”, *Comercio Exterior*, diciembre de 1996.
- , “La inversión japonesa y sus efectos en el comercio exterior de México”, *Comercio Exterior*, enero de 1998.
- Ota Mishima, María Elena, “Las relaciones de México y Japón: historia de un esfuerzo binacional”, *Comercio Exterior*, enero de 1998.
- Ozawa, Terutomo, “Las dinámicas de la industrialización en la Cuenca del Pacífico: cómo puede México adherirse a la parvada asiática de ‘gansos voladores’”, en Riordan Roett (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI Editores, 1991.
- y Clark Reynolds, “The New ‘U.S.-Mexico-Japan’ Connection: Tri-lateral Economic Interaction and Regional Integration in the Pacific Rim”, ponencia presentada en el coloquio “México en la Cuenca del Pacífico”, octubre de 1988, mimeo.
- Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe sobre las relaciones bilaterales México-Japón a largo plazo*, México, Dirección General de Archivo, Biblioteca y Publicaciones de la SRE, 1985.
- , Nueva Comisión México-Japón, Siglo XXI Editores, *Informe final*, México, SRE, 2000.
- Solís, Mireya, “Mexico and Japan”, Keith P. McGuinness (ed.), *Charting the Mexican Labyrinth*, El Cajon, HPH Partners, 1995.
- , “Sharing the Spoils of Economic Integration? Japanese Direct Investment in North America”, *Regionalization in the World Economy*, Delhi, MacMillan India, 1996.

- , "México y Japón: las oportunidades del libre comercio", estudio elaborado para la Secretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secofi, México, abril de 2000, mimeo.
- Székely, Gabriel (ed.), *Manufacturing across Borders and Oceans. Japan, the United States, and Mexico*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, 1991.
- Tsunekawa, Keiichi, "Efectos del TLCAN en las relaciones México-Japón: una aproximación", *Comercio Exterior*, enero de 1998.
- Uscanga, Carlos, "Nexos económicos México-Japón en la posguerra", *Comercio Exterior*, enero de 1998.
- Wionczek, Miguel S. y Miyokei Shinohara (coords.), *Las relaciones económicas entre México y Japón. Influencia del desarrollo petrolero mexicano*, México, El Colegio de México, 1982.
- Yanagihara, Toru y Koji Serita, "Strenghtening Japanese-Mexican Ties through FDI", mimeo.

MÉXICO Y CHINA. ENTRE LA BUENA VOLUNTAD Y LA COMPETENCIA

ROMER ALEJANDRO CORNEJO

LA RELACIÓN DE MÉXICO CON CHINA es un buen ejemplo de la política exterior llevada a cabo por la administración del presidente Ernesto Zedillo, la cual se ha caracterizado por su inercia, pues, si bien se ha mantenido dentro de los cambios fijados durante la administración anterior en sus rasgos liberales, pragmáticos y economicistas, carece de acciones creativas que conduzcan a la concreción de los propósitos enunciados en los discursos y los planes en relación con la diversificación y el multilateralismo.¹ De esta manera, el resultado ha sido que, al margen de la retórica diplomática, la acción de la política exterior mexicana ha profundizado, en un primer término, su gravitación alrededor de los Estados Unidos y, en un lejano segundo término, ha logrado acuerdos formales que podrían ser el marco institucional para la concreción de la diversificación en administraciones futuras. Por tanto, enfocaremos las relaciones con China en las intenciones, los contactos diplomáticos y el intercambio comercial.

Una mirada a la relaciones entre México y China en los últimos años nos remite necesariamente a la historia de éstas, las cuales comenzaron por ser circunstanciales, primero dadas por el intercambio de unas cuantas mercaderías, luego acentuadas por una migración china en muchos casos involuntaria, pues su objetivo eran los Estados Unidos, posteriormente sujetas a los vaivenes de la Guerra Fría y actualmente mantenidas de manera marginal por las coincidencias en los proyectos de desarrollo que han creado en ambos países una necesidad de no desconocerse, por lo menos en los discursos, ante el imperativo de la llamada globalización.

La apertura de relaciones diplomáticas entre México y el imperio chino el 14 de diciembre de 1899 estuvo impulsada por el fenómeno migratorio y signada por la situación en la que internacionalmente se encontraba

¹ Véase Humberto Garza Elizondo, "Crisis de la política exterior mexicana", *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, abril-septiembre de 1998, pp. 178-182.

China, un país sometido por las potencias mundiales. De allí que, en el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación firmado en Washington por los dos países, China le haya concedido a México, a través de los artículos 13 y 14 del tratado, derechos de extraterritorialidad. Asimismo, la fundación de la República Popular China en 1949 fue un hito importante en la relación, pues el bloqueo promovido por los Estados Unidos dentro de las Naciones Unidas, que le concedieron la legitimidad al gobierno en el exilio de Taiwán, condujo a México a negarle el reconocimiento oficial a Beijing y a dárselo al gobierno de la isla. El acercamiento entre China y los Estados Unidos y su readmisión en la ONU y en su Consejo de Seguridad fueron el preludio y la anuencia para que México cambiara su reconocimiento oficial de Taipei a Beijing el 14 de febrero de 1972. Desde entonces al presente las relaciones diplomáticas entre ambas partes han sido cordiales; los últimos cinco presidentes de México, desde Luis Echeverría hasta Ernesto Zedillo, han visitado China. A lo largo de este lapso resaltan los siguientes rasgos: un interés más marcado de China en la relación con México, probablemente por estar en Centroamérica el mayor número de países que regionalmente no reconocen aún a Beijing; logros importantes de México en el plano diplomático a través del Programa Especial para la Enseñanza del Español a Estudiantes de la República Popular China, que entre 1974 y 1987 preparó a un total de 151 alumnos, lo que ha sido una fuente de abastecimiento de diplomáticos chinos en los países hispanoparlantes, y, en el plano económico, el aumento relativo del flujo comercial en 1997, con una creciente balanza desfavorable para México, en el marco del acento económico que ambos lados han puesto en sus relaciones internacionales en los últimos años.

Los inicios de la administración del presidente Zedillo se mostraban prometedores con respecto a las relaciones con China, pues la importancia de este país fue reconocida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, sobre el resto de la región. En la enumeración de “los nuevos vínculos de la política interior y exterior”, después de los apartados de América del Norte, Centroamérica y el Caribe y América del Sur, se consideran otros importantes, el penúltimo de los cuales corresponde a la región del Pacífico asiático; llama la atención que el párrafo dedicado a ésta finalice diciendo: “Asimismo, buscaremos establecer vínculos más estrechos con la República Popular China, con el fin de multiplicar las oportunidades de intercambio comercial con esa nación.”² China fue el único país del área que mereció una mención especial en el citado plan.

² Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 14.

LAS RELACIONES DIPLOMÁTICAS

Las relaciones diplomáticas con China durante la administración del presidente Zedillo se han caracterizado por su dinamismo. Durante los últimos seis años visitaron China el propio presidente, la secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green, el secretario de la Defensa Nacional Enrique Cervantes y el subsecretario de Relaciones Exteriores Carlos de Icaza, entre otros funcionarios. Por su parte, México recibió las visitas del presidente Jiang Zemin, del primer ministro Li Peng, del ministro de Defensa Nacional Chi Haotian y de varios consejeros de Estado. Además, los presidentes de ambos países han aprovechado diversas ocasiones para discutir entre sí temas bilaterales y multilaterales; éstas ocurrieron en octubre de 1995, en Nueva York, con motivo del L Aniversario de la ONU, y en la tercera reunión de líderes del Mecanismo de Cooperación Asia Pacífico (mejor conocido por sus siglas en inglés como APEC), en Osaka, así como en la reunión del mismo, en Auckland, en septiembre de 1999. Entre estos encuentros y las visitas mutuas suman cinco las reuniones de trabajo bilaterales de los presidentes. Asimismo, los cancilleres de los dos países han sostenido diálogos, como ocurrió durante la conferencia de la ONU para prorrogar el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares en abril de 1995, y en ocasión de la Asamblea General de las mismas Naciones Unidas. Mediante estas reuniones se han venido ampliando las relaciones; sin embargo, resalta el hecho de que han sido plenas en declaraciones de buena voluntad y escasas en medidas concretas.

Durante la visita oficial a México del en ese entonces primer ministro de China, Li Peng, del 5 al 9 de octubre de 1995, se reiteró la voluntad de mantener las excelentes relaciones políticas y de dinamizar el intercambio económico. El presidente Zedillo puso énfasis en las coincidencias sobre temas básicos internacionales, así como en la colaboración entre ambos países en otros de interés común como el combate a la pobreza, la protección del medio ambiente, el fortalecimiento de las Naciones Unidas y la promoción de un sistema comercial más justo y transparente. También se expusieron puntos de vista sobre la cooperación bilateral en asuntos étnicos, el intercambio económico —sobre todo en relación con las exportaciones mexicanas—, las relaciones empresariales y la información sobre la apertura económica, así como en la cooperación en materia de telecomunicaciones y energía, particularmente en la investigación sobre energía nuclear y carbón. Como resultado concreto de la visita se firmó un acuerdo entre la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) de México y el Ministerio de Relaciones Exteriores de China en materia de cooperación académica; un memorándum de entendimiento para la cooperación en el campo de las telecomunicaciones, y un

acuerdo de cooperación entre la Secretaría de Desarrollo Social de México y la Comisión Estatal de Asuntos Étnicos de China.

El 18 de noviembre del mismo año los presidentes de China y México tuvieron una sesión de trabajo, en el marco de la tercera reunión de líderes del APEC, en Osaka. En ella, ambos mandatarios coincidieron en la concepción del principio de soberanía, y Jiang Zemin expresó su apoyo y satisfacción por la participación mexicana en el foro. Ernesto Zedillo aceptó la invitación de Jiang para visitar China.

La visita de Estado del presidente mexicano a China se realizó del 21 al 24 de noviembre de 1996; llamó la atención el momento de esta visita, a principios de su gobierno, ya que los presidentes anteriores lo habían hecho en el último año de su mandato. Durante ésta, el presidente Ernesto Zedillo tuvo varias reuniones de trabajo al más alto nivel, entre las cuales destacaron las efectuadas con el presidente Jiang Zemin, con el primer ministro Li Peng y con Li Ruihuan, presidente de la Asamblea Consultiva del Pueblo Chino. Se firmaron un proyecto de convenio sobre cooperación en el combate al tráfico ilícito y abuso de estupefacientes, sustancias psicotrópicas y control de precursores químicos; un convenio sobre el mantenimiento del consulado general de México en Hong Kong; un acuerdo de cooperación en materia agropecuaria entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural de México y el Ministerio de Agricultura de China; el acta final de la IX reunión de la comisión mixta de cooperación económica y comercial, el acta final de la VI reunión de la comisión mixta de cooperación cultural y educativa, y un acuerdo para la supresión de visas en pasaportes diplomáticos. El gobierno chino mostró su agradecimiento al mexicano por su apoyo en diversos foros internacionales a la política de una sola China, y por su posición en relación con el Tíbet, la no interferencia en asuntos internos con el pretexto de la protección de los derechos humanos y el ingreso de China a la Organización Mundial de Comercio (OMC). En este sentido es importante recordar que el gobierno de China ha sido duramente criticado en la comunidad internacional con respecto al tratamiento que da a los derechos humanos y en particular por la situación en el Tíbet, pero la postura de México ha sido de apoyo al gobierno de Beijing. Casi paralelamente a la visita del presidente mexicano, una delegación china estuvo oficialmente en México exponiendo la posición de su gobierno en relación con el Tíbet. La visita del presidente Zedillo fue aprovechada por China para conseguir su apoyo a fin de participar como observador en la Asociación de Estados del Caribe y en el Parlamento Latinoamericano (Parlatino). En el clima de cordialidad que privó en la visita, Zedillo destacó que el porcentaje de coincidencias en la votación de México y China en la ONU es superior a noventa.

El presidente Zedillo también subrayó durante su viaje la precariedad del intercambio comercial entre ambos países, así como el potencial que éste tiene. En su reunión con empresarios mexicanos y chinos en Shanghai, el 24 de noviembre, Zedillo ejemplificó diciendo que de los 96 mil millones de dólares que México exportaría en 1996, sólo 50 millones estarían destinados al mercado chino; por otra parte, las importaciones desde China serían de 400 millones de dólares. Asimismo, reconoció la intención de que otras regiones diferentes de Norteamérica desempeñaran un papel creciente en el comercio exterior de México, "y una de esas regiones, de fundamental importancia para nosotros, es la de la Cuenca del Pacífico [...] México está decidido a ser un socio activo de esa gran región [...] Y dentro de ese gran proyecto, nuestra vinculación más activa con la economía china, y particularmente con la de la región de Shanghai, ocupa un lugar muy importante".³

En este marco, Zedillo fue testigo de la firma del proyecto conjunto Sino-Mex-Textil, entre la empresa sinaloense Coppel S.A. y Fortune Co. de Shanghai. Este convenio de cooperación respondió al interés que las empresas Shanghai Textil Machinery Complex Plant y Pacific Mechatronic Co. mostraron por importar algodón de Sinaloa. Se buscó el establecimiento en coinversión de una planta de diez módulos con capacidad final para procesar unas 250 mil toneladas de algodón por año.⁴

En respuesta a la invitación de Zedillo, el presidente de China, Jiang Zemin, realizó una visita de Estado a México del 29 de noviembre al 3 de diciembre de 1997. Un elemento interesante en esta visita es que ambos mandatarios hicieron explícito que una de las razones por las cuales se buscaba profundizar la relación bilateral era lo que cada país podía hacer por el otro en términos de vínculos regionales. En este sentido, el interés de China en Centroamérica, región donde un buen número de países sostiene relaciones con Taiwán, se reveló como un factor importante en su relación con México. En esta ocasión, el gobierno de México expresó su voluntad de coadyuvar al fortalecimiento y ampliación de la presencia de China en Centroamérica y América del Sur. Durante la visita se firmaron acuerdos en materia de intercambio académico y de cooperación entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México y la Academia de Ciencias Sociales de China; el acuerdo de cooperación entre la Comisión Nacional del Deporte de México y la Comisión Estatal de Cultura Física y

³ Discurso del presidente Ernesto Zedillo durante la ceremonia de apertura de la reunión de empresarios mexicanos con empresarios de Shanghai, 24 de noviembre de 1996.

⁴ Comunicado núm. 48, Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, Shanghai, 24 de noviembre de 1996.

Deporte de China; el acuerdo de supresión recíproca de visas, pasaportes diplomáticos y de servicios u oficiales, y el acuerdo sobre el proyecto de desarrollo integral de agricultura moderna en México.

Posteriormente, los presidentes de China y México sostuvieron una reunión de trabajo bilateral el 12 de septiembre de 1999, en Auckland, durante la VII reunión de líderes del APEC. En este encuentro se resaltó el aumento de los contactos de alto nivel, así como la manera como ambos países sortearon las crisis regionales. El presidente Jiang formuló una invitación al mandatario mexicano para visitar nuevamente China.

Además de las visitas presidenciales, las relaciones diplomáticas con China se han visto intensificadas por el intercambio de visitas de otros funcionarios públicos. La secretaria de Relaciones Exteriores de México, Rosario Green, realizó, del 3 al 9 de julio de 1998, su primera visita oficial a la República Popular China, que comprendió las ciudades de Beijing, Shanghai y Hong Kong. Green efectuó reuniones de trabajo con el viceprimer ministro Li Lanqing, con su homólogo Tang Jianxuan y con Li Peng, presidente de la Asamblea Popular Nacional. A principios de 1999, en marzo, el ministro de Defensa Chi Haotian, que también es vicepresidente de la Comisión Militar Central y consejero de Estado, efectuó una visita a México, la primera en su tipo desde que se establecieron relaciones; poco después el general Enrique Cervantes Aguirre, en reciprocidad, visitó China. Asimismo, entre el 25 y el 30 de octubre de 1999, el subsecretario de Relaciones Exteriores mexicano para asuntos de América Latina y Asia-Pacífico, Carlos de Icaza, estuvo en visita de trabajo en China; durante ella ambos países efectuaron un canje de notas para la ampliación de la circunscripción del consulado general de México en Hong Kong a la región administrativa especial de Macao, a partir de su reincorporación a China el 20 de diciembre de 1999.

En relación con lo legislativo, por iniciativa del Senado mexicano se constituyó el grupo parlamentario de amistad México-China, el 30 de junio de 1995. Esta iniciativa tiene como objetivos el mantenimiento de una comunicación permanente mediante visitas parlamentarias, la organización de seminarios y el intercambio de publicaciones en materia legislativa y otros campos de interés mutuo.

Los territorios que recientemente se han reincorporado a China, como Hong Kong y Macao, también han participado en el enriquecimiento de las relaciones políticas entre China y México. El entonces secretario de Relaciones Exteriores de México, José Ángel Gurría, asistió en representación del gobierno de México a la ceremonia de traspaso de Hong Kong a la soberanía de China el primero de julio de 1997. Entre el 19 y el 22 de junio de 1999, la señora Anson Chan, secretaria de Administración de Hong

Kong, la segunda funcionaria en la jerarquía de esa región administrativa especial, visitó México, donde se reunió con funcionarios del sector económico y con empresarios. Asimismo, la secretaria Rosario Green representó al presidente Zedillo en la ceremonia de traspaso de la soberanía de Macao a China el 20 de diciembre de 1999.

Correspondió a la administración del presidente Zedillo participar en la primera reunión del Mecanismo de Consultas Políticas México-China en Beijing, en octubre de 1996. En esa reunión se ratificó el compromiso de ambos gobiernos de consolidar una alianza estratégica bilateral con objeto de promover la cooperación entre ambos países. La firma del acuerdo para el establecimiento de este mecanismo de consultas bilaterales ya se había verificado el 17 de diciembre de 1993, entre los ministerios de relaciones exteriores de China y de México. La segunda reunión del mecanismo se llevó a cabo en la ciudad de México el primero de noviembre de 1997; en ella se examinó el estado de la relación política bilateral y los diferentes proyectos de cooperación en materia de economía, cultura, ciencia y tecnología, educación, asistencia judicial y narcotráfico. Asimismo, se discutieron asuntos referentes al marco internacional, en especial en lo que respecta a la participación mutua en los organismos regionales. La tercera reunión del mecanismo se realizó en Beijing, en el marco de la visita de la secretaria Green, el 6 de julio de 1998; en esta reunión se hizo hincapié en las relaciones comerciales. La cuarta reunión del mecanismo se llevó a cabo también en Beijing, esta vez el 29 de octubre de 1999, y estuvo presidida por el subsecretario mexicano Carlos de Icaza y el viceministro de Relaciones Exteriores de China Yang Jiechi; en ella se intercambiaron puntos de vista sobre la situación interna de ambos países, así como sobre su posición regional y global.

LAS RELACIONES COMERCIALES

Los proyectos de desarrollo en los que ambos países se han comprometido consideran como un punto fundamental las relaciones económicas con el exterior, con un marcado acento en la exportación; ello los ha llevado a poner énfasis en lo económico dentro de su política externa. A propósito de esta tendencia, el subsecretario Carlos de Icaza afirma que las cancillerías modernas tienen la exigencia de conceder mayor atención a

la metódica promoción del comercio y los negocios con el exterior, de tal modo que la Cancillería sea un instrumento verdaderamente útil para el desarrollo nacional. A este respecto, es necesario que las representaciones en el extranjero-

ro coadyuven activamente a identificar oportunidades de inversión en otros países, y de intercambio y cooperación económica con ellos. Particular cuidado merecen las organizaciones empresariales que tienen intereses cifrados en el extranjero.⁵

Es interesante ver cómo la promoción de las inversiones en el extranjero desempeña un importante papel en esta concepción, a pesar del estado de desarrollo del país y de sus apremiantes necesidades de inversión interna.

Esto explica el acento que en los diversos contactos diplomáticos se ha puesto en las relaciones económicas entre México y China, lo cual se ha visto reflejado en un aumento relativamente sustancial del intercambio comercial; sin embargo, ambos lados coinciden en señalar que éste es a todas luces todavía precario.

Desde 1994 la tasa de crecimiento anual del comercio total entre China y México, con excepción del año 1995, se ha mantenido muy elevada, en general por encima de 20%. Entre estos años destaca el de 1997, cuando el comercio total creció 62.06% en comparación con el año anterior. Una constante que se observa a lo largo de los últimos años ha sido el déficit en la balanza comercial para México, el cual se ha recuperado levemente a partir de 1998.

Comercio de México con China (enero-noviembre de 1999)

	Valor en miles de dólares	Tasa de crecimiento (%)
Exportaciones	118 789	26.84
Importaciones	1 716 133	16.85
Balanza comercial	-1 597 353	16.17
Comercio total	1 834 912	17.45

Fuente: Secofi, con datos de Banco de México.

El comercio entre México y China, de 1.8 mil millones de dólares, sigue siendo muy bajo en comparación con el volumen total del comercio exterior de ambos, el cual fue de 360.7 mil millones de dólares para China y de 278.7 mil millones para México, durante 1999. En términos comparativos es también un volumen comercial bajo; en este sentido, es ilustrativo

⁵ Carlos de Icaza, *La diplomacia contemporánea*, México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, 1999, p. 40.

contrastarlo con el comercio que México sostiene con la isla de Taiwán, que fue superior al comercio con la República Popular China hasta 1997, año a partir del cual esta relación se invirtió.

Comercio de México con Taiwán
(enero-diciembre de 1999)

	Valor en miles de dólares	Tasa de crecimiento (%)
Exportaciones	91 215	82.83
Importaciones	1 556 849	1.98
Balanza comercial	-1 465 633	-0.75
Comercio total	1 648 065	4.54

Fuente: Secofi, con datos de Banco de México.

Como se puede observar, el volumen total del comercio entre México y China y entre México y Taiwán no muestra una diferencia notable; en todo caso, la gran diferencia en el último año es el acusado crecimiento de las exportaciones mexicanas a la isla.

Al explicar esta situación, es importante considerar las diferencias en las estructuras económicas de China y de Taiwán, pues la isla presenta rasgos de una economía desarrollada, que la hacen un mercado complementario al mexicano. Por otro lado, esta comparación es importante para comprender los límites de las relaciones comerciales con China, más allá de la prioridad que se le da en los discursos. En este sentido podemos observar una diferencia interesante en la aproximación de diversos sectores del gobierno mexicano al comercio con China, probablemente derivada del carácter de las diferentes instancias. Por un lado, como hemos visto, la posición de la SRE está formulada a partir de una actitud optimista, preñada de declaraciones de buena voluntad; por otro lado, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), si bien reconoce el potencial que el comercio bilateral podría tener, parte del hecho de que China es un competidor importante de la economía nacional en dos áreas fundamentales: la inversión extranjera y los principales mercados del mundo.⁶

Por ejemplo, se llevan a cabo intensas negociaciones bilaterales que permitirían a China su ingreso próximo a la OMC, en el marco de las negociaciones que tiene que llevar a cabo Beijing con los miembros de la misma. En éstas, China debe proponer concesiones en materia de acceso a su mercado

⁶ Discurso de Luis Fernando de la Calle Pardo, subsecretario de Negociaciones Comerciales Internacionales, Secofi, en el seminario "México y China en el nuevo milenio", 13 de enero de 2000.

y de reducción de aranceles de importación. México busca importantes reducciones de aranceles en productos del mar, frutas y legumbres, azúcar, jugo de naranja, café, cerveza, tequila y otros licores, cemento, tabaco, productos químicos y farmacéuticos, caucho, vidrio, hierro y acero, productos electrónicos y eléctricos, automóviles, camiones y autopartes, entre otros. Con ello el mercado Chino podría tener un papel importante en la expansión de las exportaciones mexicanas.

Las negociaciones bilaterales no se limitan a la reducción de aranceles, también se le exige a China un compromiso con las reglas multilaterales de comercio, con objeto de que se sujete de manera disciplinada a las normas internacionalmente aceptadas. Estas negociaciones se enmarcan en un protocolo especial de adhesión de la República Popular China a la OMC que se negocia en Ginebra, y donde se definen, entre otros, asuntos concernientes a la metodología de cálculo de antidumping para los productos chinos, el control de precios para algunos productos objeto del comercio internacional y el comercio de productos chinos sujetos al comercio estatal. La posición de México en los foros multilaterales de discusión de estos asuntos, así como en las negociaciones bilaterales, las que China está obligada a llevar a cabo para cumplir con el proceso de aceptación en la OMC, es muy importante para fortalecer las exportaciones mexicanas, y la posición de la Secofi da una impresión de firmeza en este sentido. Al primero de noviembre de 2000, México era el único país que aún no había logrado los acuerdos bilaterales con China, requeridos para permitir la entrada de este país a la OMC.

Es importante recordar que a raíz de una investigación sobre dumping de algunos productos chinos en el mercado mexicano, la Secofi resolvió el 18 de octubre de 1994 la imposición de cuotas compensatorias a los mismos. El gobierno de China ha tratado de presionar y de negociar la suspensión de estas cuotas; sin embargo, la Secofi determinó, después de un análisis de la situación, la continuación de la vigencia de esas cuotas:

De conformidad con los resultados del análisis de los argumentos y las pruebas presentados por la Cámara Nacional de la Industria Textil, la Cámara Textil de Puebla y Tlaxcala, la Cámara Textil de Occidente y la Cámara Nacional de la Industria del Vestido, así como de la información que la Secofi tuvo a su disposición, se determinó que existen elementos suficientes para suponer que la supresión de las cuotas compensatorias sobre las importaciones de prendas de vestir y otras confecciones textiles chinas daría lugar a la repetición del daño a la industria nacional en función de la situación, del mercado internacional y de la capacidad exportadora de prendas de vestir de la República Popular China.

Las mercancías sujetas a estas cuotas son enumeradas por la Secofi de la siguiente manera:

a) Para las importaciones de las mercancías efectuadas a través de las fracciones arancelarias de las partidas 61.01 a la 61.17 y de la 62.01 a la 62.17 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, 533 por ciento.

b) Para las importaciones de las mercancías efectuadas a través de las fracciones arancelarias de las partidas 63.01 a la 63.10 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación, 379 por ciento.

c) Se declaran definitivas las cuotas compensatorias impuestas conforme a los supuestos previstos en los puntos 126, 127, 128, 129 y 130 de la resolución que revisa la resolución provisional publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de octubre de 1993.

d) Se impone una cuota compensatoria de 533 por ciento para los productos importados a través de la fracción arancelaria 6212.10.01 de la Tarifa de la Ley del Impuesto General de Importación.⁷

La cautela de la Secofi contrasta con el continuo llamado de las instancias diplomáticas a incrementar el flujo comercial entre México y China. La Secofi se muestra consciente de factores como la competencia comercial entre ambos países por los mercados internacionales, así como de sus diferencias sustanciales en el mercado laboral y de las particularidades de sus relaciones económicas internas, que colocan a China en una situación de franca ventaja en relación con la competitividad de los precios de sus productos en el mercado internacional, y particularmente en el mexicano.

CONSIDERACIONES FINALES

Las relaciones entre México y China tienen muchos ángulos que vale la pena resaltar. Ciertamente en los últimos años ambos países han manifestado un obvio interés diplomático mutuo. Coinciden en que, en el marco de sus nuevos proyectos de desarrollo, las relaciones con el exterior tienen un papel fundamental, particularmente en lo concerniente a la captación de inversión extranjera y a la búsqueda de mercados, para lo cual ofrecen el bajo precio de su mano de obra y el tratamiento preferencial de sus sistemas impositivos. En este sentido se observa un acento en lo económico en los fines de su política exterior. Esta coincidencia nos explica a su vez la paradoja entre sus discursos optimistas y los límites de la relación económica mutua.

⁷ Secofi, Comunicado de prensa núm. 797, 24 de febrero de 2000.

Por otra parte, históricamente, el contexto internacional y regional ha condicionado en gran medida el tenor de la relación. La República Popular China se ha enfrentado en Centroamérica, área en la que México goza de cierta influencia, con el mayor número de países, concentrados regionalmente, que han negado su reconocimiento diplomático a Beijing en favor de Taiwán. Lo anterior ha hecho que la diplomacia china tenga un interés especial en América Latina y en México en particular. Desde 1990, los ministros de relaciones exteriores chinos han mantenido diálogos con el Grupo de Río, en 1994 China se convirtió en Estado observador de la Asociación Latinoamericana de Integración y en 1997 el Banco de Desarrollo del Caribe lo aceptó oficialmente como Estado miembro. El interés particular por México explica la presencia de un cuerpo diplomático de alta calidad, con un conocimiento notable del idioma y las condiciones nacionales, lo cual es a su vez reflejo de la difusión a través de traducciones literarias y cursos universitarios de la cultura mexicana en China. Al mismo tiempo, la embajada china en México mantiene un estrecho contacto y apoya a las instituciones académicas mexicanas que se interesan por el estudio de su país.

Pocos diplomáticos mexicanos poseen un conocimiento instrumental de la lengua y la cultura china que les permita influir de manera eficaz en su ambiente de trabajo. En este sentido, la SRE recientemente ha mostrado interés en fortalecer su representación diplomática en China con personal especializado, probablemente porque tiene en mente la preparación de las reuniones ministeriales y de líderes del APEC para el año 2002 en México. Esta tarea le corresponde a China en el año 2001, por tanto es muy importante para México observar el proceso de organización de China, la manera como ese país marcará la pauta de las agendas de las reuniones del citado mecanismo y un trabajo conjunto en este sentido.

Es obvio que mientras las relaciones políticas y diplomáticas son muy buenas, las comerciales son muy precarias en un momento en que ambos países las enfatizan sobremanera, ya que los dos coinciden en ofrecerse internacionalmente como plataformas donde producir y transformar. Sólo es posible que advenga un cambio en caso de que China decida aprovechar la ventaja comparativa que México ofrece por su cercanía a los Estados Unidos y su participación en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, o si el empresariado mexicano a su vez opta por aprovechar la mano de obra china, que es más barata, en detrimento de la inversión nacional. De lo contrario resulta difícil, en el corto plazo, modificar el acentuado desequilibrio comercial y la débil composición de las exportaciones mexicanas hacia ese país.

APÉNDICE 1

Balanza comercial de México con la República Popular China
(en miles de dólares)

	1994	% Creci- miento	1995	% Creci- miento	1996	% Creci- miento	1997	% Creci- miento	1998	% Creci- miento	1999 (ene.-nov.)	% Creci- miento
Exportaciones	23 091	-1.48	44 034	90.69	41 623	-5.47	42 728	2.66	48 890	16.76	118 779	26.84
Importaciones	1 029 359	43.48	716 159	-30.43	890 899	24.40	1 136 540	27.57	1 526 587	34.32	1 716 133	16.85
Balanza	-1 006 267	44.99	-672 125	-33.21	-849 275	26.36	-1 093 811	28.79	-1 476 696	35.00	-1 597 353	16.17
Comercio total	1 052 451	42.05	760 193	-27.77	932 522	22.67	1 179 268	26.46	1 576 477	33.68	1 834 912	17.45

Fuente: Secofi, con datos de Banco de México.

APÉNDICE 2

Balanza comercial de México con Taiwán
(en miles de dólares)

	1994	% Creci- miento	1995	% Creci- miento	1996	% Creci- miento	1997	% Creci- miento	1998	% Creci- miento	1999	% Creci- miento
Exportaciones	23 091	-1.48	44 034	90.69	41 623	-5.47	42 728	2.66	49 890	16.76	91 215	82.83
Importaciones	1 029	43.48	716 159	-30.43	890 899	24.40	1 136 540	27.57	1 526 587	34.32	1 556 849	1.98
Balanza	-1 006 267	44.99	-672 125	-33.21	-849 275	26.36	-1 093 811	28.79	-1 476 696	35.00	-1 465 633	-0.75
Comercio total	1 052 451	42.05	760 193	-27.77	932 522	22.67	1 179 268	26.46	1 576 477	33.68	1 648 065	4.54

Fuente: Secofi, con datos de Banco de México.

LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y LA INDIA, 1995-2000

BENJAMÍN PRECIADO SOLÍS

LA INDIA ES EL SEGUNDO PAÍS MÁS POBLADO del mundo y uno de los mercados más importantes en la actualidad. Tiene grandes afinidades con México y los gobiernos de los dos países han dado muestras de mutua simpatía e interés; los contactos son cálidos y se han firmado acuerdos en diversas esferas. Sin embargo, el volumen del intercambio comercial es demasiado pequeño para el tamaño de las dos economías. México mantiene relaciones formales con la India desde que se estableció la república en 1950, pero el interés y los vínculos se remontan muy atrás. Durante los siglos de la dominación española México fue la puerta de España hacia el Lejano Oriente. Se mantuvieron contactos frecuentes a través de la llamada Nao de China que viajaba hasta las Filipinas, de donde se embarcaba para Malasia e India. Una de las imágenes representativas de México, la China Poblana, es un personaje histórico. Se trata de una mujer procedente de Gujarat, en la India, que llegó a la Nueva España por azares del destino. Durante los primeros años de vida independiente de México estos contactos se perdieron, pero a fines del siglo XIX, cuando la India estaba sometida a los ingleses, comenzó a salir el conocimiento de sus antiguas tradiciones literarias, religiosas y filosóficas. La Sociedad Teosófica, fundada por europeos en la India, creó una doctrina que pretendía descubrir su antigua sabiduría, una mezcla extraña de ocultismo y superstición que ganó muchos adeptos en Occidente. En 1893 el swami (maestro) Vivekananda viajó a Chicago para asistir al Parlamento Mundial de las Religiones, en donde causó una fuerte impresión. Decidió quedarse un tiempo en Occidente y durante dos años viajó por los Estados Unidos dando conferencias sobre filosofía vedanta que después se difundirían más ampliamente por medio de libros. También la Sociedad Teosófica llegó a los Estados Unidos y tuvo una buena recepción entre el público norteamericano. Allí fue donde Francisco I. Madero aprendió las doctrinas teosóficas y estudió la traducción al inglés de un antiguo texto sánscrito, la Bhagavad-guita. Posteriormente Madero decidió traducir este texto del inglés al español y así, a principios de este si-

glo, en México se pudo conocer uno de los clásicos de la India. Madero participaba en un grupo interesado en estudiar la sabiduría de la antigua India; poco a poco ese escaso conocimiento fue difundiéndose entre las clases educadas. En el Ateneo de la Juventud se estudiaba con curiosidad y admiración lo poco que se encontraba de los estudios académicos europeos sobre la literatura y la filosofía de la India antigua. Allí fue donde José Vasconcelos inició sus indagaciones de filosofía de la India que lo llevarían a publicar en 1919 sus *Estudios indostánicos*, el primer análisis serio en México de las filosofías que tanto habían dado que hablar en Europa y los Estados Unidos. Amado Nervo, el poeta más famoso de México en ese tiempo, había estudiado con interés las doctrinas filosóficas de la India y las había adoptado en su poesía. Sus últimos libros estuvieron dedicados a la reflexión metafísica expresada en forma poética.

No sólo en el campo de las doctrinas filosóficas, también en la acción política y social se establecieron vínculos con México. M. N. Roy, revolucionario indio en el exilio por razones políticas, participó en la fundación del Partido Socialista en México, que celebró su primer congreso en diciembre de 1918, poco antes de convertirse en el Partido Comunista Mexicano. Las ideas teosóficas continuaban atrayendo la atención del público de México y a fines de los años veinte Jinarajadasa, maestro indio miembro de la Sociedad Teosófica, viajó por todo el país propagando sus enseñanzas. Pero no sólo en México se sentía curiosidad y admiración por una cultura lejana, también en la India se dio entre algunos un gran interés por México y sus antiguas civilizaciones; así, en los años treinta, vino a nuestro país Chaman Lal, periodista indio deseoso de conocer más sobre la cultura maya. Chaman Lal encontró muchas afinidades y coincidencias entre las tradiciones de la antigua India y las indígenas de México. Como resultado de sus investigaciones publicó un libro que todavía es popular en la India, *Hindú América*, para demostrar la influencia cultural de la antigua India sobre los pueblos prehispánicos.

Las noticias sobre el movimiento independentista de la India, liderado por Gandhi, llegaban a México y eran seguidas con gran interés. Las tácticas políticas de resistencia pasiva y de no violencia empleadas contra el régimen imperial británico capturaron la imaginación de muchos mexicanos. Gandhi se convirtió en un símbolo de la resistencia de los pueblos oprimidos por el yugo colonial. La Segunda Guerra Mundial aceleró el proceso de la independencia india que al fin culminó en 1947 con el establecimiento de dos nuevos estados en el subcontinente: la India y Pakistán, miembros de la Mancomunidad Británica. Esta separación fue seguida por terribles disturbios sociales que ocasionaron miles de muertos y millones de desplazados. En 1948 fue asesinado Gandhi por un fanático hinduista y

así se convirtió en un mártir de la paz y la resistencia pacífica. Después de tres años de deliberaciones los líderes indios presentaron la Constitución del nuevo país y el 26 de enero de 1950 fue proclamada la República Federal de la India. México recibió entusiastamente esa proclamación declarando su amistad y buena voluntad hacia el pueblo indio, y en 1951 se estableció la primera misión diplomática de México en la India. Ya antes México había demostrado su interés y buena voluntad hacia la India, cuando, junto con Francia, presentó la resolución que sería adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su primera reunión en octubre de 1946. Esta resolución recogía las preocupaciones de la India sobre el trato discriminatorio dado a la población de origen indio por el régimen racista de Sudáfrica. Fue la primera actuación de la India en las Naciones Unidas y contó con el apoyo decidido de México.

El primer embajador de México en la India fue el ex presidente de la república Emilio Portes Gil, quien dejara plasmados los frutos de su experiencia en un libro, *Misión diplomática en la India. Cómo surge una gran nación* (México, 1953). En esa primera embajada participó como segundo secretario el escritor Octavio Paz, que inició así una admiración y una devoción por la cultura de la India que mantendría por el resto de su vida. Entre 1962 y 1968 él mismo fue embajador de México y contribuyó grandemente, en un trabajo iniciado durante su primera estancia, a desarrollar los contactos y relaciones entre los dos pueblos.

La política exterior de la India está basada en la Doctrina de Panch Shila, los Cinco Principios: el respeto mutuo de la integridad y la soberanía territorial, la no agresión, la no injerencia en los asuntos internos de otros, la igualdad en las relaciones entre estados y la coexistencia pacífica. Fundado en estos principios el gobierno de Jawaharlal Nehru participó activamente en la política internacional durante el periodo de la Guerra Fría y promovió la Conferencia de Bandung en 1955. Esta Conferencia, convocada por la India, Pakistán, Sri Lanka, Birmania e Indonesia, reunió a delegados de países de Asia y África recién descolonizados para enfrentarse a la influencia de las antiguas potencias coloniales y a la polarización mundial en dos bloques contrapuestos. También sería el germen del movimiento de países no alineados, en el que la India desempeñó un papel de gran significación. México no se adhirió a este movimiento pero manifestó su simpatía y solidaridad con sus principios.

En 1961 el primer ministro Jawaharlal Nehru realizó la primera visita de un jefe de Estado de la India a México; fue recibido jubilosamente por el pueblo y el gobierno y se emitieron declaraciones conjuntas en que los dos países reiteraban su compromiso con la paz y el desarme, con la descolonización y la autodeterminación. Este compromiso se renovó en 1962

cuando el presidente López Mateos viajó a la India para corresponder a la visita de Nehru. Entre los dos jefes de Estado se desarrollaron relaciones de amistad y simpatía que contribuirían al acercamiento de los dos países. Se firmaron acuerdos de intercambio científico y cultural que rendirían frutos notables en los años siguientes.

Pasarían 14 años antes de que otro presidente de México visitara la India. En 1975 Luis Echeverría viajó a Nueva Delhi en visita oficial. El presidente Echeverría promovía entonces la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, propuesta por México a las Naciones Unidas en 1974, por lo que realizó una gira de trabajo por 14 países de América, Asia y África. Seis años después, en 1981, el presidente López Portillo llegó a la India para invitar a la primera ministra Indira Gandhi a asistir a la Reunión Internacional sobre Cooperación y Desarrollo que se celebraría en Cancún ese mismo año. Por aquel entonces el problema del pago de la deuda externa de los países en desarrollo preocupaba al mundo y para eso se convocó a dicha reunión. Indira Gandhi asistió a Cancún y reiteró las coincidencias entre las políticas exteriores de México y la India. En 1984 visitó México el presidente Giani Zail Singh, en preparación de la agenda para la Primera Cumbre para la Paz y el Desarme que se celebraría en Nueva Delhi en 1985. En esa cumbre estuvo presente el primer mandatario Miguel de la Madrid. La Segunda Cumbre para la Paz y el Desarme se realizó en Ixtapa en 1986 y en ella se contó con la presencia del primer ministro Rajiv Gandhi. Como se ve, ambos países se ofrecían apoyo mutuo en los foros internacionales. Sin embargo, desde 1986 hasta el año 2000, no ha vuelto a darse una visita de un jefe de Estado indio a México o de un jefe de Estado mexicano a la India. Esto no significa que se hayan enfriado las relaciones, pero una visita de un presidente mexicano a la India ayudaría a incrementar un intercambio comercial que ahora es muy escaso y deficitario para México. La simpatía y admiración recíprocas, las coincidencias en cuanto a principios de relaciones internacionales, la colaboración científica y cultural han acercado a los dos países pero no han sido suficientes para incentivar unas relaciones comerciales que podrían ser mucho mayores.

En el área de la cooperación científica, México y la India han participado activamente en un proyecto que ha rendido frutos espectaculares: el desarrollo de semillas mejoradas de alto rendimiento y resistencia en el Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y Trigo (Cimmyt), establecido en México y con vínculos con la India desde 1963. La llamada Revolución Verde que permitió a la India producir suficiente grano para satisfacer sus necesidades se pudo realizar en parte por las investigaciones hechas en México. Científicos indios vinieron a este país y desarrollaron sus trabajos junto con expertos mexicanos y de otras nacionalidades en los

centros Cimmyt de Texcoco y otros lugares de la república. Esta cooperación continúa y permanentemente se encuentran en México científicos indios dedicados a la investigación sobre el desarrollo de nuevas variedades de semillas.

La inversión de capitales indios de manera directa en México se da por primera vez a gran escala en 1992, cuando el gobierno de Salinas puso a la venta un gran número de empresas de propiedad estatal. El consorcio acerero indio ISPAT adquirió la planta siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, en la costa de Michoacán, por 250 millones de dólares; esta operación incluyó una coinversión de 50% en las minas de hierro de Peña Colorada y otra de 51% en la planta de tubos PMT, con una aportación de 50 millones de dólares, además de la concesión por 20 años de la terminal portuaria de Lázaro Cárdenas.

En los años que van de 1995 a 2000 las relaciones entre México y la India han mantenido su nivel de intercambio y cooperación. En las relaciones multilaterales los dos países tienen posturas similares y manifiestan su apoyo mutuo en la mayor parte de las iniciativas presentadas por cada uno; sin embargo, hay dos o tres aspectos en los que no se da la coincidencia de puntos de vista. La India aspira a convertirse en miembro permanente del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, mientras que México no considera deseable que más estados tengan el derecho de veto en las decisiones del Consejo; en cambio, aceptaría que nuevos estados pasaran a formar parte de éste como miembros no permanentes.

Con respecto al desarme hay divergencia de posturas: México siempre ha mantenido una posición muy firme y ha abogado por el cese total de los ensayos nucleares y por la no proliferación de las armas atómicas; la India favorece el desarme nuclear generalizado y por tanto no está de acuerdo en prohibir a ciertos estados el desarrollo de tal armamento, mientras otros lo mantienen. En tanto no se adopte un programa universal de desarme nuclear, la India considera su derecho a armarse de acuerdo con sus intereses estratégicos. Así, en mayo de 1998 hizo estallar un artefacto nuclear como prueba final de su programa de armamento atómico desarrollado desde muchos años antes. México deploró oficialmente esta explosión e insistió en la tesis de la no proliferación.

En otros puntos las posturas de los dos países mantienen la coincidencia que se ha manifestado a lo largo de los años. Frente a la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, ambos han expresado su oposición a un derecho de injerencia internacional en los asuntos internos de cada Estado, defendiendo explícitamente la soberanía nacional. Aun así reconocen la necesidad de acuerdos internacionales que permitan, por ejemplo, el combate al terrorismo y el envío de fuerzas internacionales en misiones de paz.

En la Asamblea General de 1999, la India copatrocinó la resolución presentada por México (1999/44) ante la Comisión de Derechos Humanos, en la cual se establece el nombramiento de un Relator Especial para Asuntos de Migrantes. India ha manifestado además un interés especial por integrarse a los acuerdos del Grupo de Río, auspiciado por México, y ha pedido que se le admita en las reuniones de deliberación, aunque hasta ahora ese mecanismo no ha aceptado la presencia de observadores.

En cuanto al intercambio comercial, durante los últimos seis años se ha dado un aumento en las exportaciones de la India hacia México, mientras que las mexicanas hacia la India no se han incrementado. El déficit comercial ha crecido para México desde 96 millones de dólares en 1995 hasta 213 millones de dólares en 1999, en tanto que las exportaciones mexicanas hacia la India, que en 1995 fueron de 25 millones de dólares, se redujeron a 19 millones de dólares en 1999. De enero a junio de 2000 México importó productos indios por 107 millones de dólares, mientras que exportó mercancías por casi 47 millones de dólares. Esta cantidad, muy superior a la que se había venido observando, se explica por la compra de petróleo realizada por la India en enero. Los productos que se exportan a la India son, principalmente, alambrón de acero, tubos y perfiles de acero, fibras acrílicas, película fotográfica, petróleo crudo, máquinas de sondeo o perforación y bombas centrífugas. Las importaciones desde la India han sido principalmente de mineral de hierro sin aleación, materias colorantes de origen vegetal o animal, alambrón de hierro, piperazina y sus derivados, camisas, motocicletas y triciclos con motor de émbolo, y alcaloides de la purina.

El intercambio realizado muestra un porcentaje mayor de artículos de hierro y acero, lo que se debe a la participación del consorcio acerero ISPAT, dueño de la planta Las Truchas. Las mercancías que se podrían intercambiar son numerosas pero hay muy poca diversificación. En mayo de 1995, Bancomext y la Organización de Promoción Comercial de la India (ITPO) firmaron un acuerdo de cooperación que se espera sirva para incrementar el intercambio comercial entre México e India. Un acuerdo fue firmado entre Eximbank de la India y Bancomext en 1998 con los mismos propósitos. Entre otros acuerdos que también se han firmado destaca el de Cooperación en el Área de Turismo firmado por el secretario del ramo de la India, K.M. Khan, durante la Tercera Reunión de la Comisión Conjunta México-India en febrero de 1996. Ese mismo año viajó a México una delegación de 25 miembros de la Cámara de Comercio de Gujarat y en 1998 la ITPO instaló en la ciudad de México una exposición en la que participaron 135 compañías indias. En mayo de 2000 visitó México una delegación de la industria de autopartes. En febrero de 2000 una delegación del

estado de Guanajuato participó en la Feria del Cuero de Madrás y obtuvo sustanciosos contratos para exportar cuero mexicano. En agosto viajó una delegación del estado de Jalisco, encabezada por el gobernador, al estado de Andhra Pradesh para establecer contactos para inversiones en las áreas de informática y electrónica.

El intercambio científico y técnico ha continuado activo y en febrero de 1996 se signó un memorándum de entendimiento en el área de telecomunicaciones entre la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Ministerio de Comunicaciones de la India. Se estudia con cuidado el sistema de telefonía rural C-DOT, desarrollado por el Departamento de Telecomunicaciones de la India, y su posible implantación en México. Con ese propósito, en el año 2000 se recibió la visita de una delegación de telecomunicaciones encabezada por R.K. Kaul, del Departamento de Telecomunicaciones de la India. En marzo de 1999 el Cimmyt finalmente abrió una oficina en la India, después de tantos años de importante colaboración.

La de las relaciones culturales ha sido un área muy dinámica. Los intercambios de estudiantes se realizan desde hace muchos años, en muy reducido número pero con una gran calidad de los participantes, lo que ha contribuido al acercamiento entre los dos países. Este intercambio se ha dado principalmente en el ámbito de las disciplinas artísticas, las ciencias sociales y las humanidades, y en menor grado en las ciencias puras, aunque existe un gran potencial para el intercambio en estas últimas. Los estudiantes mexicanos que viajan a la India realizan estudios de licenciatura y posgrado mientras que los estudiantes indios viajan a México casi sólo a hacer posgrados y especializaciones. Una ventaja con la que cuentan los estudiantes mexicanos es que en la India la educación superior se imparte en inglés, una lengua de más fácil acceso en México de lo que es el español en la India.

México ha disfrutado en los últimos años de las presentaciones de destacados artistas de la India, principalmente músicos y grupos de danza, que han acudido al Festival Internacional Cervantino que se realiza todos los años, despertando gran interés entre el público. También ha contribuido a este intercambio cultural la Casa de la Cultura de la India (Bharatiya Vidya Bhavan), institución privada que desde 1993 se dedica a promover y divulgar las manifestaciones culturales de la India en nuestro país. En 1996 se publicó una obra de Octavio Paz, *Vislumbres de la India*, que había sido esperada por largo tiempo, ya que Paz había prometido escribir un libro sobre sus experiencias en la India y sus impresiones de la cultura y el pensamiento indios; la obra fue recibida con gran interés por el público mexicano. En 1998, el Fondo de Cultura Económica publicó, con la participación de ISPAT Mexicana, el libro *México-India. Similitudes y encuentros a través de la historia*, coordinado por Eva Uchmany, publicación que viene a

añadirse a otras editadas por el mismo Fondo sobre temas de la India. En El Colegio de México existe un proyecto para traducir obras de autores indios al español y obras de autores mexicanos al hindi primero y también a otras lenguas de la India.

En agosto de 2000 se inauguró la estatua del poeta bengalí Rabindranath Tagore en una importante avenida de la Delegación Atzacapozalco de la ciudad de México, y a fines del mismo año se inaugurará finalmente una sala permanente de la India en el Museo Nacional de las Culturas. Todo esto viene a mostrar que el interés por conocer las manifestaciones culturales de uno y otro país es grande y sigue incrementándose.

La situación política en los dos países contribuye aún más al acercamiento y la cooperación. En ambos, un solo partido mantuvo el gobierno federal durante muchos años. En los dos, este partido decía ser el heredero de una lucha revolucionaria y el fundador del Estado de hoy. Tanto en la India como en México la nueva república se inicia con una Constitución en que se plasma el ideario social del régimen que surge. Sin ser abiertamente socialista, el partido en el poder proclama la defensa de las clases trabajadoras y explotadas y promueve políticas tendientes al mayor beneficio social. Asume un papel dominante en la economía y recurre a la planificación económica, realizada por agencias estatales, aplicando además un proteccionismo comercial que inhibe las importaciones y pretende la autosuficiencia productiva. La propiedad estatal predomina en las áreas estratégicas, como la energía y las comunicaciones, pero se extiende a otras muchas, desde el turismo y la hotelería hasta la salud y la educación. Este modelo se ve fuertemente cuestionado desde fuera y a partir de la década de los ochenta va cediendo a las presiones internacionales del capitalismo ortodoxo hasta que, en los años noventa, se da la llamada liberalización de la economía y la apertura a la inversión extranjera en casi todas las ramas. Este cambio gradual en el modelo económico culmina al fin con el cambio político, cuando el partido hegemónico pierde el poder conservado por tanto tiempo. En 1996 el Partido del Congreso es derrotado en la India y en 2000 el PRI pierde las elecciones federales en México.

Un artículo reciente de una publicación internacional termina una reseña de la actual situación india diciendo que el cambio registrado en los últimos dos años es mayor que el que hubo durante los pasados 50. Tal vez sea un poco exagerado pero refleja la opinión, basada en hechos, de que la India ha entrado en una nueva era. El gobierno del Bharatiya Janta Party y sus aliados, como el Vishva Hindú Parishad, responden a una ideología diferente de la que guió al país desde su independencia. El cambio en las políticas económicas ya se había iniciado, forzado por los procesos mundiales, pero ahora hay un abierto compromiso con la aplicación de fórmu-

las extremas de la economía denominada de libre mercado, además de políticas sociales consecuentes con estas fórmulas y una tendencia al conservadurismo ideológico que se podría etiquetar como derechización. El apoyo gubernamental a posturas ideológicas como el hindutvá, el nacionalismo religioso excluyente que habla de un solo pueblo, una sola raza, una sola nación, abandonando los principios de la pluralidad y la tolerancia, lleva a la India por el peligroso camino de la confrontación y la división. Los movimientos del nacionalismo religioso militante han ganado fuerza e influencia política y están presionando para imponer su visión excluyente y aun violenta de la religión y la cultura hinduistas. Se ha llegado al grado de intentar una revisión de la historia nacional e imponer una versión propia alejada y opuesta a las disciplinas científicas.

En México, por otra parte, el ascenso del Partido de Acción Nacional al poder representa las reivindicaciones de una ideología de derecha en lo económico, lo político y lo social. Como en la India, los cambios económicos ya se habían iniciado, y en parte facilitaron y propiciaron el cambio en el poder, pero ahora se abre el camino para la implantación de políticas sociales que responden al conservadurismo ideológico. Como en la India, los grupos religiosos exigen que el país se someta a su propia visión del mundo y de la sociedad. Pretenden imponer una moral pública acorde con sus estrechos principios ideológicos. Los grupos económicos dominantes exigen manos libres en la apropiación de la riqueza nacional y presionan por una nueva legislación que los favorezca en sus pretensiones. Como en la India, se quiere desmontar un aparato de mecanismos que protegieron en el pasado a las clases populares y que fomentaron la seguridad social y la educación pública. Como en la India, se quiere reescribir la historia presentando una visión particular del proceso de construcción nacional.

A fines del siglo y principios del milenio los dos países presentan un panorama curiosamente similar, pese a sus grandes diferencias. Las perspectivas de un cambio ya iniciado pueden ser favorables a un acercamiento y una cooperación mayores entre ambos pueblos.

BIBLIOGRAFÍA

- INEGI, Banco de Información Económica. Sector Externo, "Asia", agosto de 2000.
- Mitton, Roger, "Giant on the Move", *Asia Week*, 11 de agosto de 2000.
- Paliwal, Ripusudan Lal, "La aventura del trigo mexicano en la India y las contribuciones de científicos a la agricultura mexicana", en Uchmany, México-India...

Paz, Octavio, *Vislumbres de la India*, México, Planeta, 1996.

Portes Gil, Emilio, *Misión diplomática en la India*, México, 1953.

Romero Navarrete, Lourdes, "Relaciones diplomáticas entre México y la India", en Uchmany, *México-India...*

Saxena, Kiran y Nath Roy Manabendra, "Su búsqueda de libertad en México", en Uchmany, *México-India...*

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Balance comercial por país (República de la India)*, México, 1999.

Secretaría de Relaciones Exteriores, Dirección General para Asia-Pacífico, *Carpeta informativa. República de la India*, México, 2000.

Uchmany, Eva, *México-India. Similitudes y encuentros a través de la historia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

ESTRATEGIAS DE DIVERSIFICACIÓN DE MÉXICO: MEDIO ORIENTE

LEÓN FRANCISCO RODRÍGUEZ ZAHAR

ANTECEDENTES

CON EL OBJETO DE HACER AVANZAR Y TORNAR más eficiente la estrategia de diversificación de las relaciones de México con el exterior, desde finales de 1993 se vio la necesidad de reorganizar la antigua Dirección General de Asia y África de la cancillería mexicana. Para tal propósito el entonces director general, embajador Jorge Chen, propuso su reestructuración como Dirección General para África y Medio Oriente, dentro de la cual se crearía una dirección de área para este último. El criterio para distribuir los países no podía ser estrictamente geográfico; también debía tomarse en cuenta el peso específico de ciertos países de la zona en su relación con México. Estas consideraciones suelen presentarse en todas las cancillerías, de donde se derivan agrupamientos relativamente arbitrarios. Por ejemplo, la Enciclopedia Británica, siguiendo el criterio de la cancillería británica, adscribe al “Medio Oriente” el conjunto de los países “árabes” (miembros de la Liga Árabe) e Israel, por lo que resulta que todo el norte de África queda incluido.¹

La cancillería mexicana optó por un criterio geopolítico. El más aceptado identifica dos subregiones en el Medio Oriente: la primera zona corresponde a la del conflicto árabe-israelí e incluye los territorios palestinos ocupados, Israel, Líbano, Siria, Jordania y Egipto. A excepción de Siria, todos estos países, a partir de 1991, están inmersos en el llamado “Proceso de Paz

¹ Estos países que concentran la atención de México son aquellos en los que hay embajadas residentes o que tienen representación en México. En el Medio Oriente existen embajadas mexicanas en Arabia Saudita, Irán, Israel, Líbano y Egipto. Todos estos países, además de Irak y Turquía, mantienen embajadas residentes en México. Habría que señalar que en su estructuración original la Dirección General para África y Medio Oriente contaba con tres direcciones de área: África, Medio Oriente y Asia Central. En esta última se ubicaban países como Irán y Turquía, el criterio era agrupar a países islámicos no árabes y alejados relativamente del conflicto con Israel.

del Medio Oriente”, que se inició con la Conferencia de Madrid. La otra subregión corresponde al área del Golfo Pérsico-Arábigo: Arabia Saudita, Omán, Yemen, los Emiratos Árabes Unidos, Qatar, Bahrein, Kuwait, Irán e Irak. La dinámica de esta zona gira en torno al petróleo, a los conflictos fronterizos latentes y a las pretensiones hegemónicas de países como Irán o Irak.

ESTRATEGIAS CON RESPECTO AL MEDIO ORIENTE

Para ilustrar la manera en que se definieron e impulsaron los intereses de México en el Medio Oriente, como parte de la estrategia de diversificación de nuestras relaciones, se tomarán casos concretos que fueron atendidos por la Dirección de Área del Medio Oriente en el periodo 1994-2000: la reevaluación del Proceso de Paz del Medio Oriente y de las relaciones con las autoridades palestinas, la reevaluación de las relaciones con Israel y con Líbano y la evaluación del conflicto del Golfo Pérsico-Arábigo.

Reevaluación del Proceso de Paz del Medio Oriente

En este primer caso se trataba de sopesar la defensa tradicional de nuestros principios de política exterior en relación con el conflicto del Medio Oriente y frente a la evolución del proceso de paz en la región. La defensa de los principios es una política de Estado, transexenal. En el caso de los conflictos de Medio Oriente, estos principios se han defendido durante décadas a través de las resoluciones adoptadas por organismos internacionales, principalmente la Organización de Naciones Unidas (ONU). Una de las primeras tareas de la Dirección para Medio Oriente fue revisar la vigencia de las posiciones sostenidas hasta entonces. En un altísimo porcentaje estas posiciones coinciden con las de la mayoría de los miembros de la Asamblea General de la ONU y tienen que ver con la salvaguarda de las fronteras reconocidas internacionalmente, el rechazo a la ocupación de territorios, el apoyo a la solución negociada de los conflictos, el apoyo a los refugiados y sus derechos, el apoyo a fuerzas de paz de la ONU y la preocupación por la carrera armamentista, incluyendo el desarrollo de armas no convencionales.²

² Véase la explicación que da Dilip Hiro en su *Political Dictionary of the Middle East*, Nueva York, St. Martin's Press, 1996. Él señala que históricamente los británicos distinguían entre el Cercano Oriente, es decir los países o tierras con costa al Mediterráneo oriental; el Medio Oriente, que comenzaría en Irak y terminaría en Afganistán; y el Lejano Oriente, que abarcaría India, China y Japón.

Aunque la gran mayoría de las resoluciones relativas a estos asuntos siguen siendo legalmente vigentes, México ha reconocido el hecho de que el llamado "Proceso de Paz del Medio Oriente", al menos desde 1991, se desarrolla fuera del escenario de la ONU, en el ámbito de la negociación bilateral de los beligerantes. Así, por ejemplo, los acuerdos de Oslo y El Cairo (1993-1994), entre la Autoridad Palestina e Israel, o el Acuerdo de Paz entre Israel y Jordania (1994), relativizan los términos ideales de las resoluciones de la ONU, específicamente la extensión de territorios que podrían conformar un Estado palestino con respecto a la resolución 181 sobre la partición de Palestina.³ Igualmente podrían afectar la extensión de los territorios devueltos por Israel a Siria.⁴

Ante esta realidad, la cancillería adoptó la posición de apoyar, mediante comunicados oficiales, los avances significativos en el proceso de paz, especialmente entre los palestinos e israelíes y entre los israelíes y jordanos. Igualmente serían condenados mediante comunicados los obstáculos al proceso de paz, en particular los atentados terroristas por parte de fuerzas radicales de uno y otro lado. Asimismo, México decidió mantener una posición de apoyo y de participación, al menos como observador, en los foros regionales económicos y de cooperación que se han constituido como parte del proceso de paz del Medio Oriente.

En este marco de consideraciones, la Dirección de Área del Medio Oriente propuso una modificación en el status de la hasta entonces "Oficina de Información de la Organización para la Liberación de Palestina" (OLP) en México, que cumplía las funciones de oficina de prensa sin carác-

³ Algunas de las resoluciones de la ONU relativas a la situación del Medio Oriente, a los refugiados palestinos o a los territorios palestinos bajo ocupación son: "Comité para el ejercicio de los derechos inalienables del pueblo palestino", "Programa especial de información sobre la cuestión de Palestina", "Asistencia al pueblo palestino", "Soberanía permanente del pueblo palestino en el territorio palestino ocupado, incluida Jerusalén...", "Derecho del pueblo palestino a la libre determinación", "El Golán sirio ocupado", "La situación en el Medio Oriente: el Golán sirio", "La cuestión de Jerusalén", etc. Por su parte, Israel y los Estados Unidos generalmente votan contra estas resoluciones, sin dejar de notificar bilateralmente a México y al resto de los países su punto de vista.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Israel publicó la traducción al castellano de los acuerdos. De particular importancia es el "Acuerdo sobre la Franja de Gaza y el área de Jericó", del 4 de mayo de 1994, en el cual se incluyen mapas detallados de las áreas autónomas. Asimismo, destaca el acuerdo de paz entre Israel y Jordania, llamado "Declaración de Washington", del 25 de julio de 1994.

⁴ Los acuerdos de Oslo, aunque firmados por los beligerantes y reconocidos internacionalmente, evidentemente violan lo dispuesto en la resolución 181 y en la 242 (1967), ya que reconocen derechos de conquista a Israel y reducen el territorio "árabe" que la ONU había destinado a Palestina.

ter diplomático. Ya algunos países habían decidido dar rango de embajada a las representaciones palestinas a partir de la proclamación de la independencia, teórica, del Estado palestino en 1988. México no había considerado oportuno proceder en ese sentido. Sin embargo, el reconocimiento mutuo entre la Autoridad Palestina e Israel en 1993 pareció el momento propicio para que México revisara su posición. Algunos países sudamericanos —Argentina, Brasil y Chile— habían sentado el precedente de otorgar rango diplomático especial, equivalente al de un organismo internacional en términos protocolarios, a las representaciones de la OLP. De esta forma se hacía un gesto de apoyo a la causa palestina y al proceso de paz palestino-israelí. Al mismo tiempo se evitaba la situación, legalmente ambigua, de reconocer una embajada “palestina” cuando todavía no existe un Estado palestino propiamente dicho.

Después de largos preparativos y tras vencer algunas inercias internas, el 7 de julio de 1995 la cancillería mexicana reconoció oficialmente, y por decisión unilateral, un status diplomático a la Oficina de Información de la OLP, que se convirtió en “Delegación Especial de Palestina”. Los privilegios protocolarios a ella otorgados son similares a los de un organismo internacional.⁵

Una acción conduce a otra en el marco de una estrategia de equilibrios, que es la más adecuada para países como los del Medio Oriente. El gesto mexicano con respecto a la Delegación Especial Palestina fue altamente apreciado por la Autoridad Palestina e incluso por el propio gobierno israelí. Así, el camino quedó allanado para el histórico viaje, en febrero de 1997, del canciller Gurría a Israel y a los territorios palestinos. Cabe recordar que, tras el conocido “mal entendido” con el gobierno israelí en 1975, no había habido visitas de cancilleres mexicanos a dicho país, a pesar de las buenas relaciones prevalecientes.⁶

En cierta forma, el reconocimiento de México al proceso de paz del Medio Oriente quedó completado, en junio de 2000, con la gira que realizara la canciller Rosario Green y que incluyó Egipto, Jordania, los territorios autónomos palestinos y Líbano, a pesar de que este país, como se explica más adelante, permanece bajo ocupación militar y control político de Siria.⁷

⁵ Véase el comunicado oficial de la cancillería de esa fecha.

⁶ La fricción con Israel se originó en la votación, apoyada por México, de una resolución de la Asamblea General de la ONU que equiparaba sionismo con racismo. El resultado fue el boicot judío-estadounidense contra el turismo hacia México. Dicho boicot obligó al entonces canciller mexicano a viajar a Israel para tratar de “aclarar” la posición de su gobierno. Véase al respecto Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, Colmex, 1981.

⁷ Son precisamente este tipo de casos los que dan pie a los señalamientos de analistas de que México ha abandonado su “doctrina” de política exterior, elevada a rango constitucional, a favor de un mal entendido pragmatismo.

Relaciones con Israel

La visita del canciller Gurría es un ejemplo de la combinación armoniosa de los diversos intereses que México tiene en su estrategia de diversificación. Por una parte se consideró un gesto concreto de apoyo político-diplomático al proceso de paz de Medio Oriente. Por otro lado se trató de hacer avanzar el interés económico y de cooperación, al tiempo que se observaba una actitud equilibrada hacia los actores en la zona. En Israel, el canciller Gurría se entrevistó con el primer ministro Benjamín Netanyahu. Entre los acuerdos firmados por ellos destaca uno de lucha contra el narcotráfico. Asimismo, Israel planteó la conveniencia de un acuerdo de libre comercio. Lamentablemente, durante la visita del canciller mexicano, el presidente Arafat no estaba en los territorios autónomos, si bien sí hubo una entrevista oficial con las autoridades palestinas en Hebrón, ciudad que forma parte de los territorios autónomos palestinos.⁸ México ofreció reconocer los pasaportes palestinos, así como estimular la cooperación técnica, científica y cultural con las autoridades palestinas.

El proceso de acercamiento a Israel culminó con la histórica visita del presidente Zedillo (del 6 al 8 de marzo de 2000), la primera de un mandatario mexicano en 25 años. A diferencia de la que realizara el presidente Echeverría, la del presidente Zedillo tuvo un carácter estrictamente bilateral, cuyo objetivo principal fue suscribir el acuerdo de libre comercio con Israel, el cual tardó sólo tres años en ser negociado. Llama la atención que se firmara un acuerdo con ese lejano país del Medio Oriente aun antes de que se concretaran los que están pendientes con países latinoamericanos o con Japón. Si bien Israel es el socio más importante de México en la región, el comercio bilateral es aún marginal, pues en 1999 equivalía a 210 millones de dólares, de los cuales 173 representaron las exportaciones israelíes y 37 millones las mexicanas. Sesenta y siete por ciento de lo exportado por México fue petróleo y el resto manufacturas, principalmente. De Israel se importan materiales para casas prefabricadas, herbicidas, partes para computadoras y otras manufacturas.⁹ Habría que considerar que Israel permanece aislado del mercado regional del Medio Oriente y no es pre-

⁸ Véase el boletín de prensa de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) del 18 de febrero de 1997.

⁹ El comercio bilateral representó, entre 1996-1997, 53 millones de exportaciones israelíes y casi nueve millones de exportaciones mexicanas. La balanza comercial se ha mantenido desfavorable desde que Israel dejó de importar petróleo mexicano a comienzos de los noventa. Periódicos *Novedades*, *El Universal* y *El Financiero*, 18 de febrero de 1997. Véanse boletines de prensa de la SRE, del 6 al 8 de marzo de 2000.

visible, en un corto plazo, que normalice sus relaciones económicas con sus vecinos árabes, por lo que difícilmente le servirá a México como punto de acceso a la zona. En cambio, el acuerdo parece haberse originado en el interés de Israel —que cuenta con un acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos— por aprovechar la actual posición estratégica de México en la relación con los Estados Unidos. Si México realmente pretende penetrar en el mercado del mundo árabe, le resultaría conveniente negociar un acuerdo de libre comercio con alguno de nuestros socios comerciales con mayor potencial, como Marruecos o Arabia Saudita.

En el ámbito político, lamentablemente la diplomacia mexicana ha sido incapaz de recuperar su vanguardismo y ha optado por un bajo perfil, como lo muestra la reticencia del presidente Zedillo, durante su visita a Israel, en marzo, a visitar los territorios autónomos y entrevistarse con el presidente Arafat. Con el objeto de equilibrar la situación, la canciller Rosario Green hizo una visita a los territorios autónomos, específicamente a Gaza, donde se entrevistó con el presidente Arafat. Lamentablemente, la canciller se abstuvo de hacer declaraciones relativas a los derechos de autodeterminación y soberanía de los palestinos, principios que supuestamente México apoya. A cambio, México establecerá una representación “técnica” en Gaza, manejada desde la embajada de México en Egipto, la cual se encargará de coordinar la cooperación bilateral.¹⁰

Relaciones con Líbano

Bajo los mismos delicados parámetros de combinación de equilibrio, diversificación y apego a principios jurídicos tradicionales, la Dirección de Medio Oriente fue encargada de revisar las relaciones con el Líbano, tomando en cuenta el fin de la guerra civil en dicho país, desde 1991. No se podía soslayar el hecho de que la República Libanesa, a pesar de la guerra intestina, mantuvo su presencia diplomática constante, con embajador, mientras que México había cerrado su embajada desde 1982, por razones de seguridad. Hasta 1995, la relación de parte de México se mantuvo limitada a dos consulados honorarios, uno en Beirut y otro en Jounieh, y la representación diplomática mexicana era concurrente desde su embajada en Atenas, Grecia.¹¹

¹⁰ Véase el boletín de prensa de la SRE.

¹¹ En las Memorias de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1981-1982, p. 42. “El gobierno de México decidió cerrar su embajada en Líbano el 16 de junio de 1982. La confrontación armada que tiene lugar en ese país, especialmente en la capital, Beirut, ha puesto en peligro la

Dada la importancia equivalente de las colonias de origen libanés y judío en México, era imperativo reforzar la relación con Líbano. Los mexicanos-judíos representarían aproximadamente 50 mil personas, mientras que los mexicanos de origen libanés, hasta la tercera generación de descendientes, representarían unas 300 mil personas. Miembros de ambas comunidades destacan en el ámbito empresarial, financiero, político e intelectual.¹²

El caso de Líbano ha resultado particularmente complejo para trazar una política de acercamiento, a pesar de la voluntad de ambos países en ese sentido. Líbano es un país sui géneris integrado, oficialmente, por 18 comunidades étnico-religiosas en difícil equilibrio político-confesional. Dos grandes crisis socio-confesionales amenazaron la integridad del país, la de 1958 y sobre todo la de 1975-1991; en ambas el país se polarizó en facciones "cristiana" y "musulmana". Esta misma situación explica su tradicional expulsión de migrantes hacia todo el mundo. En el caso de México, los inmigrantes han sido mayoritariamente cristianos de rito maronita-católico y ortodoxo.¹³

Ante la complejidad confesional, las intervenciones extranjeras y la prolongación, por 16 años, de la última crisis de ese país, México mantuvo una posición de extrema prudencia, cuando no de lamentable distanciamiento, como lo explica el ex embajador de Líbano Joseph Naffah.¹⁴ El director del Centro Cultural Mexicano-Libanés, Antonio Trabulse, denunció en una carta a *Excelsior* (3 de abril de 1991) la pérdida de soberanía y el atropello a la autodeterminación del pueblo libanés: "el ingreso y permanencia de las tropas sirias en 67% del territorio, el establecimiento de elementos fundamentalistas iraníes [...] han privado a la población libanesa de su derecho a la autodeterminación [...] el pueblo libanés ha exigido por años infructuosamente la salida de los ejércitos y elementos armados extranjeros..."¹⁵

En 1995 la cancillería mexicana anunció su decisión de reestablecer su embajada en Beirut. Sin embargo, había diversos criterios que considerar.

seguridad de los miembros de la misión mexicana [...] La embajada reabrirá sus puertas en cuanto se considere que las condiciones en Beirut hayan mejorado." Entre 1982 y 1988 la embajada quedó reducida a un "encargado de archivos". De hecho la embajada no fue cerrada definitivamente sino hasta 1988, cuando se abrieron los dos consulados honorarios.

¹² Véase María Elena Ota, *Destino México: un estudio de las migraciones asiáticas a México*, México, Colmex, 1997.

¹³ Sobre la emigración libanesa véase Albert Hourani, *The Lebanese in the World*, Londres, Center for Lebanese Studies, 1989.

¹⁴ Véase Joseph Naffah, *La lucha de mi vida por la educación y la paz*, México, Porrúa, 2000, pp. 204-209. El embajador Naffah lamenta, justamente, que la iniciativa mexicana de solicitar la intervención de la ONU al inicio de la guerra civil-confesional de 1975 fuera abandonada.

¹⁵ *Ibid.*, p. 184.

Desde el punto de vista de los principios jurídicos sustentados por México, la situación del Líbano resultaba difícil de evaluar, dado que este país no ejerce su soberanía, pues permanece ocupado por Siria (apoyada por tropas iraníes) que, además, controla al gobierno libanés.¹⁶

Desde un punto de vista económico, los ambiciosos planes de reconstrucción impulsados hasta 1998 por el entonces primer ministro Rafik Hariri, con el respaldo de Arabia Saudita, parecían ofrecer atractivos potenciales para la inversión extranjera, incluida la mexicana. En ese marco tuvo lugar, en febrero de 1996, la visita a México del multimillonario empresario libanés-estadounidense Essam Fares, quien se entrevistó con el presidente Zedillo para reiterarle la petición de que México acelerara el reestablecimiento de la embajada mexicana en Beirut.¹⁷

Pero el elemento sustancial que debía considerar la cancillería era la solicitud de la comunidad mexicana de origen libanés de contar con el apoyo, in situ, de una representación diplomática que garantizara la regularización de los vínculos, especialmente consulares, con el Líbano. En este aspecto, el caso del Líbano puso de relieve la dificultad de armonizar la voluntad de diversificar relaciones con la política migratoria altamente restrictiva que mantiene la Secretaría de Gobernación, en general, con respecto a países de Asia y África. El argumento tradicional para dicha política es la seguridad interna de México y las acusadas tendencias migratorias en los países de esas zonas, que lo hacen un paso necesario hacia los Estados Unidos.

En marzo de 1996 comenzó el reestablecimiento de la embajada en Beirut. Para tal fin fue enviado al Líbano el entonces director para Medio Oriente, León Rodríguez Zahar, como encargado de negocios. Apenas unas semanas después de su arribo a Beirut, se inició la operación punitiva militar-aérea israelí más importante desde la intervención de ese país en 1982. El bombardeo israelí, que se prolongó por dos semanas, puso en evi-

¹⁶ Véase el informe anual del Departamento de Estado de los Estados Unidos sobre Líbano, 1995-1996, donde se señala: "Siria controla a la clase política libanesa [el gobierno] lo que le permite perpetuar su presencia [...sin embargo,] dicha actitud no representa las aspiraciones de la mayoría de la población libanesa." Hubo algunas sugerencias de abrir una embajada mexicana en Damasco, en lugar de Beirut. Ciertamente Damasco resultaba en términos urbanos y logísticos más cómodo pero, en términos políticos, establecerse ahí habría sido interpretado como el reconocimiento tácito a las reivindicaciones que Siria mantiene sobre Líbano, situación que se ha agravado por la presencia de 40 mil soldados sirios en virtud del Acuerdo de Taef (1989). Cabe recordar que Siria nunca ha aceptado el intercambio de embajadas con Líbano.

¹⁷ El señor Fares es yerno del ex embajador de Líbano en México Fakhri Saghiyeh. En las elecciones parlamentarias de 1996, cuya legitimidad fue cuestionada por realizarse con la presencia e intervención militar y política siria, el señor Fares resultó electo como diputado.

dencia la volatilidad y la fragilidad de la situación del Líbano, incluidos los ambiciosos planes de reconstrucción y normalización económicas. Este factor y otros de tipo administrativo retrasaron el inicio de actividades normales de la embajada mexicana hasta noviembre de 1996, en que arribó el embajador Edgardo Flores Rivas. La embajada mexicana quedó ubicada en Beirut oriental, la zona cristiana, donde se localizan la mayoría de las embajadas occidentales y latinoamericanas. Los dos consulados honorarios continuarían activos pero el de Beirut debió trasladarse a la ciudad de Sidón.

Israel decidió unilateralmente retirarse de la zona que ocupaba en el sur de Líbano, entre mayo y junio de 2000, conforme a la resolución 425 del Consejo de Seguridad de la ONU. La retirada israelí deja sin fundamento formal la presencia militar siria, si bien el régimen de Damasco argumenta que permanece en Líbano "a solicitud del gobierno libanés". Por su parte, el gobierno de Beirut, acusado de colaboracionista, desde 1989 avala esta situación al reconocer que el ejército y la injerencia política sirios son la única garantía real del cese al fuego entre las comunidades étnico-confesionales libanesas.¹⁸

Ante este complejo panorama, el proceso de acercamiento a Líbano tuvo como corolario inesperado la visita que realizara la canciller Green los días 20 y 21 de junio de 2000. La visita aparentemente tuvo un carácter protocolario, y su objeto fue "equilibrar" el acercamiento a Israel. Sin embargo, como en otros casos, fue lamentable la falta de declaraciones políticas relativas a la soberanía y el derecho de autodeterminación del pueblo libanés. La cancillería mexicana se limitó a ofrecer un par de acuerdos de cooperación técnica y cultural.¹⁹

EVALUACIÓN DE LAS RELACIONES CON EL ÁREA DEL GOLFO PÉRSICO-ARÁBIGO

Respecto de la zona geopolítica integrada por la Península Arábiga y el Golfo, el interés de México se ha visto incrementado debido a dos factores:

¹⁸ Sobre la situación del Líbano al término de la guerra civil, véase el artículo del autor, "Líbano: desenlace inesperado de un conflicto confesional", *Estudios de Asia y África*, vol. XX-XIII, núm. 2, 1998. Sobre las implicaciones de la muerte de Hafez Al-Assad, ocurrida el 9 de junio de 2000, y la crisis confesional que podría precipitar, a mediano plazo, en la propia Siria y en Líbano, véase León Rodríguez, "Hafez Al-Assad: un funeral incómodo", *Reforma*, 9 de junio de 2000, y "Siria: el juego sectario", *Reforma*, 18 de junio de 2000.

¹⁹ La situación de Líbano, como país ocupado militarmente por una potencia extranjera, Siria, que además controla políticamente al gobierno libanés, fue motivo de serias consideraciones de este autor en torno a la Doctrina Estrada y la salvaguarda de nuestros principios de política exterior.

el conflicto iraco-kuwaití, que aún se mantiene en una escala internacional, y la preocupante volatilidad del mercado petrolero. Desde 1990, México apoyó todas las resoluciones punitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad contra Irak; sin embargo, nuestro país dejó claramente asentado que, conforme a nuestra Constitución, no se podría enviar fuerzas militares nacionales al exterior, aun amparadas por la ONU. Este precedente en particular ha sido de gran importancia para que México mantenga la congruencia de su política exterior, dada la tendencia creciente de las grandes potencias occidentales a impulsar intervenciones militares unilaterales o multilaterales "legalizadas" por la ONU o "justificadas" por la OTAN o, en el peor de los casos, por la "comunidad internacional".²⁰

En este sentido habría que destacar el vacío legal en el que han ocurrido los bombardeos "punitivos" o "en legítima defensa" estadounidenses y británicos contra Irak a partir de noviembre de 1998. Igualmente han quedado desacreditadas las inspecciones militares de la ONU en Irak, ya que, llevadas a sus extremos, plantean serios problemas a la soberanía de los países.²¹ Debe ser objeto de preocupación para México la "legalidad" de la prolongación de las sanciones contra Irak, no sólo por las implicaciones jurídicas sino también por sus desastrosos efectos humanitarios. Sin embargo, la tónica de la diplomacia mexicana zedillista ha sido la de guardar un silencio indiferente, aun en contra de los principios elementales que norman nuestra política exterior. La lógica de ese "bajo perfil" ha sido, supuestamente, no contrariar "innecesariamente" a las grandes potencias.

Muy relacionado con el conflicto del Golfo Pérsico-Arábigo, y con la competencia de hegemonías regionales occidental, iraquí, iraní y saudita, se encuentra el desorden del mercado petrolero. La costosa intervención militar occidental contra Irak afectó gravemente las finanzas de los productores de petróleo involucrados en la guerra. Salvo Irak, sometido al embargo petrolero, los demás países del área tendieron a incrementar su producción para reequilibrar sus finanzas aun cuando el precio del crudo descendiera. La situación empeoró cuando Irak fue autorizado por la ONU a volver, limitadamente, al mercado petrolero. Al margen de la OPEP, México buscó un acercamiento bilateral con Arabia Saudita y Venezuela a fin de restringir la producción y elevar los precios. Los frutos de esta estrategia

²⁰ Véase el discurso del embajador Antonio de Icaza ante la Asamblea General de la ONU, del 11 de octubre de 1999. Véanse artículos de León Rodríguez, "Las lecciones del conflicto", *Reforma*, 13 de junio de 1999, y "Un golpe de Estado contra la ONU", *Reforma*, 14 de abril de 1999.

²¹ Véase Richard Butler "Bewildered, Bothered and Bewitched", *Foreign Affairs*, vol. 78, núm. 5, septiembre-octubre de 1999.

de concertación fueron evidentes en 1999, lo que se reflejó en los precios récord que se alcanzaron durante el primer trimestre de 2000.²²

Durante el periodo 1994-2000, la estrategia de diversificación en la política exterior exploró posibilidades en el Medio Oriente. Sin embargo, el comercio de México con esta región, históricamente errático y coyuntural, sigue enfrentando serios obstáculos de transporte, crediticios, de confianza y conocimiento mutuos. A ello hay que añadir la importancia creciente del comercio triangulado, es decir exportaciones mexicanas a los Estados Unidos o Europa que son reexportadas al Medio Oriente.²³

A pesar de lo lejano y ajeno que parecen los conflictos de la región, éstos repercuten en México por cuestiones de estabilidad internacional, por la vecindad con los Estados Unidos, siempre involucrado en dicha región, por el impacto en el mercado petrolero, vital para México, y por la presencia de mexicanos de origen levantino, especialmente judíos y libaneses.²⁴ Más allá de la viabilidad de un intercambio comercial, dicha zona plantea profundos problemas relacionados con principios jurídicos internacionales cuya defensa doctrinaria ha sido esencial para la política exterior de México. En un mundo casi unipolar, proclive a las intervenciones arbitrarias, la defensa constante, clara y definida, por parte de México, de principios jurídicos internacionales—aun en puntos alejados como el Medio Oriente—no debe ser vista como mera retórica sino como afirmación de precedentes que eventualmente nuestro país podría invocar para sí mismo.

²² El 22 de marzo de 1998, los gobiernos de Arabia Saudita, México y Venezuela acordaron en Riad reducir sus exportaciones de crudo; el acuerdo fue apoyado por la OPEP. El 12 de marzo de 1999 los ministros del ramo de Arabia Saudita, Irán, Argelia, Venezuela y México firmaron la Declaración de Ámsterdam, en la que se comprometen a llevar a cabo un recorte adicional de dos millones de barriles diarios a partir del primero de abril de 1999. El acuerdo incluye a países miembros y no miembros de la OPEP.

²³ Véase Andrés Rozental, "La importancia geopolítica de los países árabes en el marco de la diplomacia mexicana", Tlatelolco, 22 de octubre de 1990, mimeo.

²⁴ Un indicador al menos simbólico de la importancia que México comienza a reconocerle a esta región fue que, a partir de la reorganización de funciones en la cancillería, efectuada en 1998, la anterior Subsecretaría "B" se convirtió en Subsecretaría para Naciones Unidas, África y Medio Oriente.

CRÓNICA DE UNA POLÍTICA INEXISTENTE: LAS RELACIONES ENTRE MÉXICO Y ÁFRICA, 1994-2000

HILDA VARELA

INTRODUCCIÓN

EN EL DISCURSO OFICIAL, CALIFICANDO A MÉXICO como un “país de pertenencias múltiples”, la administración de Ernesto Zedillo asignó un papel relevante a la nueva política exterior, que debía ser activa para consolidar “la presencia de México en el mundo”.¹ Dicha política debía ser adecuada a las exigencias de la inserción del país en la nueva dinámica mundial, y fortalecer y ampliar la soberanía nacional, basada en la diversificación de las relaciones internacionales.²

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, por primera vez en un documento de ese tipo, se hace una mención a África, con referencia a las líneas fundamentales de la estrategia de política exterior, o sea la diversificación de los contactos internacionales de México y la cooperación internacional, esta última considerada como uno de los principios tradicionales: “En África, México necesita contribuir con su presencia a la cooperación internacional con ese continente y renovar sus vínculos tradicionales, incluyendo la reapertura de representaciones diplomáticas.”³

En ese documento, los temas de la nueva agenda internacional están vinculados con uno de los objetivos específicos de la política exterior, consistente en la promoción de posiciones internacionales, de acuerdo con las

¹ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, p. X.

² José Ángel Gurría, “La nueva estrategia diplomática de México”, en Ilán Bizberg (comp.), México ante el fin de la Guerra Fría, México, El Colegio de México, 1998, p. 22. Véase también Rosario Green, “Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, tomo IX, México, Senado de la República, 2000, en especial pp. 18-25.

³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit., p. 14 (cursivas de la autora).

transformaciones internas, “en torno a los grandes temas mundiales de la posguerra fría: la estabilidad financiera internacional, el libre comercio, la migración, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, el terrorismo y el cuidado del medio ambiente”.

De igual forma, se establecían dos líneas de acción para lograr la diversificación de las relaciones internacionales del país:

- Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de nuestras representaciones 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.
- 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.⁴

Del planteamiento anterior, y tomando en cuenta que oficialmente se afirmaba que el dinamismo era el sello de la actividad externa mexicana, se podría deducir que en el marco de la diversificación —basada en un criterio selectivo— la política exterior hacia África en ese periodo debió haber significado que México se volvió visible en ese continente —en foros multilaterales y en relaciones bilaterales—, mediante el incremento de la capacidad de respuesta de las representaciones externas, la reapertura de embajadas y el establecimiento de alianzas estratégicas con potencias medias emergentes en el ámbito regional. Al concluir la administración de Ernesto Zedillo es necesario cotejar el discurso con la realidad. Surgen interrogantes básicos: ¿cuáles fueron los aspectos específicos de la nueva política exterior hacia África? ¿Cómo se incrementó la capacidad de respuesta de las representaciones mexicanas en ese continente? ¿Con qué países africanos y en torno a cuáles temas de la agenda internacional se establecieron alianzas estratégicas?

El objetivo de este trabajo es presentar una crónica de una política inexistente:⁵ la política exterior de México hacia África durante el sexenio de

⁴ *Ibid.*, pp. 9 y 10 (cursivas de la autora). Una versión abreviada de estos lineamientos de política exterior puede ser consultada en José Ángel Gurriá, “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, 1995, en especial las pp. 287-298.

⁵ Es importante destacar que poner en tela de juicio la calidad “política” de la actividad internacional de México en general —y no sólo hacia África— no es algo novedoso. Véase

Ernesto Zedillo. En esta crónica destacan dos rasgos significativos de esa administración: en primer término, la acentuada erosión —iniciada con el gobierno de Salinas— de la ya precaria presencia y de la capacidad de respuesta marginal que México había tenido en África a partir de los años sesenta, y, en segundo lugar, la pérdida de una oportunidad histórica de establecer alianzas estratégicas con algunas potencias medias emergentes africanas, con base en intereses coincidentes en torno a temas mundiales de la posguerra fría mencionados en el PND.

LA TRAYECTORIA HISTÓRICA: UNA ACTIVIDAD DIPLOMÁTICA COYUNTURAL

En el caso de las relaciones de México con África, se puede afirmar —con base en la revisión de documentos y declaraciones oficiales, de publicaciones especializadas⁶ en política exterior y de notas periodísticas— que históricamente esas relaciones han estado caracterizadas por una actividad diplomática⁷ discontinua y que en forma deliberada se ha mantenido un bajo perfil político, evitando involucrarse, optando por actitudes pasivas,⁸ aunque aprovechando algunas coyunturas⁹ —que no implicaran un compromiso político— para hacerse “visible” en el continente. La falta de definición política y de una estrategia, y la imprecisión de los intereses políticos y económicos de México en sus relaciones con esos países, han sido la constante de los seis sexenios¹⁰ que precedieron al gobierno de Zedi-

Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 100, y Ana Covarrubias, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3 (145), 1996, p. 478.

⁶ En especial, la *Revista Mexicana de Política Exterior* (publicada por la Secretaría de Relaciones Exteriores), *Foro Internacional* y el *Informe de labores anual* de la misma Secretaría.

⁷ En este punto es importante subrayar que en México no ha sido elaborada una política exterior hacia África, sino que las relaciones con ese continente han estado limitadas a la actividad diplomática. Para un análisis de la diplomacia como instrumento de política exterior, véase Adam Watson, “Diplomacy”, en John Baylis y N.J.-Rengger (eds.), *Dilemmas of World Politics*, Oxford, Clarendon Press, 1992, pp. 159-160; Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, vol. XXXVIII, núms. 2-3 (152-153), 1998, p. 192.

⁸ Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, op. cit., p. 179.

⁹ Principalmente la condena al apartheid, el respeto a los principios de no intervención, autodeterminación y solución pacífica de los conflictos, y la solidaridad —retórica— con los movimientos anticoloniales y de liberación, sobre todo en Zimbabue, Namibia y Sudáfrica. El caso más complejo —y políticamente riesgoso— fue el reconocimiento de la República Árabe Democrática Sajaraui por parte del gobierno de Miguel de la Madrid.

¹⁰ Se ha tomado como punto de partida 1960, calificado como el “Año de África”, debido a que 17 países de ese continente se convirtieron en estados soberanos, hecho que marcó la fase ascendente de las independencias africanas.

llo: desde Adolfo López Mateos hasta Carlos Salinas de Gortari, pasando por la administración de Luis Echeverría.¹¹

De la revisión histórica destaca el hecho de que África nunca ha sido una región prioritaria para los gobiernos de México,¹² cuyas relaciones con ese continente han seguido una trayectoria errática, carente de continuidad y sin un contenido definido. En cada sexenio, el gran desconocimiento del continente africano entre el grupo que tiene el poder para elaborar las líneas de política exterior ha anulado el trabajo silencioso de unos cuantos funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que no comparten tal percepción acrítica. A lo largo de cuatro décadas —al igual que la política exterior de México en general—,¹³ las relaciones con África han estado fuertemente marcadas por las preferencias del presidente en turno. En ocasiones justificada como una “actitud pragmática” en un contexto internacional adverso y en un ambiente regional complejo e inestable, en realidad se ha tratado de una actividad predominantemente diplomática que no se inserta en un proyecto coherente de política exterior que permita definir intereses políticos y económicos al respecto.

En el marco de la retórica de los principios y objetivos tradicionales, y por lo general con un gran desconocimiento de África, la política exterior mexicana hacia ese continente ha estado guiada, por un lado, por factores coyunturales y muchas veces subjetivos: la afinidad personal del presidente de la república en turno y jefes de Estado africanos —Luis Echeverría y Julius K. Nyerere de Tanzania, entre otros—; por la trascendencia internacional (positiva o negativa) de personalidades africanas en un momento

¹¹ Después de revisar la política exterior del gobierno de Luis Echeverría (1971-1976), caracterizada por la retórica a favor del Tercer Mundo y por el acercamiento con algunos países africanos —el único acercamiento que registra la historia de México—, surgen numerosas dudas y difícilmente se podría afirmar que esa posición respondió realmente a una definición política clara.

¹² Por tanto, no es extraño que en los últimos años sólo se hayan publicado algunos artículos informativos (Chen Charpentier, Pérez Bravo) —sin análisis— en torno a las relaciones entre México y África, y el continente es casi siempre ignorado —o es mencionado someramente— en los estudios y documentos de política exterior de México. Véase Alfredo Pérez Bravo, “México y África”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 42, 1994; Jorge Chen Charpentier, “La política hacia África, Asia y Medio Oriente: 1988-1994”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 44, 1994; Blanca Torres, *México y el mundo...* op. cit., tomo VII; Carlos Rico, *México y el mundo...* op. cit., tomo VIII, y Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo...* op. cit., tomo IX.

¹³ Arturo Borja Tamayo, “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, en *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, 1997, p. 42 y ss.

específico —Kwame Nkrumah, Léopold Senghor, Julius K. Nyerere, Idi Amin, Jean-Bedel Bokassa, Muamar Khadafi, Nelson Mandela, Robert Mugabe, Mobutu Sese Seko, Desmond Tutu— o de la problemática regional —la descolonización, la lucha en contra del hambre, la discriminación racial y el *apartheid*, el sida, el endeudamiento externo—; por la necesidad de encontrar apoyo en esos países para alguna iniciativa mexicana en foros multilaterales —la Carta de Derechos y Deberes de los Estados, el diálogo Norte-Sur, la creación de zonas libres de armas nucleares—, esto último para reafirmar la relativa capacidad de negociación del gobierno de México frente a los Estados Unidos,¹⁴ y, sólo en casos excepcionales, por la coincidencia política en torno a un tema de interés común. Por otro lado, la política exterior ha estado marcada por factores sistémicos, en especial, hasta finales de la década de los noventa, por los vinculados con el conflicto bipolar —en sus diferentes etapas— y por la posguerra fría y la globalización, posteriormente.

En ese contexto se explica el hecho de que, en algunos momentos históricos, ciertos países africanos hayan adquirido una relativa importancia,¹⁵ con el surgimiento de una frágil identificación entre México y dichos países —los cuales eran relevantes política o económicamente en ese continente—, expresada tanto en relaciones bilaterales como en foros multilaterales, sobre todo en las Naciones Unidas (ONU). Así, y a pesar de la inexistencia de una política exterior hacia África y con un bajo perfil político, México

¹⁴ “Con frecuencia, México ha buscado en el sur el equilibrio en sus relaciones internacionales, tan concentradas en Estados Unidos”. Ana Covarrubias, “México: crisis y política exterior”, op. cit., p. 492.

¹⁵ Por ejemplo, tomando como punto de referencia declaraciones oficiales y la información de la prensa mexicana, se puede afirmar que adquirieron una efímera importancia, en los años sesenta, los países identificados con el movimiento afroasiático y con el no alineamiento (Malí, Argelia, Tanzania, Ghana); en los años setenta, los países partidarios del nuevo orden económico internacional y del diálogo Norte-Sur (Tanzania, Argelia), los procesos conocidos como socialismo africano (Malí, Tanzania, República del Congo, Benín), los productores de petróleo (Libia, Nigeria, Congo, Gabón, Angola), los países en los cuales se llevaban a cabo violentas guerras independentistas (Angola, Mozambique, Guinea-Bissau, Zimbabue, Namibia) y los movimientos en contra del *apartheid* (Sudáfrica, Namibia y los denominados Países de la Línea del Frente, ubicados en la parte sur del continente); en los años ochenta, los países de alguna forma involucrados en conflictos vinculados con el enfrentamiento bipolar (Libia, Angola, Namibia), los países más afectados por la política de desestabilización emprendida por el gobierno sudafricano (Países de la Línea del Frente), por la aplicación de programas de ajuste estructural (Liberia, Zambia, Kenia), por hambrunas (en la parte este del continente) o por cruentas guerras civiles (Angola, Mozambique); por último, en los años noventa, los países envueltos en procesos de transición política y en sangrientos conflictos bélicos (Sudáfrica, Mozambique, Angola, Somalia, Ruanda, República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona). Numerosos países africanos han permanecido ignorados.

gozaba de cierto prestigio y había mantenido una presencia simbólica —aunque débil— en algunas partes de ese continente (Tanzania, Senegal, Kenia, Zimbabwe, Argelia y Egipto principalmente). Hasta los años noventa, había logrado conquistar y mantener pequeños nichos de influencia entre algunos sectores de las élites políticas e intelectuales en África, que favorecían el hecho de que México tuviera ciertos espacios de negociación y de relativa autonomía —incluso en momentos de crisis internas— frente a la opinión de las grandes potencias (sobre todo de los Estados Unidos).¹⁶

Por tanto, la inexistencia de una política exterior mexicana hacia ese continente en la administración zedillista podría ser identificada como expresión de la trayectoria errática, carente de contenido y sin definición política surgida hace cuatro décadas. Sin embargo, en ese sexenio se debilitó la retórica oficial tradicional, sin que fuese elaborado un discurso coherente con la nueva dinámica mundial, lo que se tradujo en la coexistencia ambivalente de aspectos de la vieja agenda diplomática con aspectos de la nueva agenda, pero sobre todo en el intento de identificación de México con las realidades del Primer Mundo —iniciado en el gobierno de Carlos Salinas—, que se convirtió en la tendencia hacia la desconexión de México con África.

LA TESIS DE LA “DESVALORIZACIÓN” DE ÁFRICA EN LA POLÍTICA MUNDIAL

Al iniciarse el siglo XXI, África sigue siendo un continente desconocido a escala mundial. Por lo general los medios internacionales prestan poca atención a la situación en África. Por tanto, no es extraño que en México, con la escasa información que se publica, se ignoren los fenómenos positivos y se dé una importancia excesiva a la gran problemática del continente —conflictos étnico-políticos, hambrunas, crisis económicas, refugiados y desplazados internos, sida, desastres naturales—, como si allí fuese el común denominador. Esta visión fatalista y reduccionista, aunada a los prejuicios racistas y al desconocimiento de la historia del desarrollo desigual en ese continente, han favorecido la noción de que todos los estados africanos son necesariamente corruptos y económicamente ineptos, que están

¹⁶ Durante la Guerra Fría México logró mantener una posición autónoma, tanto en foros multilaterales como en sus relaciones bilaterales, ante situaciones conflictivas en las cuales intereses estratégicos de los Estados Unidos estaban involucrados, como por ejemplo en la condena y posterior aislamiento del régimen racista sudafricano, en el proceso de descolonización en Zimbabwe y Namibia y en el conflicto angoleño, sobre todo durante la presencia cubana en ese país.

empantanados en conflictos sin solución y condenados a sufrir una espiral de crisis, miseria, destrucción y muerte, al margen de las tendencias positivas atribuidas a la globalización.

En la posguerra fría, es innegable la débil participación de la gran mayoría de los países de ese continente en la economía y en la política mundiales, expresión de su relativa devaluación en la escena internacional, en comparación con el periodo de la Guerra Fría. Esa visión fatalista —afropeimismo—¹⁷ ha servido de fundamento para la tesis de la desconexión: el proceso mediante el cual algunos países y regiones pierden gradualmente sus conexiones con el mundo más desarrollado, convirtiéndose en “irrelevantes” a la sombra de la globalización.¹⁸

Esta tesis sirve de fundamento —sobre todo en América Latina— para excluir al continente en los análisis de política mundial,¹⁹ afirmándose que los problemas africanos son exclusivos de esa parte del mundo, y para “justificar” la tendencia hacia el desinvolucramiento —iniciada a finales de los ochenta— de las principales potencias occidentales, lo que se ha traducido en el cierre de embajadas, el descenso de los flujos de capital, la disminución de la ayuda al desarrollo y la pasividad ante las crisis humanitarias²⁰ (por conflictos políticos o por desastres naturales).

La tesis de la desconexión de África de la política mundial parece haber influido de manera decisiva en la indefinición de la política exterior mexicana a partir de la década de los noventa, lo que ha repercutido en su desinterés, hecho que ha simbolizado “el cambio” en las relaciones de México con ese continente en los últimos años.

¹⁷ David F. Gordon y Howard Wolpe, “The Other Africa: An End to Afro-pessimism”, *World Policy Journal*, vol. 15, núm. 1, 1998, pp. 49-59.

¹⁸ La influencia de esta tesis se aprecia en diferentes autores. Así, por ejemplo, se afirmaba: “[...] es posible que África, a raíz de los grandes cambios internacionales, experimente una marginación de proporciones aún mayores que la que vivió en el pasado, debido a la pérdida de su importancia estratégica. En consecuencia, el futuro cercano de esta región podría presentar un fuerte estancamiento económico y social”. Mario Ojeda, “Los países en vías de desarrollo y el nuevo entorno internacional”, *Foro Internacional*, vol. XXXV, núm. 4 (142), 1995, p. 477.

¹⁹ Para una crítica de la exclusión de África en el estudio de las relaciones internacionales, véase Kevin Dunn, “Tales From the Dark Side: Africa’s Challenge to International Relations”, *Journal of Third World Studies*, vol. 17, núm. 1, 2000, pp. 61-90.

²⁰ Uno de los ejemplos más dramáticos de ese desinterés internacional por las crisis humanitarias fue la de los refugiados en la región de los Grandes Lagos, en los últimos meses de 1995 y principios de 1996. A pesar de que miles de personas estaban muriendo, no se hizo ningún esfuerzo por crear un corredor humanitario que permitiera la salida de los refugiados de la zona de conflicto.

A grandes rasgos, el inicio de ese “cambio”, de signo negativo, coincidió con la política de entendimiento con los Estados Unidos, con el ingreso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con el acercamiento a los países de la Cuenca del Pacífico (con el ingreso, entre otros foros, al APEC, el mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico) y con el abandono de los planes de diversificación de las relaciones internacionales de México. El PND 1989-1994²¹ planteaba la cooperación como instrumento de política exterior con los países en desarrollo (África y Asia), sobre todo en foros multilaterales.

Indudablemente influida por la concepción personal del jefe de Estado en turno, en los primeros años de la administración salinista la cancillería mexicana emprendió lo que parecía ser una estrategia de acercamiento con África, explicada como la redefinición de las representaciones diplomáticas para reforzar la presencia de México en esa región, con la creación en 1990 de una nueva representación —la embajada itinerante para África—, para la cual fue nombrado un joven y dinámico diplomático de carrera, pero sin experiencia, sin grandes conocimientos en el área y sin un equipo asesor conocedor de esa parte del mundo.

En una tarea titánica, el embajador itinerante estuvo un tiempo en África, visitando diversos países a lo largo y ancho del continente y tratando de comprender en poco tiempo a una región multiétnica y heterogénea, con una gran riqueza histórica y cultural y extraordinariamente compleja. Esa representación fue efímera y poco tiempo después fue sustituida por un sistema de concurrencias activas. Cuando el embajador itinerante había empezado a adquirir experiencia y sensibilidad para comprender la problemática africana, fue enviado a la embajada de México en Argelia, pero poco tiempo después fue destinado a otras labores diplomáticas en la cancillería.

De acuerdo con un funcionario de la SRE, el fracaso de esa misión fue atribuido a diferentes factores, ajenos a la voluntad del gobierno mexicano, como la “incomprensión” de los gobiernos africanos de esta forma de diplomacia, las grandes dimensiones del continente, las deficiencias de sus comunicaciones y al hecho de que no todos los países con los cuales se intentó establecer lazos más fuertes estaban interesados en México.²² Ante esa experiencia —sin precedente— desperdiciada, surgen las dudas: ¿ese costoso esquema de diversificación respondía a un proyecto de política ex-

²¹ El PND establecía tres dimensiones de la diversificación: geográfica, temática y en foros multilaterales. Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

²² Jorge Chen Charpentier, op. cit., pp. 120-125.

terior razonado? ¿O fue simplemente una nueva variante de la diplomacia coyuntural, errática y dependiente de las ideas del presidente en turno, interesado en proyectarse como “interlocutor” entre los países en desarrollo y el Primer Mundo?

El fin de esa experiencia —sin que la pequeña comunidad académica interesada en África fuese informada acerca de los factores que lo motivaron— aceleró el inicio del “cambio” negativo: las relaciones, limitadas a la “cooperación al desarrollo”; el privilegio de relaciones bilaterales fuertemente selectivas —aunque no necesariamente insertas en un proyecto racional de política exterior— y basadas en una erosionada capacidad de reacción de las representaciones diplomáticas mexicanas, y la realización de unos cuantos seminarios de oportunidades de negocios en África para empresarios mexicanos y en México para empresarios africanos. La “política” hacía África quedó maniatada por los nuevos signos del cambio: el activismo, la inmediatez, el economicismo y el pragmatismo, con lo cual se pretendía obtener resultados a corto plazo. La realidad del continente africano difícilmente podría calificar como el escenario adecuado para obtener esos resultados.

La ya debilitada imagen de México, sobre todo entre los escasos gobiernos africanos considerados como amigos,²³ sufrió un acentuado deterioro cuando el gobierno empezó a comportarse como si fuese parte del Primer Mundo, con el abandono de discursos tradicionales de solidaridad con la problemática de los países en desarrollo, con el fortalecimiento de la relación bilateral con los Estados Unidos, con la marcada preferencia por los foros económicos ajenos a los países en desarrollo y con el ingreso a la OCDE. En ese contexto, la cooperación fue presentada como un instrumento de política exterior destinado a países de “menor desarrollo relativo”, lo que podía implicar que todos los países africanos eran vistos como “pobres”, tratados como simples “receptores de ayuda” y no como posibles aliados estratégicos.

El último año y medio de gobierno de Carlos Salinas coincidió con el desencadenamiento de una serie de profundos cambios —sin preceden-

²³ Durante la administración de Carlos Salinas de Gortari las relaciones con algunos países africanos se mantuvieron en un perfil político bajo pero constante (Egipto, Kenia, Túnez); con otros se establecieron relaciones diplomáticas sin la apertura de embajadas (Djibouti, Eritrea, República del Congo y República de Santo Tomé y Príncipe), y con otros más dicho establecimiento se tradujo en un incremento de las relaciones, con la apertura de embajadas (Marruecos, Namibia, Sudáfrica y Zimbabue, aunque esta última fue cerrada en 1994); hubo casos en que se erosionaron las relaciones (Tanzania y Senegal) y en las más de las veces se mantuvieron como contactos coyunturales, pese a la existencia de lazos diplomáticos formales (Angola y Gambia, entre otros). Cfr. Secretaría de Relaciones Exteriores, *Informe de labores*, México, años 1988-1989 a 1993-1994; “Cronología de política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, de 1989 a 1994.

tes— que darían nacimiento a las tendencias más relevantes en la historia inmediata de la región subsahariana, y que se tradujeron en el inicio del fin de los regímenes autoritarios y la recomposición hegemónica en el continente: la transición en Sudáfrica entró en una fase decisiva, con la celebración de la primera elección general basada en la fórmula una persona-un voto y la formación del primer gobierno de unidad nacional (hechos que marcan el nacimiento de la sociedad pos-apartheid); el genocidio en Ruanda se agudizó hasta convertirse en uno de los episodios más dramáticos del siglo XX —con la realización de una polémica operación militar internacional, calificada como “intervención humanitaria”—; las crisis políticas en Liberia y Sierra Leona se recrudecieron y el esquema de integración regional más importante en ese continente adquirió vitalidad con la incorporación del nuevo gobierno de Sudáfrica.²⁴

En ese cambiante escenario se dio un proceso de recomposición de fuerzas regionales e internacionales:²⁵ mientras que los Estados Unidos lograban avances importantes en su intento por penetrar en la estratégica parte central del continente y la presencia hegemónica tradicional —Francia— se debilitaba en forma notable, algunos países africanos asumían una nueva dimensión en la política regional y se posicionaban en forma positiva en los nuevos equilibrios de poder mundial, en especial Ghana, Uganda, Nigeria y, sobre todo, Sudáfrica.

Ante los cambios regionales en África, se acentuó la trayectoria errática de la diplomacia mexicana: sin un análisis que tomara en cuenta las posibles consecuencias, la normalización de relaciones con Sudáfrica —con la consecuente apertura de una embajada de México en Pretoria— sirvió para justificar el cierre de la representación mexicana en Harare (en enero de 1994), acción fuertemente criticada por el gobierno de Zimbabwe y que tuvo eco entre la élite intelectual en países africanos políticamente cercanos a dicho gobierno;²⁶ en los foros multilaterales se acrecentó el distanciamiento de México con respecto a sus posiciones tradicionales, que coincidían con demandas africanas, y, en los últimos meses del sexenio, diplomáticos mexicanos se dedicaron a hacer campaña a favor de la candidatura de Car-

²⁴ Dan Connell y Frank Smyth, “Africa's New Bloc”, *Foreign Affairs*, vol. 77, núm. 2, 1998, pp. 80-81; James Mayall, “Democratic Dilemmas”, *The World Today*, vol. 55, núm. 11, 1999, pp. 26-27; John Stremmler, “Ending Africa's Wars”, *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 4, 2000, pp. 117-132.

²⁵ Tristan d'Albis, “France and Africa: Continuity, Change and Paradoxes”, *South African Journal of International Affairs*, vol. 6, núm. 1, 1998, pp. 3-6; Y. Lacoste, “Géopolitique d'une Afrique médiane”, *Hérodote*, núms. 86-87, 1997, pp. 3-5; E. Decaux, “Les Nations Unies et la région des Grands Lacs”, *Politique Africaine*, núm. 68, 1997, pp. 32-39.

²⁶ En especial en la parte este y sur del continente: Tanzania, Mozambique, Angola y Namibia.

los Salinas a la secretaría general de la recién creada Organización Mundial de Comercio —sucesora del GATT—, campaña que fue recibida con frialdad por los gobiernos africanos, que identificaban esa candidatura con intereses del Primer Mundo y por tanto ajenos a los suyos.

Al final del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, sólo las relaciones con Sudáfrica —a raíz del proceso de normalización política en aquel país— y con Marruecos²⁷ habían adquirido mayor importancia en comparación con sexenios anteriores, pero incluso éstas seguían siendo marginales en el marco global de la política exterior de México.

LA EROSIÓN DE LA YA DÉBIL PRESENCIA DE MÉXICO EN ÁFRICA

En el terreno de los hechos, desde el primer año del gobierno de Ernesto Zedillo, la diversificación de las relaciones externas de México, propuesta por la nueva administración federal, quedó en tela de juicio cuando la actividad exterior quedó dominada por la búsqueda de un mayor acercamiento con los Estados Unidos, la Unión Europea (UE), los países de Asia con las economías más prósperas y, en un plano secundario, con América Latina. En esa dinámica de concentración de México, como “país de pertenencias múltiples”, el continente africano fue el gran perdedor.²⁸

En diversos análisis en los que se aborda la política exterior del gobierno de Zedillo se subraya el impacto que en ella tuvieron la crisis financiera de 1995-1996²⁹ —la más grave en las últimas décadas—³⁰ y los grandes cambios en los ámbitos nacional e internacional surgidos en el contexto de la

²⁷ El acercamiento con el gobierno de Marruecos significó, por un lado, el enfriamiento del apoyo sin reservas dado por administraciones pasadas a la reivindicación de autodeterminación de la República Árabe Democrática Sajaraui y, por otro, una identificación con la política exterior de los Estados Unidos en esa zona.

²⁸ “Como nación de pertenencias múltiples, México se ubica en una posición geográfica de gran valor estratégico, la que le ha permitido establecer nexos privilegiados con América Latina y el Caribe, América del Norte, la región Pacífico y Europa”, Rosario Green, “Los principales retos de México en el mundo globalizado del siglo XXI”, en Roberta Lajous y Blanca Torres (comps.), *México y el mundo...* op. cit., tomo IX, p. 19; Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, op. cit., pp. 182-185.

²⁹ Entre otros: Ana Covarrubias, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, op. cit., pp. 477-497; Humberto Garza Elizondo, “La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 4 (146), 1996; y “Crisis de la política exterior mexicana”, op. cit., p. 182; Bernardo Sepúlveda, “Objetivos e intereses de la política exterior de México”, en Ilán Bizberg, op. cit.; Gloria Abella Armengol, “La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo”, *Relaciones Internacionales*, núm. 69, 1996.

³⁰ Carlos Marichal, “La devaluación y la nueva crisis de la deuda externa mexicana de 1995-1996: la debilidad financiera del TLCAN”, en Ilán Bizberg, op. cit., p. 235; Strom C.

globalización y del fin de la Guerra Fría. Ese impacto explicaría, en buena parte, el fracaso de la diversificación y los principales rasgos de la actividad externa en ese periodo: la falta de definición política; la imprecisión de los criterios para determinar la importancia de temas, países y regiones; la ausencia de una estrategia de acción; el abandono de los principios y objetivos considerados como tradicionales; la notable erosión de la capacidad de negociación y de la presencia en la escena mundial; la marcada preferencia por los foros económicos identificados con el discurso del Primer Mundo³¹ y el incremento de la dependencia Frente a los Estados Unidos.

Mientras que el escenario político africano se transformaba en forma acelerada, con la proliferación de los procesos de democratización, el nacimiento de sociedades civiles en casi todo el continente, el estallido de nuevos y violentos conflictos y la agudización de viejos conflictos, las relaciones de México con África llegaron a su nivel más bajo desde los años sesenta. A pesar de algunos efímeros intentos de la SRE —incluida la realización de la Primera Reunión de Embajadores Mexicanos Acreditados en Países de África³² y Medio Oriente en mayo de 1998— por elaborar una agenda de política exterior hacia ese continente, con el debilitamiento de la retórica tradicional y el auge de la fascinación por los cambios espectaculares atribuidos a la globalización, el desinterés por África se agigantó y la capacidad de reacción ante los acontecimientos africanos de las representaciones de México prácticamente quedó desarticulada, volviéndose más notorias las contradicciones entre el discurso oficial y la práctica.

En el periodo 1994-2000 se establecieron relaciones con países africanos —como Malawi— y, al final del sexenio, México tenía lazos diplomáticos con la gran mayoría de ellos. Es indudable que la diversificación de los contactos internacionales no puede estar reducida al establecimiento de dichos lazos, que incluso no implican la creación de embajadas residentes ni en México ni en aquellos países. Además, en el contexto de prácticas inmediatistas, las relaciones con África sufrieron un doble proceso: la concentración en unos cuantos países —lo que no significó un incremento en las relaciones con éstos, que en términos generales mantuvieron el mismo bajo perfil político del periodo salinista: Egipto, Marruecos y Sudáfrica— y un atrincheramiento, que se concretó en una severa contracción de las actividades de las representaciones mexicanas en ese continente.

Thacker, "NAFTA Coalitions and the Political Viability of Neoliberalism in Mexico", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 41, núm. 2, 1999, pp. 57.

³¹ Entre otros, OCDE, APEC, Foro Mundial de Davos.

³² Eran sólo seis los embajadores mexicanos acreditados en África: los de Argelia, Egipto, Marruecos, Kenia, Namibia y Sudáfrica.

Las relaciones de México con África quedaron circunscritas, por un lado, a la recepción de misiones económicas y diplomáticas africanas que, en una economía mundial cada vez más inaccesible para esos países, tenían como finalidad obtener la “cooperación para el desarrollo”, sobre todo a partir de 1996, con el anuncio de una campaña de ampliación hecha por el gobierno de Zedillo —en el marco de una retórica similar a la del primer mundo— y que concluían con la firma de algún convenio bilateral.³³ El objeto para estos países era recurrir a México como interlocutor frente a los Estados Unidos, y diversificar sus contactos internacionales o, en el caso excepcional de Sudáfrica, explorar la posibilidad de establecer alguna forma de alianza estratégica con nuestro país.³⁴

Por otro lado, las relaciones se caracterizaron por unas cuantas visitas de funcionarios gubernamentales a países africanos, casi siempre en ocasión de una reunión multilateral en ese continente³⁵ o bien para apoyar una misión de empresarios mexicanos. Es importante destacar que durante el sexenio no se registró ninguna visita oficial ni del presidente mexicano ni de jefes de Estado africanos, aunque Ernesto Zedillo tuvo algunas entrevistas con mandatarios africanos, en el marco de foros multilaterales.³⁶

En tercer lugar, por la realización de unos cuantos seminarios de oportunidades para hombres de negocios africanos en México,³⁷ llevados a cabo en distintas ciudades de la república.

En cuarto lugar, por los contactos en foros multilaterales. Es importante subrayar que la participación conjunta de México y algunos países africanos, en foros y temas específicos, difícilmente podría ser definida como una alianza estratégica. En este sentido destacaron tanto las reuniones temáticas de la

³³ Por ejemplo, en diciembre de 1999 los gobiernos de México y Nigeria firmaron un convenio marco de cooperación en materia de intercambio educativo y cultural. La cooperación comprendería desde el financiamiento de cursos de especialización hasta consultorías especializadas.

³⁴ En ese sexenio visitaron México delegaciones oficiales —casi siempre encabezadas por un ministro— de: Argelia, Costa de Marfil, Egipto, Guinea Ecuatorial, Marruecos, Mozambique, Nigeria, Sudáfrica, Senegal, Túnez y Zambia.

³⁵ Por ejemplo, en 1998 la entonces secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, se entrevistó con los presidentes de Kenia y de Egipto en el marco de una reunión de jefes de Estado y de gobierno del Grupo de los 15 (G-15). Funcionarios de la SRE visitaron Egipto y se realizaron algunas misiones a otros países africanos, pero sólo se llevaron a cabo dos visitas del canciller en turno. José Ángel Gurría fue a Marruecos en 1995 y Rosario Green asistió a la toma de posesión del jefe de Estado en Sudáfrica, Thabo Mbeki, en junio de 1999. En esa ocasión la embajadora Green se entrevistó con los jefes de Estado de Mozambique, Nigeria y Zimbabue.

³⁶ En especial en la ONU y en el Foro Económico de Davos.

³⁷ Por ejemplo, los seminarios empresariales México-Argelia, México-Egipto, México-Marruecos y México-Sudáfrica.

ONU como los esfuerzos por reformar dicha organización y por limitar la carrera armamentista. La participación de México en foros identificados con preocupaciones más específicas de los países en desarrollo, en términos generales, recibió una atención secundaria. Como es una tradición en ese tipo de actividades, la celebración de reuniones importantes fue aprovechada para llevar a cabo entrevistas del jefe de la delegación mexicana con mandatarios y ministros africanos. México ha sido invitado a participar en reuniones del principal esquema de integración en ese continente —la SADC: Comunidad de Desarrollo de África Austral—; sin embargo, probablemente por desconocimiento tanto por parte del Poder Ejecutivo como de la cancillería mexicana, esa participación ha tenido mínimas repercusiones.

Por último, por breves declaraciones oficiales para manifestarse en torno a algún acontecimiento en África. A este respecto destacaron la condena al terrorismo —aunado a un mensaje de condolencia por las víctimas locales— por los ataques a las embajadas de los Estados Unidos en las capitales de Kenia y Tanzania en 1998; la preocupación por el uso de la fuerza física por parte del gobierno de los Estados Unidos en acciones punitivas en contra de Sudán, y la condena a los actos terroristas en Argelia.

La concentración de la actividad diplomática en algunos países en especial puede responder, entre otras cosas, al papel estratégico de esos países en la política mundial (Egipto y Marruecos) o al dinamismo de la política externa de la nueva élite gobernante, deseosa de mejorar su imagen internacional e insertarse exitosamente en la economía global (Sudáfrica y en menor medida Nigeria). Es importante destacar el gran interés mostrado por el gobierno sudafricano, que durante ese sexenio envió a México por lo menos cinco misiones diplomáticas o económicas, apoyó diversas actividades —académicas, culturales— con la finalidad de difundir la imagen de la nueva Sudáfrica y avivar la frágil identificación que había unido —a lo largo de los años de lucha en contra del *apartheid*— a algunos círculos intelectuales, artísticos y políticos de México y de Sudáfrica. La respuesta más notable de la diplomacia mexicana ante la política de acercamiento del gobierno sudafricano fue el viaje de Rosario Green, en 1999, para asistir a la toma de posesión del jefe de Estado que sucedió a Nelson Mandela: fue la primera visita de un canciller y una de las raras participaciones de un funcionario mexicano de alto rango en una ceremonia de ese tipo en África.

Aunque en 1997, según cifras oficiales,³⁸ México tenía relaciones comerciales con 48 países del continente, con excepción de Sudáfrica, en términos generales el monto de esas relaciones decreció durante el periodo.

³⁸ Senado de la República, Comisión de Relaciones Exteriores, Memoria de labores (África y Oceanía), diciembre de 1997-julio de 1999, p. 18.

Los principales socios económicos son Sudáfrica, Egipto, Marruecos, Argelia y Namibia.

LA OPORTUNIDAD PERDIDA

La gran heterogeneidad de África se traduce no sólo en la existencia de varias lenguas oficiales —herencia del pasado colonial— y nacionales, y de una pluralidad étnico-cultural, sino también y sobre todo en la balcanización y el acentuado desarrollo desigual. Con 53 estados independientes y una población calculada en mil millones de habitantes en 2000,³⁹ es un continente de contrastes: tiene el mayor número de países en el mundo, ahí se encuentran nueve de las diez economías menos desarrolladas del orbe⁴⁰ (Mozambique, Etiopía, Tanzania, Burundi, Malawi, Chad, Ruanda, Sierra Leona y Níger), pero, en la otra cara de la moneda, entre sus riquezas naturales pueden mencionarse el oro, el uranio, la bauxita, el cromo, el cobalto, el cobre, el manganeso, los diamantes, el petróleo y el gas natural.

En numerosas naciones africanas la vida política independiente ha sido perturbada por golpes de Estado, convertidos en un mecanismo de cambio de régimen en contextos políticos cerrados; por el estallido de guerras civiles —que en algunos casos sufrieron una escalada regional—, aunque con muy pocas guerras internacionales; en situaciones de crisis, han tenido lugar diferentes formas de intervención militar internacional, desde las organizadas por la ONU hasta las emprendidas por iniciativa particular de un jefe de Estado, pasando por unas cuantas operaciones promovidas por organismos regionales africanos.⁴¹

³⁹ A inicios de 1997 era de más de 740 millones. Esa población corresponde aproximadamente al 13.5% de la mundial. Es importante subrayar que la gran mayoría de los países africanos tienen una baja densidad de población, con algunas excepciones, como Ruanda. Cfr. *Africa at a Glance 1998/9*, Pretoria, Africa Institute of South Africa; *World Atlas. Quick Reference*, Nueva York, Rand McNally, 1998.

⁴⁰ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1998, Washington.

⁴¹ En el periodo de diciembre de 1994 a noviembre de 2000, se registraron: por lo menos seis golpes de Estado exitosos (Guinea-Bissau, Zaire —hoy República Democrática del Congo—, República del Congo, Sierra Leona, Níger y en Costa de Marfil), además de varios intentos fallidos; estallaron —o se agudizaron— varias guerras civiles (entre otras en Argelia, Ruanda, Burundi, Guinea-Bissau, Liberia, Sierra Leona, República del Congo, República Democrática del Congo y Angola); hubo dos guerras regionales (una cuyo núcleo fue la República Democrática del Congo y que involucró —directa o indirectamente— a diez países, y la otra en la parte occidental del continente, desde la frontera de Senegal con Guinea-Bissau hasta Liberia), y tuvieron lugar varias intervenciones militares (Ruanda, Lesotho, Sierra Leona, Guinea-Bissau y República Centroafricana). Véase *Keesing's of World Events*, de 1994 a 2000.

Sin embargo, aunque poco difundidas, también existen experiencias exitosas en África: algunos países de la región se distinguen por la estabilidad de su sistema político. En la última década del siglo XX, la realidad política se volvió más compleja, con la emergencia de sociedades civiles, la crisis de regímenes autoritarios y la proliferación de procesos de democratización en numerosos países. En los años noventa, fue la economía el sector que registró los mayores cambios: no sólo los países más estables lograron mantener un crecimiento económico sostenido (Botsuana, Mauricio, Senegal), sino que además, en el periodo 1990-1995, cuatro países africanos estaban entre las 25 economías con el ritmo de crecimiento más rápido a escala mundial (Lesotho, Mozambique, Mauricio y Uganda).⁴²

El desarrollo de las estructuras capitalistas es, en términos generales, un fenómeno relativamente reciente y registra un acelerado proceso de expansión, sobre todo en el sector financiero. Es importante tomar en cuenta la gran influencia que tienen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional⁴³ en el continente africano, lo que implica tanto debilidades y limitaciones como el sello de la globalización.

Así, por ejemplo, en los años noventa se mantuvieron en expansión las bolsas de valores más importantes del continente (Sudáfrica, Zimbabue, Nigeria, Kenia, Mauricio, Ghana y Costa de Marfil), cuyo capital total se incrementó de cinco mil millones de dólares en 1989 a más de 43 mil millones de dólares en 1996. Estos datos son una pequeña prueba que permite afirmar que Egipto y Sudáfrica —como por lo general se plantea—⁴⁴ no son los únicos mercados emergentes en África. Junto a ellos destacan, según los observadores, Zimbabue, Botsuana, Ghana y Mauricio.⁴⁵ Con excepción de Zimbabue —que vive actualmente un conflictivo proceso de transición democrática—, desde el punto de vista político esos mercados emergentes africanos tienen un alto grado de estabilidad.

Sería acrítico afirmar que todos los países africanos pueden tener la misma importancia para México: es indispensable definir criterios para de-

⁴² Arthur A. Goldsmith, "Sizing Up the African State", *The Journal of Modern African Studies*, vol. 38, núm. 1, 2000, p. 2.

⁴³ Los primeros programas de ajuste estructural propuestos por el Fondo Monetario Internacional fueron aplicados en países africanos, a finales de los años setenta y principios de los ochenta, lo que implica que primero fueron experimentados en África antes de ser aplicados en países de América Latina.

⁴⁴ "África [...] se trata de una región, salvo Egipto y Sudáfrica, que para los fines de la globalización financiera de los noventa no forma parte de los mercados emergentes". Eugenio Anguiano, "México y la globalización financiera", *Foro Internacional*, vol. XL, núm. 2 (160), 2000, p. 229.

⁴⁵ I.L. Markovitz, "Uncivil Society, Capitalism and the State in Africa", *Commonwealth and Comparative Politics*, vol. 36, núm. 2, 1998, pp. 22-24.

terminar cuáles países y temas africanos son relevantes de acuerdo con los intereses mexicanos. El análisis de la realidad africana permite distinguir la existencia de potencias emergentes de desarrollo comparable con el de México, que tienen estabilidad política y económica, gozan de prestigio —tanto en el ámbito regional como en el internacional— y cuyos intereses estratégicos podrían coincidir con los de México en diferentes puntos de la nueva agenda internacional: Sudáfrica, Botsuana, Ghana, Namibia, Egipto, Senegal y Mauricio, principalmente.

Con ninguno de estos países se elaboró una alianza estratégica durante la administración de Ernesto de Zedillo, a pesar del interés mostrado en especial por el gobierno de Sudáfrica, país que se ha convertido en el núcleo de los procesos de estabilización económica y política, de democratización y de integración (SADC) en la parte sur del continente, y en donde se encuentran algunas de las economías más dinámicas de África (Zimbabue, Botsuana, Mauricio).

En la parte occidental, se dejó pasar la oportunidad de un acercamiento con Ghana —una de las economías más prósperas, con uno de los sistemas políticos de mayor prestigio en el continente y país natal del secretario general de la ONU, Kofi Annan (1997-2002)—, con el cual se podría haber intentado reestablecer los efímeros lazos de amistad que existieron entre los dos países.

La selección de los países de la parte este de África, con los cuales se podría haber iniciado acercamientos reales, tendientes a forjar alianzas estratégicas en torno a los temas de la agenda internacional, exigiría un análisis extremadamente riguroso de los escenarios posibles a corto y mediano plazos, tomando en cuenta el potencial de conflicto en la región y el precario y complejo avance de los procesos de democratización en las que pueden ser calificadas como potencias emergentes —Kenia y Uganda— o la fragilidad de las estructuras económicas-Tanzania.

COMENTARIOS FINALES

En el contexto de la crisis de diciembre de 1994, irónicamente, el auge de la globalización, aunado a la crisis sexenal del país, parece haber provocado la disminución de sus oportunidades y de su capacidad para diversificar sus relaciones exteriores. En ese contexto no sólo no se ha generado un acercamiento de México con los países africanos, ni se han renovado los lazos tradicionales o se han reabierto representaciones diplomáticas, sino que se ha favorecido su tendencia al desinvolucramiento respecto de ese continente, imitándose la posición asumida por la gran mayoría de los paí-

ses altamente industrializados. En este sentido, un México invisible en África —producto del acentuado desinvolucramiento— fue el resultado más notorio de la ausencia de una política externa hacia ésta por parte de la administración de Ernesto Zedillo.

No es posible ignorar factores decisivos que han influido en esa pérdida de relevancia del continente africano y que permiten afirmar que, al menos a mediano plazo, no será una región prioritaria en las relaciones exteriores de México: no hay grupos importantes de mexicanos residentes en países africanos; no hay intereses estratégicos comunes —ni bilaterales ni regionales—; para los principales socios políticos y económicos de México —los Estados Unidos, Canadá y la UE— África tampoco constituye una zona prioritaria en su política exterior.

De igual forma, no es posible ignorar el impacto de los factores estructurales del sistema mundial —global— ni la proximidad geográfica y la enorme influencia que ejercen los Estados Unidos en la política exterior mexicana. Esto implica, entre otros aspectos, tomar en cuenta la complejidad de temas de la nueva agenda internacional —en especial el narcotráfico y las migraciones ilegales— que a corto plazo pueden ser críticos para México y que involucran a países africanos; el peso relativo que esos países —numéricamente dominantes— pueden tener en organismos multilaterales —como la ONU— en los cuales su apoyo a propuestas importantes para México, puede ser decisivo; algunos países y temas africanos tienen un valor estratégico para los Estados Unidos, Canadá y la UE; sobre todo los compromisos externos —no escritos— que pueden derivarse de la participación en acuerdos internacionales —como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte de 1994 y el Acuerdo de Asociación con la UE de 1997. En este último punto es importante recordar que el gobierno de Carlos Salinas de Gortari planteó la posibilidad de que México participara en operaciones militares de la ONU —como suelen hacerlo sus principales socios: los Estados Unidos y Canadá—, las cuales previsiblemente pueden tener lugar en ese continente.⁴⁶

México no podría desempeñar el papel de “potencia” en África, debido a su poca capacidad económica y política para participar activamente en esquemas de cooperación en ese continente. Una auténtica política exterior orientada hacia la búsqueda de aliados debe estar cimentada en la

⁴⁶ En la década de los noventa, el Consejo de Seguridad de la ONU autorizó la creación de fuerzas de paz —en ocasiones muy polémicas— para intervenir militarmente en algunas de las crisis humanitarias en el continente africano: Angola, Somalia, Ruanda, Sierra Leona, República Centroafricana. William de Mars, “War and Mercy in Africa”, *World Policy Journal*, vol. 17, núm. 2, 2000, pp. 1-10.

clara definición —razonada— de los intereses estratégicos de México, que sirva de punto de partida para elaborar los criterios, necesariamente selectivos, para determinar cuáles países, temas y mecanismos de concertación regional pueden contribuir a fortalecer la relativa autonomía y la capacidad de negociación de México en la nueva dinámica global.

En relación con lo planteado en el PND 1995-2000, la crónica de una política inexistente puede ser sintetizada en unas cuantas palabras: la cooperación internacional fue presentada como un “mecanismo de diversificación”, pero su impacto quedó fuertemente limitado —becas de estudio— ante la ausencia de una definición política; no se renovaron lazos tradicionales —erosionados por el pragmatismo del salinismo y del régimen de Zedillo—; la reapertura de la embajada de Nigeria fue motivada por los cambios internos en este país y en virtud del interés mostrado al respecto por el nuevo gobierno nigeriano; se extinguió la capacidad de respuesta de las representaciones mexicanas frente a los acontecimientos africanos, y no se forjó ninguna alianza estratégica en torno a los temas de la nueva agenda internacional.

En ese contexto, las palabras utilizadas por un académico⁴⁷ para definir la política exterior de México en general parecen ser las más adecuadas para resumir su relación con África en particular: “no es buena ni mala: simplemente no es política exterior”.

⁴⁷ Jorge Chen Charpentier, *op. cit.*; Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, *op. cit.*, p. 180.

LA NUEVA POLÍTICA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL DE MÉXICO

JORGE ALBERTO LOZOYA

EN SU ARTÍCULO 89, FRACCIÓN X, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra la cooperación internacional como un instrumento fundamental de la política exterior del país. En efecto, se trata de un útil mecanismo mediante el cual se promueven, multiplican y fortalecen los intercambios de México con el mundo destinados a propiciar el desarrollo social.

En la formulación de su nueva política de cooperación internacional, México reconoce las grandes transformaciones estructurales en la realidad mundial.

El cambio de circunstancias se explica por el surgimiento de procesos globales en la producción, el comercio, las finanzas, el avance científico-tecnológico y la cultura, que irrumpieron en la escena planetaria en las últimas dos décadas y han impactado de manera irreversible la urdimbre del sistema internacional.

En el orden nacional el cambio no ha sido menor. A la transformación del modelo de crecimiento económico del país, que implicó el progresivo abandono de esquemas proteccionistas y la decidida adopción de prácticas de liberalización del comercio y la inversión, se sumó una reforma política en proceso cuyos primeros resultados permiten apreciar un avance significativo en la vida democrática de México. Estos hechos han implicado una creciente participación de nuevos actores sociales, así como su vinculación con fenómenos transnacionales, generando una situación que ejerce presiones y presenta exigencias inéditas para la administración pública.

De esta manera, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo el nuevo entorno mundial y las actuales demandas nacionales se conjugaron para propiciar el replanteamiento de las estrategias de cooperación internacional, proceso que culminó con la creación del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Este acto fundacional obedeció a una decisión política del Ejecutivo federal, cuyo propósito fue lograr una mayor coordinación de los múlti-

ples esfuerzos que se realizan en el país en el campo de la cooperación internacional. En febrero de 1998, la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, me dio posesión como primer director ejecutivo del Imexci. En esa oportunidad afirmó:

Las aceleradas transformaciones del entorno internacional, en particular el fin del enfrentamiento Este-Oeste, la globalización de la economía, el impacto de la comunicación inmediata, los adelantos científicos y tecnológicos, así como la persistencia de problemas que no conocen fronteras nacionales, nos presentan retos inéditos y obligan a actualizar los medios de acción y los objetivos de la cooperación internacional. La cooperación internacional reviste hoy una importancia creciente como catalizador del desarrollo y soporte de las transacciones económicas y comerciales. Se trata de un vínculo primordial para acceder al saber científico y técnico, estimular el diálogo intercultural y propiciar un mejor conocimiento mutuo entre instituciones, organizaciones sociales e individuos comprometidos con el cambio social. Estoy cierta que el IMEXCI contribuirá de manera fundamental al desarrollo del país, a su adecuada inserción en el mundo del futuro y al fortalecimiento de la concordia internacional.

El logro de tales objetivos se enfrenta a retos importantes en razón de nuevas circunstancias en el complejo ámbito de la cooperación internacional. En primer término, la reducción de los recursos financieros preetiquetados por los países más avanzados para impulsar programas y la enorme competencia para obtenerlos, exige una excelente formulación y probada viabilidad de los proyectos. Paralelamente, la eficiencia de esos proyectos, en términos de alcance e impacto en el desarrollo nacional, se ve crecientemente determinada por su factibilidad técnica y financiera.

En segundo lugar, debe tomarse en cuenta la marcada tendencia hacia la concentración de la ayuda internacional en ciertas zonas geográficas. Al concluir la Guerra Fría se pensó que gran parte de los recursos que las potencias occidentales destinaban a mantener la carrera armamentista serían canalizados a programas de desarrollo en Latinoamérica, África y Asia. Lo que en realidad ocurrió fue una transferencia masiva de fondos a los territorios ex socialistas del centro y oriente europeos, con la intención de crear en ellos las condiciones que les permitieran incorporarse rápidamente a la dinámica del mercado global y los sistemas políticos de la nueva Europa. Así, las regiones tradicionalmente demandantes, excepción hecha de los países que padecen los más altos índices de pobreza, acceden en menor proporción a los flujos de ayuda internacional.

El tercer desafío se refiere al cambio en la concepción de la cooperación internacional que ahora tiende a ser considerada como producto de

la asociación entre países, es decir, de una relación entre socios que se ofrecen y demandan beneficios en condiciones de reciprocidad.

La superada concepción asistencialista se basaba en un esquema de flujos unidireccionales, en los que el donador se ostentaba como transmisor neto de recursos de capital y conocimiento (knowhow). Actualmente se abandonan esos criterios para reconocer que los países más avanzados ofrecen cooperación por interés propio, que incluye el afán de alcanzar una globalidad sana y eficiente. Este cambio de visión hace de la cooperación internacional un elemento imprescindible en la configuración del orden mundial del futuro y en la construcción de un entorno que favorezca el crecimiento económico de los países atrasados, promueva la sustentabilidad del desarrollo e impulse el bienestar social, como metas reconocidas por un amplio consenso internacional.

El sistema internacional en conformación tiene su cimiento en un mercado global que se integra progresivamente a partir de la mundialización de los procesos productivos. Éstos se caracterizan por el uso intensivo del conocimiento científico con fines productivos, el desarrollo y la preponderancia del sector servicios en los flujos comerciales, la introducción de nuevos sistemas de organización corporativa y el empleo de refinadas tecnologías y novedosas técnicas de información.

En el mercado global se multiplican los intercambios por el aumento significativo en el número de economías que se incorporan a las corrientes del comercio mundial. Al mismo tiempo, se recrudece la competencia entre países y bloques regionales que impulsan nuevas fórmulas de proteccionismo nacional y regional. En consecuencia, la consolidación de la dimensión universal del mercado implica necesariamente el cierre paulatino de la hasta ahora insalvable brecha entre los niveles de opulencia y bienestar social que privan en las economías avanzadas y las necesidades lacerantes que prevalecen en aquellas de menor desarrollo. Es claro que en estas últimas habitan grandes masas de población carentes de servicios básicos de vivienda, agua potable, salud y educación, y que los procesos productivos se conducen ahí bajo procedimientos que ocasionan un fuerte deterioro ambiental y niveles cada vez más riesgosos de contaminación.

Resulta incuestionable que la óptima operación y expansión del mercado global exige la reducción de esas desigualdades. Es por ello por lo que la cooperación habrá de ocupar un lugar de primer orden en las relaciones internacionales, pues, ejercida desde una perspectiva realista y pragmática, puede ayudar a mitigar las inconsistencias del mercado y propiciar un entorno social que favorezca el crecimiento económico sustentable.

La nueva estructura y la dinámica de la economía internacional se vinculan estrechamente con la transformación fundamental del saber científico

y el avance tecnológico. Ello trajo consigo la aparición de la denominada "sociedad del conocimiento", en la que la industria se vuelve cada vez más científica y la ciencia cada vez más industrial.

La sociedad del conocimiento se sustenta en una generación de nuevos paradigmas científicos y en la constante incorporación de innovaciones tecnológicas a los procesos productivos. En ella se fortalecen las corporaciones afincadas en los campos de la biotecnología, los nuevos materiales, la microelectrónica y la informática que requieren, además, de mano de obra con mayores niveles de calificación y especialización. Asimismo, se impone una nueva cultura empresarial en la que el uso de información, las telecomunicaciones y el propósito de internacionalización resultan cruciales.

Bajo este esquema, la actividad industrial se organiza a escala planetaria. Tanto el diseño como la manufactura, el ensamble y la comercialización se mundializan, integrándose a un mercado unificado en el que se producen bienes y servicios con el dominio de empresas de registro multinacional. Ello provoca la interrelación de las diversas regiones del mundo y el establecimiento de complejas conexiones que implican, de suyo, la conformación de una macrorred industrial, comercial, financiera y tecnológica.

La globalización de la economía es un proceso jerárquico, lo que significa que extiende sus ámbitos escalonadamente, teniendo como centros rectores a los Estados Unidos, la Unión Europea y, en menor medida, Japón. Tales centros involucran un número cada vez mayor de países en el proceso económico mundial, a partir de una compleja división internacional del trabajo que tiene sustento en la capacidad de adaptación de cada uno a la rapidez del cambio tecnológico, la diferenciación de los costos de mano de obra y la creciente competitividad internacional.

Es claro que no todos los países transitan al mismo tiempo y con igual ritmo por el cambio tecnológico, la mundialización de la producción y los flujos comerciales. Por otra parte, los costos y beneficios del ajuste no se distribuyen equitativamente entre los participantes. El resultado ha sido la aparición de nuevos papeles, pero también de nuevas diferencias en la economía global, cuyas peculiaridades vienen a ser, por una parte, el acelerado progreso económico y, por la otra, la profunda polarización social que priva tanto en las sociedades de elevado nivel de industrialización como en las menos avanzadas.

El cambio tecnológico repercute también en el ámbito de las comunicaciones y los sistemas de información. Las primeras se proyectan a una escala global provocando una expansión sin precedente de los medios, y los segundos contribuyen a fortalecer los intercambios entre las diferentes regiones del planeta. Por su conducto se acelera la circulación de datos e imágenes y se conectan directamente las empresas, organizaciones y perso-

nas mediante redes que hacen posible la difusión de patrones de vida, la promoción de modelos de convivencia y la estandarización de hábitos de consumo que acercan, pero también confrontan, a las diversas culturas.

La situación imperante confirma que el desarrollo es responsabilidad primaria de los países receptores de cooperación internacional. Ellos deben definir de la mejor manera sus estrategias en la materia y aprovechar óptimamente los limitados recursos que los países avanzados proveen, y que llegarán con mayor frecuencia por la vía bilateral que por la de los organismos internacionales.

La cooperación internacional evidencia algunas características que pueden constituirse en tendencias de mediano plazo. Por principio se ha tornado coyuntural, dado que responde a la habilidad de los países en desarrollo para mantener condiciones en el cumplimiento de sus programas que evite su eventual degradación a niveles no aceptables por las naciones posindustriales.

Además se orienta por criterios de corto plazo, debido a que los recursos de cooperación canalizados dependen más de una visión circunstancial, y de la atención caso por caso, que de un enfoque global basado en la planificación y programación general de recursos.

La asistencia se otorga de manera inmediata, sin necesariamente atender a la idoneidad de mantenerla en el futuro, de acuerdo con las necesidades de mayor alcance de los países receptores. En este sentido, la cooperación que se fincaba en la programación de requerimientos de mediano y largo plazos, involucrando grandes volúmenes de recursos financieros, materiales y humanos, se vuelve cada vez menos frecuente.

La cooperación adquiere también un carácter reactivo. Es decir, que responde a hechos consumados, alejándose de la consideración de condiciones estructurales que alentarían la adopción de medidas preventivas.

El panorama anterior se complementa con el afianzamiento de los principios de "reorientación estratégica" de la cooperación apuntados por el Comité de Ayuda al Desarrollo, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), como elementos imprescindibles para otorgar ayuda internacional. Éstos son: poner énfasis en los resultados de los programas por encima de los insumos; establecer una mayor coordinación entre donantes y receptores; y someter la cooperación a criterios de coparticipación, tanto en las acciones como en la asignación de recursos.

La respuesta de los países menos desarrollados frente a estos escenarios ha sido la búsqueda de nuevos enfoques que atiendan mejor a sus intereses. Ello los ha llevado a definir con mayor claridad sus propuestas y a impulsar nuevos marcos institucionales que les brinden mayores posibilidades de acción.

Una de las experiencias exitosas ha sido la de probar esquemas basados en concertaciones multilaterales, cuyos parámetros hacen posible enfocar problemas derivados de las transformaciones económicas en proceso, el desarrollo sustentable, la inversión en capital humano, la administración de recursos y el acceso a flujos financieros de contingencia.

Entre los modelos que adquieren fortaleza vale rescatar la cooperación compartida, la cooperación triangular y la cooperación basada en la integración de redes. Estos modelos refuerzan la idea de que la cooperación es un canal de doble vía en el que los países en desarrollo están en condición de recibir, pero, también, de ofrecer soluciones a la comunidad internacional.

Tanto la cooperación compartida como la triangular han dado muestras de eficacia en el impulso de la cooperación Sur-Sur u horizontal, como ahora se le conoce. En ambos casos se echa mano de los recursos otorgados por países del Norte. La primera busca la optimización de resultados planteando beneficios en áreas coincidentes para un grupo de países en desarrollo; la segunda aprovecha las capacidades materiales y humanas existentes en estos últimos y, en alguna medida, subsana la falta de fondos con financiamiento procedente de economías industrializadas.

Algunas redes se establecen como fórmulas para impulsar la cooperación de manera directa entre los beneficiarios, a partir de criterios de asociación. El mecanismo permite la adopción de esquemas flexibles en los que participan actores oficiales y no gubernamentales, independientemente del grado de desarrollo que ostenten. El modelo propicia el crecimiento de relaciones directas entre los agentes involucrados y la conformación de mecanismos que favorecen la multidireccionalidad de los beneficios. Estas redes funcionan de manera atractiva para promover vínculos entre entidades gubernamentales, empresariales, de investigación y educativas.

México no se ha mantenido ajeno a este ambiente de cambio en el contexto mundial de la cooperación. En seguimiento de las estrategias formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el país ha promovido el fortalecimiento de instituciones internacionales y regionales relacionadas con asuntos de cooperación económica y para el desarrollo social, y ha participado en las actividades más destacadas impulsadas por la comunidad internacional en el marco de los organismos intergubernamentales de vocación universal, así como en los foros hemisféricos y en aquellos otros que involucran al conjunto de países latinoamericanos entre sí y con otras regiones del mundo.

Asimismo, la importancia que tiene para México la cooperación internacional ha quedado de manifiesto no sólo en el nivel multilateral, sino también en el ámbito bilateral, en el cual impulsa acciones y programas

que impactan de manera directa los sectores cultural, educativo, científico y tecnológico.

El carácter dual de la cooperación internacional de México se expresa por la condición de receptor que ostenta en su relación con los países industrializados y por su vocación de oferente, cuando se vincula a las naciones de similar desarrollo o menos avanzadas en sus procesos económicos y sociales, con las que comparte sus capacidades y experiencias, además de canalizarles recursos humanos y materiales.

El establecimiento del Imexci indica la adopción de una visión integral respecto de las oportunidades y retos de la cooperación. El Instituto es una entidad pública con vocación de servicio, que tiene como interlocutores a los diversos niveles del quehacer gubernamental y a múltiples grupos de la sociedad y del sector privado. Su acción se sustenta en una amplia convivencia con los actores sociales, con los que aspira a generar la sinergia necesaria para incursionar en la dinámica internacional y a los que apoya en el logro de sus objetivos.

La columna vertebral en la acción del Imexci está integrada por los siguientes cuatro objetivos:

- Hacer de la cooperación internacional un agente de cambio social en México, canalizándola hacia las prioridades de un desarrollo económico, social, cultural y medioambiental sustentable.
- Racionalizar y hacer más efectiva la cooperación que México ofrece a otros países.
- Contribuir a la conformación de un orden mundial de mayores oportunidades para todos.
- Responder a los cambios internacionales, actualizando los objetivos y los medios de acción nacional en materia de cooperación internacional.

El Imexci vincula la política exterior de México con los esfuerzos internos de desarrollo y, de acuerdo con la doble condición de receptor y oferente de cooperación, pone a disposición de la comunidad internacional el nivel de excelencia alcanzado por las instituciones, los científicos, los artistas y los intelectuales mexicanos. Igualmente novedosa es la promoción de las innovaciones tecnológicas y gerenciales generadas en nuestro país, en especial las relacionadas con la pequeña y mediana empresas.

En la coordinación de la política mexicana de cooperación internacional, el Imexci se compromete en la búsqueda de socios, procurando que tanto la oferta como la demanda que canalizan las unidades administrativas que lo conforman atiendan a criterios de racionalidad y cumplan con dos premisas básicas:

Por el lado de la demanda, incrementar la ejecución de programas con las naciones de elevado nivel de desarrollo (Estados Unidos, Canadá, los países de la Unión Europea y de la Cuenca del Pacífico, principalmente) a fin de promover una adecuada inserción de México en el nuevo entorno mundial.

Por lo que toca a la oferta, ampliar los programas de cooperación horizontal con los países en desarrollo y dar un renovado impulso a los programas regionales.

La cooperación internacional que México realiza por conducto del Imexci contribuye a afinar las tácticas y estrategias nacionales en dos diferentes niveles de acción:

- En los foros multilaterales, en los que fomenta nuevos horizontes de diálogo e incorpora la perspectiva mexicana a sus trabajos, interviniendo constructivamente en la necesaria concertación de políticas que instrumentan los organismos y programas especializados del Sistema de Naciones Unidas, el Sistema Interamericano, la OCDE, el Mecanismo de Cooperación Económica de la Región Asia-Pacífico (APEC) y las Cumbres Iberoamericana y de las Américas, entre otros.
- En el nivel intergubernamental, promoviendo el establecimiento de nuevos instrumentos diplomáticos, o bien dando contenido real a los convenios marco y de cooperación firmados por gobierno federal.

El Imexci atiende cuatro áreas fundamentales que se ubican en el terreno de los compromisos globales de la cooperación internacional de México. Éstas son la cooperación técnica y científica; la cooperación educativa y cultural; la cooperación económica para el desarrollo; y la cooperación con los países de Centroamérica y el Caribe, como regiones geográficas prioritarias para el interés nacional de nuestro país.

LA SEGURIDAD NACIONAL CON ZEDILLO

JOSÉ LUIS PIÑEYRO

PLANTEAMIENTO GENERAL

CON ANTERIORIDAD REALIZAMOS UNA EVALUACIÓN sobre la seguridad nacional durante el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari.¹ El balance sexenal del salinato lo abordamos a partir de ciertos conceptos entonces de moda académica (interdependencia simple y compleja, seguridad nacional convencional y global, soberanía nacional clásica y contemporánea y política exterior tradicional y moderna), y su contraste con la realidad nacional e internacional (especialmente con respecto a los Estados Unidos), así como con documentos oficiales, mostrando los límites en el uso de dichos conceptos y, sobre todo, los enormes y negativos saldos socioeconómicos para la seguridad nacional mexicana² (SNM). Saldos que a poste-

¹ José Luis Piñeyro, 1994.

² A fin de evitar posibles equívocos con el uso del concepto, concebimos la seguridad nacional como: una situación donde la mayoría de los sectores sociales de la nación tienen garantizadas sus necesidades culturales y materiales vitales, a través de las decisiones del gobierno nacional en turno y de las acciones del conjunto de las instituciones del Estado, o sea, una situación de relativa seguridad frente a amenazas o retos internos o externos, reales o potenciales, que atenten contra la reproducción de la nación y del Estado. La situación descrita puede concebirse como un proyecto por realizar o como una realidad de facto que mantener. Por necesidades básicas entendemos los niveles de vida propuestos por diversos organismos de las Naciones Unidas, como es el caso de la Unesco o la FAO, entre otros.

Existen múltiples definiciones de seguridad nacional, y por ello queremos señalar dos cosas. Primera, la amplitud del uso del término y la falta de un acuerdo básico sobre el mismo. Segunda, el error más común de la mayoría de las definiciones: no distinguir o confundir las tres dimensiones de la seguridad (la nacional, la estatal y la gubernamental), las cuales pueden converger o no en coyunturas críticas o a lo largo del tiempo. Todo lo anterior nos remite a problemas sociológicos y politológicos, como qué instancias institucionales definen los intereses y objetivos nacionales, cuál es el grado de legitimidad de las instituciones del Estado y del aparato de gobierno, qué tipo de cohesión social hay en la nación frente a los mismos, y qué tipo de régimen político, entre otros. Una idea de la falta de consenso y de la complejidad del concepto la ofrece el secretario de la Defensa Nacional del gobierno de Fox, quien hace una recopilación de 52 concepciones de seguridad nacional, las cuales van desde

riori el propio Salinas evaluó como del todo positivos para la nación y el Estado mexicanos, a pesar de que múltiples analistas coincidieron en lo contrario desde diversas perspectivas.³

Intentaremos ahora hacer una evaluación y pronóstico generales del estado de cosas referido a la seguridad de la nación bajo el sexenio zedillista. Las continuidades y muy pocas rupturas de la estrategia económica-política de Salinas y de Zedillo, y su impacto para la SNM, son impresionantes y muy preocupantes. Estrategia entendida como la política económica (de privatizaciones y desregulación estatal), comercial (de apertura casi total al exterior), social (de combate muy selectivo y reducido a la pobreza), anti-narcóticos (batida restringida al tráfico y consumo de drogas), alimentaria (creciente importación de granos básicos y productos cárnicos), de migración (férreo control de migrantes extranjeros e incluso mexicanos), anti-criminal (mínimo control de la delincuencia profesional y ocasional), financiera (tendencia a la extranjerización de la banca mexicana) y productiva, o sea, de acceso irrestricto a la inversión extranjera no sólo a las empresas y servicios públicos (carreteras, ferrocarriles, puertos aéreos y navales), sino también a empresas privadas relacionadas con el comercio, la industria y los servicios.

Se abre un amplio espectro de vulnerabilidades a partir de tal estrategia, como son: el consecuente aumento de la dependencia comercial, económica, financiera, energética, alimentaria y policiaco-militar; mayores presiones respecto de problemas bilaterales con los Estados Unidos, como el expansivo narcotráfico interno e internacional, la masiva e irrefrenable migración ilegal mexicana y, asimismo, presiones para tener acceso seguro al suministro de petróleo e iniciar o continuar la privatización de la industria petrolera y la eléctrica, últimas grandes empresas estatales existentes.

Ahora bien, para hacer una evaluación de la debilidad de la SNM durante el sexenio del presidente Zedillo, se puede recurrir a diversos parámetros. Internos unos, como son: el grado de reciedumbre y legitimidad de las instituciones del Estado; el nivel de fortaleza física y moral (bienestar familiar) del grueso de la nación; la amplitud del reconocimiento social (legitimidad) al gobierno nacional; la extensión de la certidumbre ciuda-

la estadounidense, pasando por la soviética, hasta la cubana y la de diversos especialistas del tema. Gerardo Clemente Vega, 2000, pp. 67-77.

³ Entre otros ensayos, véase Lorenzo Meyer, "El salinismo o el neoliberalismo real", 1995; Jorge G. Castañeda (actual secretario de Relaciones Exteriores), "En un restaurante chino", 1999; Carlos Salinas de Gortari, "Reflexiones sobre una ensalada china", 1999; Jorge G. Castañeda, "El salinismo", 1999; Carlos Salinas de Gortari. "Las cifras y la sociedad civil", 1999.

dana (seguridad pública) con respecto a personas y propiedades; el tamaño de la autonomía alimentaria y la magnitud de la independencia tecnológica y científica, y la soberanía económica y política. Externos otros, como son: la diversificación, esto es, la amplitud de los flujos comerciales y financieros con varios países y regiones; el tipo de concesión o propiedad de los recursos naturales y de empresas estatales y privadas manejadas por corporaciones extranjeras; la presencia productiva externa en la conformación del mercado interno; la profundidad de las presiones de otros estados por problemas bilaterales o multilaterales (narcotráfico, migración ilegal, terrorismo, tráfico de personas y armas, crimen organizado, proteccionismo comercial, pago de la deuda pública externa) sobre el Estado mexicano.

Otros referentes para hacer un balance de la SNM a lo largo del gobierno de Zedillo pueden ser de carácter conceptual: la interdependencia y el grado de la misma, la integración económico-comercial y el tipo prevaliente, la transición política y su diversa profundidad, la reforma del Estado y su consolidación, entre otros conceptos.

Todos los conceptos recién nombrados pasaron de moda académica o política (o al menos fueron matizados o relativizados) desde mediados de los años noventa, así como algunos indicadores generales relacionados con legitimidad y pobreza o diversos tipos de soberanía frente al proceso globalizador; se argumentaba que resultaba mejor hablar de diversos grados de gobernabilidad o de soberanías restringidas o compartidas. Igualmente, a fines de la misma década, entró en crisis la tajante aseveración intelectual sobre la paulatina e irreversible desaparición del Estado-nación y la consecuente necesidad de generar conceptos alternativos a los tradicionales (soberanía nacional, integración económico-social interna, capitalismo e imperialismo, estabilidad económica de largo plazo), para estar a tono, se insistió de nuevo, con la época de la globalización total y de la regionalización mundial.

Sin duda, algunas categorías perdieron poder analítico, pero otras no, como es el caso de la de Estado-nación. Es decir, el ente estatal cambió sus funciones, dejó de ser propietario de empresas estatales y paraestatales, regulador de precios de bienes y servicios de consumo básico (alimentos, transporte, electricidad y gas natural, etc.); suministrador principal de prestaciones sociales (educación, servicios médicos, cultura y vivienda, etc.); empero, el Estado mexicano siguió cumpliendo funciones macroeconómicas clave (sistemático control salarial de la masa trabajadora, megasubsidios fiscales y de servicios al capital nacional y extranjero, escandalosos y millonarios rescates como el bancario y el carretero), así como otras iniciativas que, a través de acuerdos, convenios y tratados de la más diversa índole (comercial, financiera, cultural, tecnológica, antinarcóticos, militar, etc.), impulsaban nada

menos que un mayor proceso de globalización de la economía y la sociedad mexicanas.⁴

Tan no desaparece el Estado-nación mexicano (como la mayoría de los existentes en el mundo), que el mismo macroespeculador financiero George Soros reconoce lo imprescindible de la acción estatal dentro del mundo globalizado y especialmente a partir de las últimas crisis financieras de fin de siglo.⁵

Precisamente, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) (1995-2000), de la administración de Zedillo, parte de la concepción estratégica de la necesidad de la existencia, reproducción y fortalecimiento del Estado-nación en un entorno globalizado, más bien norteamericanizado. Sin embargo, la visión gubernamental zedillista combina el enfoque tradicional de Estado-nación y soberanía nacional (con la adaptación a las necesidades de la globalización) para supuestamente mantener y fortalecer a ambos como parte de una perspectiva estratégica. Es decir, se reivindicaba la existencia y vigencia de los dos fenómenos económico-sociales tanto como concentrado de instituciones estatales como de autonomía durante el proceso múltiple de toma de decisiones internas e internacionales, dentro de un ambiente globalizado.

El presente ensayo no se centrará en la puntual confrontación teórico-práctica, o sea, de conceptos e indicadores socioeconómicos para evaluar la SNM a lo largo del gobierno de Zedillo, sino más bien abordará, primero, las propuestas del discurso gubernamental de Zedillo referido al tema de la soberanía nacional con respecto a la política exterior. Segundo, se ofrecerá una evaluación de la situación de tal soberanía o seguridad tras cotejar la realidad con la retórica. El tercer apartado consistirá en una somera aproximación a la otra vertiente interna de apoyo a la soberanía nacional, la política de seguridad nacional, especialmente referida al combate al narcotráfico. Todo lo anterior se efectuará con base en los planteamientos estratégicos del PND y los informes anuales de gobierno y sus respectivas estadísticas, confrontados con algunos aspectos de la situación social interna y regional, a través de facetas estructurales profundizadas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Retórica gubernamental contrastada con la realidad política dominante será el deslinde por efectuar a lo largo del artículo, y el hilo conductor del mismo.

⁴ Amén de obvias e importantes funciones de generación de espacios de legitimidad para la estrategia económico-cultural neoliberal o de aplicación de la violencia institucional frente a casos antisistémicos (delincuencia, guerrillas, narcotráfico y motines espontáneos u organizados, etc.) atentatorios contra la legalidad y legitimidad dominantes.

⁵ George Soros, 1999.

LA RETÓRICA GUBERNAMENTAL DE LA SOBERANÍA Y SEGURIDAD NACIONALES CON ZEDILLO

Sabemos cuál era la antigua soberanía de Juárez y de Porfirio Díaz, de la Revolución y de Cárdenas. Era, digámoslo así, una modesta utopía mexicana: construir un país de economía moderna, un tanto autárquica con mercado protegido, con control nacional de los recursos naturales, con inversión extranjera vigilada, que rechazaba el intervencionismo. Ésa ya no existe [...] ya no hay proyecto nacional⁶ (Lorenzo Meyer, 1997).

Paradójicamente, gran parte del PND zedillista gira alrededor del concepto de soberanía nacional. Paradoja porque el inicio del sexenio de Zedillo está marcado por la peor crisis financiera de México desde el año 29 del siglo XX.⁷ Y porque dicha crisis aumentaría nuestras vulnerabilidades internas, así como frente a la Unión Americana. Parece ser que los gobiernos priistas, a mayor fortaleza potencial o debilidad real, se plantean el tema de la seguridad nacional. Así sucedió con el Plan Global de Desarrollo de José López Portillo, donde, dadas las enormes reservas de petróleo, se dijo que éstas nos convertirían en una potencia media o regional cuya preocupación central sería “aprender a administrar la abundancia”; lo contrario sucedió con el PND de De la Madrid: la crisis de pago de la deuda pública externa nos hizo más vulnerables y nos enseñó a vivir en la austeridad crónica en que hasta ahora vive la mayoría de la nación.

Otra peculiaridad del PND de Zedillo es que no contiene una definición explícita de seguridad nacional, lo que algunos estudiosos⁸ no consideran un demérito, sino que, antes bien, piensan que enriquece el concepto, al hacer reflexiones y propuestas sobre la soberanía nacional, su contraparte obligada. El gobierno zedillista cataloga la soberanía nacional como:

el valor más importante de nuestra nacionalidad; su defensa y fortalecimiento son el primer objetivo del Estado mexicano. La soberanía consiste en asegurar la capacidad de los mexicanos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior. Por eso, la soberanía no reconoce en el país poder superior al del Estado ni poder exterior al que se subordine [...] La expresión concreta de nuestra soberanía consiste en preservar 1) la integridad de nuestro territorio y asegurar en el mismo 2) la vigencia del Estado de derecho, con la supremacía de la Constitución Política y de las leyes que ema-

⁶ César Romero Jacobo, 1997.

⁷ Las repercusiones de la crisis financiera para la sociedad, el régimen político y el Estado, y en consecuencia para la seguridad nacional, son detalladas por Guadalupe González, 1997.

⁸ Leonardo Curzio, 1998, pp. 12-13; Raúl Ramírez Medrano, 2000, pp. 180-181.

nan de ella. Asimismo, son expresión de nuestra soberanía 3) el definir objetivos propios de desarrollo, promoverlos en el país y en el extranjero, y el fortalecer nuestra identidad y nuestra cultura.

Más adelante se agrega, de modo categórico: "El principio rector de la política de seguridad nacional y de la política exterior es fortalecer la soberanía. Los objetivos, estrategias e instrumentos que una y otra utilicen deberán subordinarse a ese principio."⁹

Retos internos reconocidos por el PND de Zedillo los constituyen el desempleo, la pobreza, la injusticia y la demanda de más y mejor democracia. Amenazas externas a la SNM son el crimen internacional, el tráfico ilegal de armas y personas y la explotación ilegal de los recursos marinos. Amenazas modernas las conforman el narcotráfico, el lavado de dinero y el terrorismo. Frente a tales peligros, la defensa de la soberanía nacional pasa por la suscripción de compromisos internos (Estado de derecho, democracia, desarrollo social, crecimiento económico y fortalecimiento de la cultura) y el cumplimiento de tareas externas impulsadas por la política exterior con base en los siete principios tradicionales de la misma (no intervención en los asuntos internos de los pueblos, autodeterminación de los pueblos para decidir su tipo de gobierno, solución pacífica de las controversias entre los estados, igualdad jurídica de los estados, proscripción del uso de la fuerza en las disputas internacionales, cooperación interestatal no condicionada para el desarrollo económico-social y desarme convencional y nuclear general y simultáneo), de forma tal que la política de seguridad nacional y la política exterior son la sístole y la diástole del corazón de la SNM¹⁰ con Zedillo.

Resulta muy significativo que el PND en cuestión no vincule directamente seguridad nacional y desarrollo económico-social, a diferencia de los anteriores planes, donde López Portillo planteaba el desarrollo efectivo,¹¹ De la Madrid postulaba el desarrollo integral¹² o bien Salinas enarbo-

⁹ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, pp. 1 y 8. Énfasis y numeración nuestros.

¹⁰ Para simplificar, a lo largo del artículo utilizamos como sinónimos seguridad nacional y soberanía nacional que, aunque no son conceptos equivalentes, sí están interrelacionados y son interdependientes.

¹¹ "Los principios ideológicos y la vigencia de la legalidad son condiciones necesarias para evitar injerencias externas directas, en una coyuntura internacional cada vez más compleja y en la que la única garantía efectiva de viabilidad nacional parte de la propia nación, de su fuerza histórica, cultural, sus instituciones y posibilidades de desarrollo efectivo", citado en Ramírez Medrano, op. cit., p. 180.

¹² "Habiendo, desde la perspectiva del Proyecto Nacional, una unidad subyacente entre las actividades nacionales y las relaciones internacionales, cabe formular una política integral de seguridad nacional, que se base en lo externo en los propósitos de paz y justicia de nuestra

laba la justicia social y el equilibrio dinámico entre las diversas clases sociales de la nación.¹³ Al margen de la validez de la aseveración que sostiene que la concepción zedillista implica un avance y mayor refinamiento del concepto de seguridad nacional, lo cierto es que un compromiso interno mencionado, el crecimiento económico, es el objetivo fundamental sobre el que giran los otros objetivos; crecimiento que, como veremos en el próximo apartado, según diversos analistas, no se cumplió, si lo entendemos como desarrollo económico social y no como simple aumento de la producción de bienes y servicios.

Ahora bien, la estrategia de la política exterior de Zedillo, como sístole de la SNM, podemos decir que combina elementos de la visión idealista o normativista de las relaciones internacionales (contenidos en los principios tradicionales mencionados y otros del derecho internacional público, o entre estados) con lineamientos de la perspectiva realista,¹⁴ entendida como una estrategia dirigida a fortalecer o al menos mantener el poder del Estado mediante diversas medidas o tácticas, tales como: 1) la diversificación de los flujos comerciales y las fuentes de inversión directa y de cartera con el mayor número de países y regiones prioritarios, e igualmente la firma de convenios, acuerdos o tratados de múltiple índole (comerciales, culturales, militares, etc.) y de carácter bilateral o multilateral con otros estados; 2) la participación en foros internacionales del sistema de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, a través de convenciones, seminarios y reuniones; 3) la protección de las vidas y propiedades de

política exterior y en el desarrollo integral en el ámbito interno", PND, 1983-1988. p. 59. Énfasis nuestro.

¹³ Se planteaba que la seguridad nacional era "condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del derecho, procuran pueblo y gobierno. Su conservación implica el equilibrio dinámico de los intereses de los diversos sectores de la población para el logro de los objetivos nacionales garantizando la integridad territorial y el ejercicio pleno de soberanía e independencia", PND, 1989-1994, p. 42. Énfasis nuestro.

¹⁴ Los supuestos de neorrealismo son adecuadamente sintetizados así: "a) los actores más importantes de la política internacional son entidades organizadas territorialmente a las que se conoce como Estados; b) el comportamiento de los Estados es sustancial e instrumentalmente racional y c) los Estados buscan el poder y calculan sus intereses en términos de poder en cuanto a su posición dentro del sistema internacional que enfrentan; el cual se caracteriza por la ausencia de una autoridad internacional efectivamente centralizada, es decir, hay una anarquía interestatal", Jorge I. Domínguez, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereza Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), 1998. Domínguez realiza una depurada crítica a las insuficiencias del realismo como instrumental analítico para entender la conducta externa de los gobiernos de Salinas y Zedillo para con la Unión Americana.

los ciudadanos mexicanos radicados en el extranjero, especialmente en los Estados Unidos, y el establecimiento y fortalecimiento de vínculos culturales con los mismos.

Con los Estados Unidos, la política exterior zedillista reivindicó el seguimiento de una estrategia de no contaminación de la agenda bilateral por un problema específico (violación a los derechos humanos de los migrantes ilegales mexicanos), para así continuar colaborando en otros rubros, como el comercio o el combate al narcotráfico. De igual forma, se planteaba que con la Unión Americana resultaba imprescindible establecer reglas claras, básicas y durables para evitar actitudes discrecionales o unilaterales por parte de la misma, o bien avanzar en la institucionalización de mecanismos de la relación bilateral.¹⁵ De acuerdo con el discurso oficial, se recurrió también a una política diplomática activa y no sólo reactiva con respecto a las iniciativas o presiones estadounidenses y a las oportunidades del entorno regional, hemisférico y mundial. Esto último fue lo que la política exterior de Zedillo concibió como estar dentro de los centros más dinámicos de la economía mundial o establecer alianzas con países o regiones que compartan retos e intereses con México.

Así las cosas, con la mezcla discursiva de una política exterior normativista y una realista, a fines del sexenio de Zedillo se informa lo que el gobierno nacional logró avanzar en política diplomática. El sexto y último informe de gobierno resalta que a lo largo del sexenio se promovieron acuerdos de libre comercio que entraron en vigor: “con Colombia y Venezuela (1995), Bolivia (1995) y Costa Rica (1995), y se suscribieron acuerdos de este tipo con Nicaragua (1998), Israel (2000), la Unión Europea (2000) y el triángulo del Norte (2000), integrado por Guatemala, Honduras y el Salvador [...] además del Tratado de Libre Comercio México-Chile (1998)”.¹⁶

Más adelante se subraya: “Actualmente, México mantiene relaciones diplomáticas con 176 países y forma parte de más de 100 organismos internacionales; asimismo, cuenta con 60 embajadas, 2 oficinas de representación de intereses, 7 representaciones permanentes ante organismos internacionales y 272 representaciones consulares conformadas por 34 consulados generales, 26 de carrera, 141 honorarios, 4 agencias consulares y 67 secciones consulares.”¹⁷ Con respecto al activismo presidencial en el extranjero, se revela que el presidente “ha realizado 62 giras internacionales, en las

¹⁵ Una certera crítica a la visión institucionalista aparece en Domínguez y en Athanasios Hristoulas, 1998. Un enfoque partidario del institucionalismo del nexo bilateral, aunque consciente de las reducciones de la soberanía nacional, es el que plantea Leonardo Curzio, 2000.

¹⁶ Poder Ejecutivo Federal, *Sexto Informe de Gobierno*, p. 1.

¹⁷ *Ibid.*, p. 2.

cuales ha visitado un total de 33 países de los 5 continentes y ha participado en las reuniones de los principales foros y organismos multilaterales".¹⁸

El conjunto de acercamientos presidenciales y diplomáticos con diversos jefes de Estado y de gobierno, así como diversas iniciativas multilaterales, permitieron la suscripción de: "31 tratados multilaterales y 181 bilaterales durante la presente Administración".¹⁹ Los encuentros del presidente mexicano con el de los Estados Unidos sumaron un total de 11, en los que se firmaron "22 tratados y 46 acuerdos interinstitucionales que representan avances concretos en la atención de problemas comunes". Además se enfatiza que las 272 representaciones consulares intensificaron sus acciones de protección a los mexicanos que trabajan o radican en el extranjero, "atendiendo de enero de 1995 a agosto de 2000 un total de 272 860 asuntos en materia migratoria, civil, penal, laboral, de derechos humanos y administrativa, entre otros. De ellos, cerca de 90% fueron atendidos por las representaciones consulares de México en los Estados Unidos de América".²⁰

Debido a que el narcotráfico se catalogó como la principal amenaza a la SNM, se informa que ambos gobiernos crearon en 1996 el Grupo de Contacto de Alto Nivel, para facilitar "la coordinación de sus respectivas estrategias y avanzar en el control del tráfico de drogas. Asimismo, divulgaron un diagnóstico conjunto sobre la amenaza de las drogas en 1997; una estrategia binacional para la cooperación en 1998 y presentaron un informe sobre las mediciones para evaluar la efectividad de las políticas en la materia en 1999".²¹

Por último, en el plano comercial, durante el sexenio zedillista se detalla que "el valor acumulado del comercio de México con los Estados Unidos de América y Canadá ascendió a 1 021 253 millones de dólares, monto superior en 543 544 millones de dólares al observado en el periodo 1989-1994". Ambos países, durante el sexenio zedillista, acumularon un total de 36 181.7 millones de dólares como inversión extranjera directa, "cifra que representa 68% del total de la inversión captada por nuestro país en el mismo periodo".²² Hasta aquí las estadísticas gubernamentales de los avances en política exterior como fundamentos de la soberanía nacional o SNM, los cuales, en el próximo apartado, ubicaremos de forma más precisa.

¹⁸ Ibid., p. 3.

¹⁹ Ibid., p. 3.

²⁰ Ibid., p. 5.

²¹ Ibid., p. 5.

²² Ibid., p. 6.

LA REALIDAD DE LA SEGURIDAD NACIONAL CON ZEDILLO

Antes de pasar a confrontar empíricamente los magros resultados de la política exterior para la SNM, haremos un breve paréntesis de reflexión y ubicación teórica.

Diversos analistas consideran que, en la elaboración de una estrategia internacional, un Estado tiene dos opciones extremas o contrapuestas. Una es la elaborada con base en el realismo, lo que significa, entre otras cosas, el que un ente estatal busque contrarrestar o equilibrar el poder de otro u otros estados, a través del uso del poder nacional propio o mediante alianzas con otros entes estatales, para así lograr cierta autonomía. La otra opción extrema consiste en buscar el alineamiento con la potencia hegemónica y renunciar a cualquier posibilidad de efectuar acciones con relativa autonomía, bajo el supuesto de obtener algunos beneficios como compensación a la supeditación aceptada y buscada.²³

Dadas las crecientes vulnerabilidades múltiples de México ante los Estados Unidos y bajo una estricta lógica realista, el Estado y gobierno mexicanos deberían haber adoptado una estrategia exterior principalmente realista (establecer alianzas con otros estados para contrarrestar al menos parcialmente el poderío estadounidense) y de forma secundaria normativista. Sucedió todo lo contrario; se privilegió el principismo o normativismo en el discurso y también se distanció del realismo a pesar del discurso gubernamental, como lo muestran los hechos cotidianos y de corto, mediano y largo plazos. En suma, el gobierno y el Estado mexicanos decidieron un alineamiento casi total con los Estados Unidos contrario a la lógica de poder del enfoque realista.

Lo planteado se puede exponer en términos más amplios, a la vez que más precisos. El siguiente pasaje sirve para ilustrar la estrategia de la política exterior mexicana, pero también, cabe enfatizar, la política de seguridad nacional de los sexenios de Salinas y Zedillo:

Tanto desde el marco teórico como del empírico, resulta útil identificar cuatro relaciones entre las grandes estrategias de los Estados: competitiva, coincidente, paralela y subordinada. La relación competitiva existe cuando un Estado representa la principal amenaza para la seguridad de otro. Dos Estados tienen grandes estrategias coincidentes cuando, de manera independiente, identifican la misma amenaza a su seguridad. La relación paralela ocurre cuando dos países

²³ Blanca Torres, 1997. Aquí aparecen en forma concisa algunas críticas a la política diplomática mexicana, y se bosquejan las dos estrategias estatales extremas que mencionamos en el texto.

identifican, de manera independiente, amenazas distintas no competitivas. La relación subordinada surge cuando un país representa la principal amenaza a la soberanía de otro, pero no es considerada como tal en la gran estrategia de este último.²⁴

Obviamente, el caso de México corresponde a la cuarta estrategia, al menos desde el sexenio de Salinas, pues éste buscó obsesivamente, incluso antes de la firma del TLCAN, integrar al país de manera más subordinada a la Unión Americana, a pesar del discurso gubernamental y de reflexiones teóricas en sentido contrario, o sea, que la integración fortalecía la soberanía nacional.²⁵ Ello implicó un giro de 180 grados, ya que los Estados Unidos, la amenaza histórica a la soberanía territorial y político-económica de México, se convirtió en el aliado por excelencia desde entonces y para el porvenir de nuestro Estado-nación, y en consecuencia para la SNM.²⁶

Pasemos a la parte empírica de la estrategia de alineamiento de la política exterior zedillista mediante la ubicación precisa de varias de sus iniciativas. Los hechos de la famosa táctica de la diversificación de relaciones diplomáticas, comerciales, de inversiones productivas y de cartera y de firma de tratados comerciales son, todos ellos, secundarios en cuanto a su trascendencia cualitativa, aunque no así en lo cuantitativo.

Ciertamente, como se señaló en el anterior apartado, aumentaron las sedes diplomáticas y consulares y el número de acuerdos, convenios y tratados suscritos; también se incrementó el monto del comercio y la inversión externos. Pero, por ejemplo, del total de consulados, 42 corresponden a los Estados Unidos; de las exportaciones e importaciones mexicanas, 87% de las primeras van al mismo país y 85% de las segundas provienen de la vecina nación del norte, según lo consigna el sexto informe de gobierno de Zedillo; y sucede algo parecido con la inversión extranjera directa y de cartera, donde más de 70% proviene de la Unión Americana y, por tanto, predomina dentro del total de ambos tipos de inversión.²⁷

²⁴ David R. Mares, 1997, p. 38. Énfasis nuestro.

²⁵ Para una crítica a la retórica gubernamental y a sus bases conceptuales, véase Piñeyro, *op. cit.*

²⁶ Desde una perspectiva favorable a la institucionalización del nexo comercial binacional, se deja entrever que tal situación, aun en caso de generalizarse a todos los ámbitos del nexo, no es del todo favorable para países como México. "En la esfera política práctica los esfuerzos gubernamentales no pueden ir en el sentido de la soberanía tradicional; van, más bien, en el sentido de negociar las condiciones para que la nueva arquitectura institucional sea lo menos desfavorable para los intereses nacionales y se garanticen los objetivos plasmados en las constituciones nacionales". Curzio, 2000, *op. cit.*, p. 151.

²⁷ Mañosamente, cuando el informe de gobierno resalta el total sexenal de exportaciones, importaciones e inversión extranjera directa engloba a los Estados Unidos y Canadá; de

La impresionante proliferación de tratados firmados, si bien es un hecho, no puede revertir la tendencia ascendente de “la madre de todos los tratados”, el TLCAN, y “el padre de todos los países”, los Estados Unidos. Dicha tendencia es apabullante no sólo por la cantidad o volumen sino también por la calidad y profundidad vertical y horizontal de los intercambios comerciales, productivos, culturales e incluso policiaco-militares. La relación bilateral con la Unión Americana es estructural, dinámica y avasalladora, y, por tanto, respecto de la táctica de la diversificación comercial, correctamente se subraya que “cabe preguntarse sobre la constancia de estos esfuerzos y más que nada, si las instancias a cuyo cargo quedan éstos, tienen la capacidad, la voluntad, los medios financieros y la coordinación necesaria para llevarlos con éxito. Y aquí me refiero no sólo al aparato gubernamental, sino también a otros actores relevantes, en particular a los empresarios”.²⁸

En pocas palabras, no sólo se requiere de decisión sino también de poder; puede haber el primer aspecto pero no el último, o bien, puede haber el poder y la decisión de los agentes empresariales para mantener y profundizar el vínculo a pesar de los intentos gubernamentales de diversificación exterior, más no consideramos que sea el caso; existe una convergencia estratégica inocultable entre los grandes sectores exportadores e importadores nacionales y transnacionales y el gobierno de Zedillo, respecto de con cuál nación comerciar de forma preferente: el coloso del norte.

Otro consejo histórico que vale la pena repensar, referido a la táctica de la institucionalización²⁹ de las relaciones con los Estados Unidos como medio para contrarrestar o al menos neutralizar parte de la asimetría de poder, es el siguiente: “Siempre existió dentro del gobierno mexicano un saludable escepticismo sobre su observancia, sobre todo en relación con el acatamiento por parte de los poderosos al mismo [...] Vale la pena preguntarse si esa actitud se mantiene. La fe ciega en la institucionalización es, por lo menos, riesgosa.”³⁰

No significa, todo lo anterior, que los esfuerzos de la política exterior sean intrascendentes, por ejemplo, los referidos a los miles de casos de

hecho, el volumen predominante de los tres rubros corresponde al primer país. Véanse cuadros estadísticos y textos alusivos en *Sexto Informe*, op. cit., pp. 127, 128, 133, respectivamente.

²⁸ Torres, op. cit., p. 13.

²⁹ Una excelente definición es la siguiente: “por institucionalización se entiende, según su tipo, el establecimiento de reglas por parte de los gobiernos con el fin de normar las conductas o una serie de códigos y convenciones sobre el comportamiento de los Estados involucrados”, Torres, op. cit., p. 12.

³⁰ *Ibid.*, p. 12.

protección y asesoría a los connacionales ilegales en los Estados Unidos por parte de los consulados, pero más importante hubiera sido actuar enérgicamente para reducir el número de cientos de ilegales muertos o heridos y miles de los mismos cuyos derechos humanos fueron violados. Tampoco es cuestión de menospreciar la firma de tratados como el acordado con la Unión Europea,³¹ pero todas son acciones que sólo constituyen elementos potenciales que no contrarrestan a corto o mediano plazos, las tendencias predominantes de dependencia estructural y múltiple con la Unión Americana.

Frente al panorama descrito, sin duda lo económico tiene un peso determinante para definir las actitudes y políticas gubernamentales mexicanas de sumisión, y las estadounidenses de prepotencia.³² No englobamos en lo económico sólo el masivo comercio e inversión estadounidense sino también el aumento o la disminución de las millonarias remesas de dólares enviadas anualmente a México por los migrantes legales e ilegales, las importantes divisas obtenidas por el turismo de los Estados Unidos e incluso los mayores o menores flujos financieros provenientes del narcotráfico, todos los cuales sirven para reactivar la economía formal e informal e incluso la clandestina o criminal. En suma, lo económico puede apreciarse no sólo como lo nacional sino también como lo externo; hoy por hoy ambas facetas están muy articuladas, con enorme predominio creciente de lo exógeno sobre lo endógeno. Muestra de ello son los múltiples impactos negativos que se pronostica tendrá la economía mexicana debido a la desaceleración del sistema productivo estadounidense prevista para el año 2001.

Desde otra perspectiva, respecto del carácter interno de lo económico y siguiendo la lógica del PND zedillista, cuatro son sus objetivos cardinales: fortalecimiento de la soberanía nacional, vigencia plena del Estado de de-

³¹ A inicios de 2001 el presidente Fox, ante la desaceleración económica estadounidense y sus negativas y graves repercusiones para nuestra economía, se mostró optimista por la opción comercial europea; empero, un estudio del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado y la delegación de la Comisión Europea en México señala los obstáculos para incrementar las exportaciones a Europa: "la concentración del comercio mexicano en la región del TLC, las distancias que elevan considerablemente costos de transporte y la falta de mano de obra suficientemente capacitada para absorber rápidamente nuevas tecnologías y procesos productivos de Europa", *La Jornada*, 6 de febrero de 2001.

³² La siguiente reflexión muestra la disyuntiva extrema que vive México frente a los Estados Unidos, aunque cabe señalar que el gobierno mexicano ya optó por "adaptarse" o mejor dicho aceptar las iniciativas hegemónicas: "El gran reto que hoy enfrentan los gobiernos nacionales y especialmente en México, es superar o adaptarse a las presiones hegemónicas. La presión hegemónica más importante en un país como México es la adaptación de las políticas económicas y las de combate a las drogas a los cánones establecidos por la gran potencia", Curzio, op. cit., p. 155.

recho con justicia y seguridad pública, avance y consolidación de la democracia y desarrollo social; objetivos que están basados en un objetivo rector y definitorio del rumbo de los demás: el crecimiento económico. Textualmente, así lo plantea el PND: “el objetivo estratégico fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 es promover un crecimiento económico vigoroso y sustentable que fortalezca la soberanía nacional, y redunde en favor tanto del bienestar social de todos los mexicanos, como de una convivencia fincada en la democracia y la justicia”.³³

No entraremos a detallar los errores de diagnóstico económico del PND, las continuidades con la política comercial productiva salinista ni los pronósticos negativos de ambos rubros desde inicios de sexenio de Zedillo;³⁴ sobran estadísticas y textos que dan cuenta sobre el particular. Sólo queremos resaltar que consideramos que el problema central es la propia concepción de crecimiento económico, el cual, a decir de un certero economista,

no se ha convertido en desarrollo, en un sentido nacional y social; no ha habido eficiencia para el aprovechamiento óptimo de nuestros recursos, el más importante, el capital humano en función de las grandes necesidades de la población. En ese sentido, el proyecto económico en marcha, que con el PND se pretende profundizar y continuar no ha sido eficiente. Si de lo que se trata es de reproducir una eficiencia limitada al logro de los objetivos de rentabilidad y poder financiero de unas cuantas corporaciones nacionales y transnacionales, entonces sí es probable que la estrategia que se señala en el PND efectivamente alcance ese propósito.³⁵

A fines del sexenio zedillista también hubo analistas que destacaron los gigantescos resultados negativos macro y microsocioeconómicos.³⁶

Al margen de los críticos del zedillismo, cabe destacar que el propio Banco Mundial reconoció que, si bien existió control de ciertas variables y acciones macroeconómicas (gasto público equilibrado, inflación de un dígito, desregulación o privatización de empresas estatales y apertura comercial y de inversión), al final del régimen de Zedillo habían aumentado sobremanera la pobreza y la miseria, así como el desempleo masivo. La me-

³³ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000, p. 120. Énfasis nuestro.

³⁴ Una crítica inicial y extraordinariamente clara al plan zedillista aparece en Felipe Zermeno López, 1995.

³⁵ *Ibid.*, p. 11. Énfasis nuestro.

³⁶ Basta citar un ensayo por demás elocuente, tanto por su título como por las estadísticas que aporta: Mario J. Zepeda Martínez, 2000.

ta del PND de generar un mínimo de un millón de empleos anuales se quedó en un promedio anual de 580 mil puestos de trabajo,³⁷ e igualmente la disminución de la población pobre (23 millones) y miserable (20 millones) deberá esperar para el próximo siglo, al menos para el año 2030, según distintos pronósticos.

Si el crecimiento económico planteado por el PND no se cumplió, aun en su sentido más restringido (generación masiva de empleos y disminución de la miseria), es decir, al margen de que los empleados ganaran misalarios y los miserables pasaran a ser sólo pobres, difícilmente los otros objetivos nacionales del PND podían haber sido satisfechos. No podía, por tanto, la más audaz, agresiva y abnegada estrategia de política exterior, haber cambiado los flujos dominantes (migración, narcotráfico, comercio, inversiones) de la relación bilateral con los Estados Unidos, ni tampoco alterado los retos internos a la política de seguridad nacional como base de apoyo para el fortalecimiento de la soberanía nacional, retos que a continuación abordamos y comentamos.

LA POLÍTICA DE SEGURIDAD NACIONAL Y LA SOBERANÍA NACIONAL

Nuestra visión de México para el año 2000, es la de un Estado que ha sabido garantizar su seguridad nacional y el imperio de la Ley en todo su territorio; que asume su peso específico en el mundo y que logra acrecentarlo. Es la de una nación de pertenencias múltiples, que establece alianzas flexibles para promover sus intereses, y que se fortalece en el exterior a partir de sus comunidades en el extranjero (Ernesto Zedillo, Primer Informe de Gobierno, 1995) (énfasis nuestro).

Aunque en el PND el narcotráfico no aparece catalogado como la principal amenaza a la SNM, a partir del primer informe de gobierno de Zedillo el tráfico de drogas retiradamente figura como tal. La política de seguridad nacional es la vertiente interna para apoyar la soberanía nacional; la otra, como ya expusimos, es la política exterior. Las funciones de resguardo de la SNM recaen principalmente en las fuerzas armadas mexicanas (FAM) y tales misiones son: mantener la integridad territorial; salvaguardar los recursos naturales; proteger y vigilar las instalaciones estratégicas (Pemex, CFE, etc.); combatir el tráfico ilegal de drogas, armas y personas; auxiliar a la población en desastres naturales o humanos, y efectuar labor social entre los sectores sociales más pobres.

³⁷ *Ibid.*, p. 12.

El énfasis en tales misiones varía según el informe anual; así, por ejemplo, sólo en el primero se plantea de forma enfática la disposición de salvaguardar la paz como misión básica de seguridad nacional realizada por las fuerzas armadas.

Considerando que el narcotráfico ha sido definido como la principal amenaza a la SNM, y las FAM como su principal barrera de contención, es menester hacer algunas reflexiones y precisiones sobre dicho fenómeno social desde una perspectiva histórica reciente y con cierta proyección.

En primer lugar, resulta necesario precisar que la estrategia estadounidense actual insiste en la postura guerrerista frente al narcotráfico, y considera que las deficiencias básicas se resuelven con una mayor coordinación entre los múltiples departamentos y agencias nacionales, así como con los de México; con una mayor centralización del mando en un zar antidrogas para la frontera sur y sus equivalentes para México, etc. No entraremos a evaluar los avances reales (mayor coordinación, intercambio de información, reuniones de evaluación, etc.) de la guerra binacional a las drogas.

Sin embargo, en segundo lugar, cabe recuperar algunas observaciones de ciertos especialistas, quienes señalan que dicha guerra no se está ganando, y que los indicadores de "efectividad" utilizados para evaluar las batallas exitosas son muy cuestionables. Argumentan los especialistas³⁸ que el gobierno de México elimina o arresta grandes capos, pero que éstos son sustituidos rápidamente por otros, dado lo atractivo de un negocio que es multimillonario; también sostienen que el aumento de las confiscaciones gubernamentales de droga en tránsito a los Estados Unidos no disminuye su ingreso, consumo ni su calidad en dicho país; a la detección de rutas de comercio o transporte (terrestre, marítimo y aéreo) sigue de inmediato el establecimiento de nuevas rutas fuera de México pero alrededor del país. Existen datos oficiales estadounidenses sobre lo fallido de los esfuerzos mexicanos por disminuir el cultivo de amapola o el tránsito de coca al vecino país.³⁹

³⁸ Jorge Chabat, 1997 y 2000; Eric L. Olson, 1996.

³⁹ "A pesar del éxito de México en cuanto a reducir la cantidad de cultivos de mariguana, no ha sido exitoso en reducir los cultivos de amapola. De 1990 a 1997 México erradicó cerca de 56 800 hectáreas de cultivos de amapola. Sin embargo, la cantidad de cultivos de amapola en 1997 fue casi 2 000 hectáreas mayor que a inicios de los años noventa [...] México ha aumentado la cantidad de cocaína confiscada de 1994 a 1997, pero dichas confiscaciones aún están por debajo de los niveles de 1990 a 1993 [...] los funcionarios estadounidenses de la administración de justicia y de la embajada en México afirman que la cantidad de drogas que entra a los Estados Unidos desde México permanece esencialmente sin cambio, además de que no ha sido desmantelada ninguna organización importante de narcotraficantes", United States General Accounting Office, 1998, pp. 10-13. Énfasis nuestro.

Para México, la intensificación del combate antinarcóticos no sólo implica el ambiente de inseguridad y violencia generado sino que, al dificultársele el ingreso de droga a los Estados Unidos, el narcotráfico opta por aumentar el suministro al mercado mexicano con los cargamentos no introducidos al vecino país norteamericano. La drogadicción, como fenómeno tendencialmente masivo, es reciente y abarca cada vez más sectores infantiles y juveniles de todas las clases sociales y regiones de la nación, de acuerdo con reportes recientes de las autoridades judiciales y de salud.

Todo indica que la guerra antidrogas es imposible de ganarse, aunque existan batallas exitosas; como máximo se puede aspirar al control o disminución de la producción (oferta) y el consumo (demanda) de drogas, aspectos que, como señalamos, no han variado. Se ha planteado como estrategia alternativa la necesaria legalización controlada (o regulación) de ciertas drogas, acompañada de un proceso de amplias y permanentes campañas contra su consumo en centros educativos, deportivos, religiosos y productivos, y de extensas campañas de rehabilitación de farmacodependientes mediante el aumento de centros públicos y privados para la atención de adictos. La estrategia legalizadora debería cumplir dos requisitos ineludibles: ser simultánea y uniforme (en aspectos legales, médicos, educativos, etc.), y al menos ser trinacional: comprometer a Canadá, Estados Unidos y México.

Resulta impostergable para la sociedad mexicana realizar un amplio y profundo debate público sobre el narcotráfico como problema de seguridad nacional, del Estado y del gobierno. Debate donde participen abierta, desprejuiciadamente, sin mitos,⁴⁰ de un lado, especialistas de las ciencias sociales y naturales, así como funcionarios públicos expertos en el tema, y del otro lado, organizaciones empresariales, religiosas, sindicales, partidarias, de padres de familia, entre otras.

Hasta ahora, en México ha privado la visión coercitiva de la drogadicción sobre la preventiva y la rehabilitadora, y además predomina la óptica represiva frente al narcotráfico y no la de participación social, de denuncia y colaboración con las autoridades. Existe una casi total aceptación de la estrategia antinarcóticos estadounidense por parte del gobierno de Zedillo,⁴¹ estrategia que tiende a vulnerar más la soberanía territorial nacional,

⁴⁰ Para propuestas y críticas a mitos sobre las repercusiones de la legalización de enervantes, véase Gustavo de Greiff Restrepo, 1997. También Pat Holt, ex jefe de personal del Comité de Relaciones Exteriores del Senado estadounidense, propuso la legalización de las drogas, *Excelsior*, 6 de julio de 1998. La Cumbre sobre las Drogas en Naciones Unidas recibió un despliegue de parte de personalidades de la academia, la política y las artes, de las más diversas posiciones ideológicas, a favor de la legalización, *New York Times*, 5 de junio de 1998.

⁴¹ Sobre el entramado binacional policiaco-militar actualmente se opina: "La pista de la

la autonomía de las instituciones del Estado (en su capacidad de planeación, investigación, persecución, arresto y enjuiciamiento de los narcotraficantes) y la legitimidad de las mismas frente a la nación.

De acuerdo con los tiempos neoliberales, donde todo se pretende evaluar con base en los costos implícitos y los beneficios por obtener, para tomar cualquier decisión individual o de Estado, es conveniente empezar a reflexionar sobre si los enormes costos (cientos de soldados y policías muertos y heridos, expansiva descomposición social,⁴² creciente gasto público y tendencia al deterioro ambiental) convienen al interés nacional mexicano, ante los magros beneficios de legitimidad, gobernabilidad e institucionalidad, así como en cuanto a la relación bilateral con los Estados Unidos.⁴³ ¿No estaremos haciendo una tarea ajena que poco a poco destruye al Estado y la sociedad mexicanos?⁴⁴

En síntesis, la apuesta estratégica para el futuro radica en el aumento de la cooperación y coordinación nacional y binacional, en más y mejor tecnología de punta y de material humano, y en menor corrupción, impunidad e ineficiencia judicial y administrativa en México. Predomina así una visión tecnicista (mayor coordinación), economicista (más recursos financieros) y voluntarista (decisión de los gobiernos y estados). Técnica moderna, presupuesto amplio y voluntad política permanente son elementos importantes para la batida antidrogas, aunque no suficientes para ganar la guerra.

Es decir, para México, considerando las desastrosas condiciones de vida de la mayoría de la población, y la situación de ilegalidad e ilegitimidad

cooperación a nivel policiaco se ha abierto tanto que ya no está claro quién dirige y quién ejecuta las políticas y las acciones en ambos lados de la frontera", Curzio, 2000, p. 158. Una revisión específica sobre el narcotráfico puede consultarse en José Luis Piñeyro, 1998.

⁴² Sólo en la ciudad capital 27 mil niños de la calle (90% del total) consumen algún tipo de droga ilícita, *Excélsior*, 10 de diciembre de 1997. Además, los narcos usan crecientemente a infantes para el transporte y venta de drogas; por ejemplo, en Tamaulipas los usan para introducir las al vecino país; en 1997 fueron arrestados 200 niños por tal circunstancia, *Excélsior*, 28 de noviembre de 1997.

⁴³ Este conjunto de facetas que cubre la guerra al narcotráfico ya es reconocido por la prensa militar; aunque no hay en la misma una evaluación de su impacto negativo, considera al narcotráfico como la mayor amenaza a la seguridad nacional, debido a que "atenta contra la estabilidad política y social del país, poniendo en peligro la solidez de las Instituciones Nacionales, deteriorando la relación con gobiernos extranjeros y lesionando el prestigio de México en el contexto internacional", *Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, p. 14. Énfasis nuestro.

⁴⁴ A finales de 1998, el general MacCaffrey pronosticaba que la reducción del flujo de drogas a los Estados Unidos era de muy largo plazo, dada la creciente gravedad de la amenaza representada por el narcotráfico para México y los Estados Unidos; además vislumbraba que durante los próximos tres años (2001) no habría ninguna reducción considerable del flujo mencionado, a lo más disminuiría 25%; para el año 2003 se preveía una reducción de 50% y para el año 2008 se abatiría 80% el tráfico de estupefacientes ilícitos, *Excélsior*, 29 de agosto de 1998.

de algunas instituciones de administración de justicia y seguridad pública, el combate al narcotráfico al estilo estadounidense, combinado con presiones e injerencias (certificación anual, acusaciones de corrupción e ineficiencia de autoridades civiles y militares, operaciones encubiertas como la denominada "Casablanca", etc.), llevan al Estado-nación al extremo de la supervivencia. Como muy bien lo plantea un especialista:

el efecto más nocivo de la influencia de los Estados Unidos en las políticas antidrogas es que pone al gobierno mexicano en una trampa de la que no puede salir. Mientras, la violencia y la corrupción están carcomiendo el Estado [...] Si el mecanismo de certificación antidrogas de los Estados Unidos falla, el gobierno de los Estados Unidos va a desarrollar nuevas formas para resaltar los esfuerzos mexicanos en la lucha antidrogas sin admitir la creciente debilidad del Estado mexicano. El límite de este juego son los límites del Estado mexicano mismo.⁴⁵

No se vislumbran en el horizonte cambios en la estrategia mexicana antidrogas; todo parece indicar que convergerá más con el carácter represivo propugnado por los Estados Unidos. Dos preguntas evidentes son: si no pueden las FAM, como institución básica del Estado, ¿entonces qué otra institución estatal podrá entrar al combate? Y si no se impulsa o permite la participación permanente y amplia de la nación, ¿entonces de dónde vendrá el apoyo al Estado? El problema de fondo estriba en la debilidad económica y política estructural del Estado y la nación mexicanos y la subordinación creciente a la estrategia belicista de la Unión Americana y al conjunto de la estrategia comercial y financiera que genera círculos concéntricos de dependencia múltiple que afectan la SNM.

CONSIDERACIONES FINALES

¿Puede abandonarse la estrategia de seguridad nacional a la buena voluntad y las ocurrencias inteligentísimas del mandatario en turno, a los intereses del partido gobernante, a las exigencias de las cúpulas económico-financieras o a los vaivenes de la política exterior norteamericana? ¿O ya es tiempo de pensar y definir una estrategia en términos verdaderamente nacionales, desde las

⁴⁵ Chabat, 1997, p. 25. La cercanía de tal límite es reconocida por la prensa militar, al asentar que, aunque el narcotráfico no ha sobrepasado la capacidad de los cuerpos policíacos, la actuación de las FAM estuvo encaminada a evitarlo. "La participación militar en la aportación de resultados al esfuerzo nacional ha evitado que este fenómeno social rebase la capacidad de respuesta de Estado", *Revista del Ejército...*, op. cit., p. 37.

perspectivas de un Estado democrático, al margen de la fuerza política que ocupe temporalmente el gobierno de la República?⁴⁶ (Grupo Consultor Interdisciplinario, 1997).

Para finalizar, conviene recordar que el PND del gobierno de Zedillo giraba alrededor de la defensa de la soberanía nacional, precisamente cuando ésta iba más en caída libre y sin red de protección. Soberanía crediticia ultracondicionada por el multimillonario préstamo para pagar los tesobonos, buena parte de ellos en posesión de accionistas estadounidenses. Soberanía monetaria devaluada al cien por ciento frente al dólar. Soberanía alimentaria mermada por el aumento de importaciones de granos básicos de consumo popular; algunos de éstos han llegado hasta 80%, como es el caso del arroz. Soberanía comercial reducida, pues, como mostramos anteriormente, más de 80% de las exportaciones mexicanas depende del mercado de los Estados Unidos, e igualmente un porcentaje similar de nuestras importaciones. Soberanía de inversión directa e indirecta debilitada, ya que, al igual que el dueto exportaciones-importaciones, del total de la inversión extranjera directa 70% es de origen estadounidense, e igualmente la de cartera.⁴⁷

Sintetizando, el sexenio de Zedillo se inicia bajo el signo de la extrema vulnerabilidad externa y termina con más indicadores económico-comerciales que apuntan hacia un aumento de la misma.

Por todo lo expuesto, podemos concluir que lo estratégico, como concepción de Estado, primero, y de gobierno, después, desapareció durante los últimos tres sexenios neoliberales. Internamente, el mantenimiento de la SNM es concebido como un problema de control policiaco-militar⁴⁸ y de estabilidad del régimen presidencialista y monopartidista, al margen de consideraciones del grado de legitimidad y legalidad de las instituciones del Estado y del gobierno; claro, ambos dentro del límite que aconseja la gobernabilidad autoritaria. Externamente, la SNM pasa por la obsesiva e irrestricta atracción de inversión extranjera productiva o especulativa, indistintamente; la privatización-extranjerización-norteamericanización de las empresas públicas estratégicas, sin importar la consecuente y drástica

⁴⁶ Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C., 1997.

⁴⁷ Una apología de la nueva soberanía librecambista, por supuesto al margen de las enormes asimetrías de poder comercial, aparece en Sidney Weintraub, "Tratado de libre comercio y soberanía", en Mónica Vereá Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998.

⁴⁸ Un hilo conductor de Rochlin es la falta de carácter integral de la SNM y su estricto contenido de control interno, manifestado por la militarización de ciertos cuerpos policiacos y la presencia castrense masiva en Chiapas. James Rochlin, 1997.

reducción de la autonomía relativa para el proceso de toma de decisiones gubernamental y estatal, o sea, de la soberanía nacional.

El México del liderazgo salinista y zedillista, durante y después de la firma del TLCAN, ha mostrado una serie de claudicaciones vergonzantes ante los Estados Unidos, como son: la aceptación pasiva o complaciente del creciente trato inhumano a los migrantes mexicanos, la mayor interferencia en el combate al narcotráfico, el abierto o disfrazado proteccionismo comercial, la descarga fronteriza de desechos tóxicos, la venta y donación de equipo militar chatarra, la inversión irrestricta en áreas económicas estratégicas, el suministro solícito de petróleo e importación creciente del mismo y de gas natural, el saqueo de recursos marinos, entre otras cesiones.

Faltó voluntad política a la dirigencia mexicana para elaborar una verdadera planeación estratégica de largo plazo, para recurrir a la población civil ante presiones internas o externas, para fortalecer y legitimar las instituciones del Estado, para solucionar mínimamente las grandes carencias materiales y morales de la nación. En una palabra, faltó legitimar al Estado con acciones concretas frente a la nación, y no sólo con medidas selectivas que no reducen ni mucho menos eliminan la pobreza generalizada, el desempleo crónico, los minisalarios de hambre, la educación virtual, la impunidad criminal, la corrupción institucional, la desindustrialización y el desastre agrícola continuos; problemas, todos ellos, que no van a modificarse un solo centímetro con el respeto al famoso Estado de derecho. Se requieren profundas reformas estructurales que cambien las relaciones entre las diversas regiones, los sectores y las clases sociales de la nación, así como el funcionamiento de las instituciones del Estado bajo la supervisión de la sociedad civil y los nuevos poderes surgidos de la misma, que históricamente han quedado sujetos al poder presidencial: los poderes Legislativo y Judicial de la federación.

A inicios de siglo, México requiere de un gobierno nacional con capacidad de planeación estratégica, con imaginación y audacia política, con un amplio apoyo social activo para establecer alianzas externas e internas que permitan reconstruir un Estado nacional democrático en lo interno y soberano en lo externo. Un gobierno capaz de visualizar a México a largo plazo como un Estado-nación y realizar cambios de alianzas de acuerdo con los intereses nacionales. De ser necesario, pasar de América del Norte a América Latina, con la que nos unen tradiciones, culturas y necesidades comunes. Donde el ejercicio de una soberanía compartida (con necesarios costos políticos y económicos) es más factible que entre potencias. Donde la seguridad nacional mexicana podría encontrar contenidos nuevos (no, como hasta ahora, principalmente prooligárquicos), a partir de una correlación de fuerzas que impulse una nueva práctica de la seguridad nacional

(satisfacción de las necesidades básicas de la nación), de la seguridad del Estado (identificación de la nación con las instituciones) y de la seguridad del gobierno: legitimidad de las acciones diarias del proyecto sexenal que fortalezcan a la nación y al Estado a largo plazo.

Para ponerlo con otros términos

Tradicional o actualizada toda definición de seguridad nacional contempla necesariamente dos grandes rubros: la ~~defensa~~ de un Estado frente a las amenazas del exterior (activas, latentes o potenciales) y las previsiones para encarar los ~~desafíos~~ internos a la institucionalidad vigente [...] Todo se resume en una idea: mantener el poder y mantenerse en el poder, pues la Nación es una entelequia si no encarna en instituciones representativas de la colectividad, en espacios legales de control y dominio jurídico-político. Ni cinismo ni turbiedad, simple ejercicio del ~~poder delegado~~ por la sociedad a los gobernantes, al cuerpo de élite y a los profesionales de la cosa pública encargados de ~~proteger~~ y ~~consolidar~~ el contrato social materializado en una determinada forma de organización estatal. Nada nuevo bajo el sol.⁴⁹

BIBLIOGRAFÍA

- Castañeda, Jorge G., "En un restaurante chino", *Nexos*, núm. 257, mayo de 1999.
- , "El salinismo", *Nexos*, núm. 259, julio de 1999.
- Curzio, Leonardo, "La seguridad nacional en México: balance y perspectivas", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.
- , "Estado, soberanía y seguridad nacional", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, 2000.
- Chabat, Jorge, "The Mexican Anti-Drugs Policy: Hidden Failure, Open Crisis," ponencia presentada en el seminario "States of Violence: The Limits National Sovereignty in Mexico" Londres, University of London, 20-21 de noviembre de 1997.
- , "La guerra imposible", *Letras Libres*, núm. 15, marzo de 2000.
- De Greiff Restrepo, Gustavo, "Éxito y fracasos en la lucha contra el narcotráfico", ponencia presentada en el seminario Narcotráfico y "Drogas en América Latina", El Colegio de México, mayo de 1997.
- Domínguez, Jorge I., "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica

⁴⁹ Grupo Consultor Interdisciplinario, "La seguridad... IV", op. cit., p. 3. Énfasis nuestro.

- Verea Campos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.). Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998.
- González, Guadalupe, "Los desafíos de la modernización inconclusa: estabilidad, democracia y seguridad nacional en México", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Grupo Consultor Interdisciplinario, S.C., "La seguridad nacional de México, IV", *Carta de Política Mexicana*, núm. 162, junio de 1997.
- Hristoulas, Athanasios, "Paz, estabilidad y prosperidad: el Nuevo Orden Mundial en los últimos diez años", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1988.
- Mares, David R., "Intereses estratégicos en la relación México-Estados Unidos", en Sergio Aguayo y John Bailey (coords.), *La seguridad de México y Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997.
- Meyer, Lorenzo, "El salinismo o el neoliberalismo real", *Reforma*, 27 de julio de 1995.
- Olson, Eric L., "The Evolving Role of Mexico's Military in Public Security and Antinarcotics Programs", Washington, D.C., Wola Briefing Series, Issues in International Drug Policy, 1996.
- Piñeyro, José Luis, "La seguridad nacional con Salinas", *Foro Internacional*, núm. 138, 1994.
- , "El narcotráfico y la seguridad nacional de México: cambios, críticas y propuestas", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.
- Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México, Talleres Gráficos de la Nación.
- , *Sexto Informe de Gobierno*, septiembre de 2000.
- Ramírez Medrano, Raúl, "El sistema de seguridad nacional y los objetivos nacionales permanentes tutelados por la Constitución Política Mexicana", *Revista de Administración Pública*, núm. 101, 2000.
- Revista del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos*, julio de 2000.
- Rochlin, James, *Redefining Mexican "Security": Society, State and Region under NAFTA*, Boulder-Londres, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- Romero Jacobo, César, "Quieren una frontera estable", entrevista con Lorenzo Meyer, *Reforma*, 6 de mayo de 1997. p. 6G, citado por Grupo Consultor Interdisciplinario, "La seguridad nacional de México, III", *Carta de Política Mexicana*, núm. 160, 16 de mayo de 1997.
- Salinas de Gortari, Carlos, "Reflexiones sobre una ensalada china", *Nexos*, núm. 258, junio de 1999.
- , "Las cifras y la sociedad civil", *Nexos*, núm. 260, agosto de 1999.

- Soros, George, "Capitalismo global: ¿última llamada?", *Nexos*, núm. 169, agosto de 1999.
- Torres, Blanca, "La política exterior de México: ¿en dónde estamos?", Bucareli Ocho, suplemento dominical de *El Universal*, 2 de noviembre de 1997.
- United States General Accounting Office, Drug Control, US-Mexican Counter Narcotics Efforts Face Difficult Challenges, Washington. D.C., 1998.
- Vega, Gerardo Clemente (general de división), *Seguridad nacional: concepto, organización y método*, México, Sedena, 2000.
- Weintraub, Sidney, "Tratado de libre comercio y soberanía", en Mónica Vereza Cmpos, Rafael Fernández de Castro y Sidney Weintraub (coords.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, ITAM-UNAM-FCE, 1998.
- Zepeda Martínez, Mario J., "La administración zedillista: economía polarizada e instituciones para la cohesión social debilitadas", *Memoria*, núm. 137, julio de 2000.
- Zermeno López, Felipe, "La estrategia de crecimiento en el PND", *Memoria*, núm. 80, agosto de 1995.

SEGURIDAD NACIONAL Y TRANSICIÓN POLÍTICA, 1994-2000

RAÚL BENÍTEZ MANAUT

LOS PROBLEMAS DE SEGURIDAD NACIONAL A FINES del siglo XX en México, así como las estrategias que puso en práctica el gobierno de Ernesto Zedillo para hacerles frente, responden a una serie de variables condicionantes.

En primer lugar están los asuntos de la estructura económica y social del país, que tienen efectos en la seguridad nacional. La pobreza es el efecto social de una estructura económica insuficiente para generar empleos y niveles de vida aceptables para aproximadamente 60% de la población. De esta condición se derivan protestas sociales, incapacidad del Estado para aplicar estrategias de combate a la pobreza exitosas, y recursos insuficientes del mismo Estado para financiar la reconstrucción de instituciones que puedan ayudar a solucionar problemas de seguridad nacional. A ello hay que agregar el proceso de reforma del Estado iniciado a mediados de los ochenta y profundizado durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Esta reforma del Estado planteó numerosos problemas de seguridad nacional por el desmantelamiento del sector paraestatal de la economía y de muchos programas sociales, pretendiéndose con ello dirigir la economía hacia una regulación determinada por las leyes del mercado, proceso que produjo impactos importantes en la estabilidad política del país.¹

En segundo lugar está la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que obliga a revisar los conceptos autóctonos de desarrollo económico, y que tiene amplias repercusiones en la seguridad nacional y sus distintos ámbitos. En este nivel se debate sobre la continuidad del principio tradicional de soberanía del Estado mexicano, al mismo tiempo que se pasa a una relación con los Estados Unidos de mayor interdependencia y cooperación en la gran mayoría de los aspectos relativos a la economía del país. De igual manera, los efectos del TLCAN

¹ Rob Aitken, Nikki Craske, Gareth Jones y David Stansfield (eds.), *Dismantling the Mexican State?*, Londres, Macmillan Press, 1996.

en el sistema político son notables, principalmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo, a favor de la democratización del país.²

En tercer lugar, la crisis del Estado mexicano ha repercutido de forma destacada en una creciente debilidad de algunas instituciones fundamentales para la seguridad nacional, básicamente las vinculadas a la aplicación de la justicia y las que garantizan la seguridad pública. Ello ha desembocado en una crisis institucional sin precedentes, que ha facilitado la penetración del crimen organizado, en especial el narcotráfico, en las estructuras del Estado, en instituciones económicas como bancos y empresas y en la sociedad.³

En cuarto lugar, la seguridad nacional está influida por el proceso de democratización del país. La ampliación de la democracia a ámbitos como el reequilibrio del poderes federales, estatales y municipales, y entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tiene notables repercusiones. En el pasado la centralización de las atribuciones de las políticas de seguridad nacional en el Ejecutivo relegaba y subordinaba a los otros poderes, así como a los gobiernos estatales y municipales. De igual manera, los partidos políticos y la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales, academia y prensa) tienen capacidad de opinión y para ejercer presión en los asuntos de seguridad nacional. Éste es un fenómeno nuevo en México, propio de los años noventa, que se consolidó en el gobierno de Ernesto Zedillo.

En quinto lugar, han emergido fenómenos de protesta sociopolítica nuevos. El más destacado de ellos es la aparición del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que plantea también desafíos a la seguridad del país.⁴

Las anteriores variables transforman radicalmente el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, concentrado en el pasado en cinco dependencias del Poder Ejecutivo: Secretaría de Gobernación (Segob), Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), Secretaría de Marina (Semar), Procuraduría General de la República (PGR) y Secretaría de Rela-

² Por ejemplo, en las elecciones que le dieron el triunfo a Zedillo en 1994, por vez primera se aceptó la presencia de observadores internacionales. La mayoría de ellos fueron estadounidenses. De igual manera se aceptó una misión de la ONU. Véase Raúl Benítez Manaut, "La ONU en México. Elecciones presidenciales de 1994", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3, julio-septiembre de 1996.

³ Raúl Benítez Manaut y Stephen Wager, *National Security and Armed Forces in Mexico: Challenges and Scenarios at the End of the Century*, Washington, D.C., The Latin American Program, The Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1998, Working Papers Series, núm. 236.

⁴ Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (eds.), *Chiapas: los desafíos de la paz*, México, The Woodrow Wilson Center-Instituto Tecnológico Autónomo de México-Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2000.

ciones Exteriores (SRE). Poco a poco, como un proceso que acompañó la democratización del país, se inició la redefinición de las atribuciones de seguridad nacional hacia las cámaras de Diputados y Senadores, el Poder Judicial, los gobiernos de los estados e incluso, principalmente en materia de seguridad pública, a los gobiernos municipales.

Otro factor que define la seguridad nacional de México es que, al no tener el país durante el siglo XX enemigos militares externos o fronterizos, se concentra el esfuerzo en asuntos internos. El sistema político mexicano y sus estructuras de control político desarrollaron mecanismos para lograr estabilidad (o gobernabilidad) y seguridad pública para la población. Esta capacidad se deterioró lentamente desde inicios de los ochenta, con lo cual el régimen se vio obligado, primero, a proceder a una "liberalización" y apertura política (legalización de partidos políticos mediante reformas, reformas al sistema electoral, libertad de los medios de comunicación, etc.), y, posteriormente, a aceptar la posibilidad de que la oposición política conquistara poco a poco espacios de poder a través de elecciones. El éxito en la democratización del sistema político no se acompañó de la correspondiente reforma de las estructuras de seguridad pública, como lo ha demandado la población.

En el ámbito externo, se produjo una fusión entre seguridad nacional y mantenimiento de la soberanía, atribuciones que se canalizaron principalmente a través de la SRE, pero también mediante la Sedena y la Semar. La política exterior de México fue muy activa en correspondencia con los principios que la rigen, y la política de defensa fue muy cautelosa. Estos elementos se mantuvieron durante el gobierno de Zedillo. Sin embargo, se dio una activa participación de la diplomacia mexicana en el proceso de paz guatemalteco (consolidado en diciembre de 1996) y, por parte de las fuerzas armadas, en misiones internacionales de asistencia ante catástrofes naturales en Centro y Sudamérica.⁵ En otras palabras, la cautela internacional y la aplicación de la doctrina de no intervención se relativizan cuando conflictos políticos o militares o catástrofes naturales se dan en las fronteras geopolíticas del país.

Este conjunto de aspectos no se analizan en detalle en el presente artículo. El análisis se centra en las tres variables que consideramos fundamentales para la seguridad nacional a fin de siglo: 1) la entrada en vigor del TLCAN y las nuevas relaciones de seguridad y defensa con Estados Uni-

⁵ Raúl Benítez Manaut, "La Revolución mexicana y la seguridad internacional", en Jaime Bailón Corrés, Carlos Martínez Assad y Pablo Serrano Álvarez (eds.), *El siglo de la Revolución mexicana*, tomo II, México, INEHRM, 2000.

dos; 2) la emergencia del crimen organizado y la crisis de la impartición de justicia, seguridad pública e inteligencia; y 3) el conflicto de Chiapas.

EL TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE, LA SEGURIDAD NACIONAL Y LA DEFENSA

Desde el fin de la Guerra Fría, con el colapso de la Unión Soviética, los Estados Unidos consideran que las principales amenazas a su seguridad provienen de enemigos “no armados”, que no son estados, ni plantean amenazas convencionales:

Asuntos familiares como el terrorismo y la proliferación nuclear ahora comparten la agenda de la política exterior con amenazas no-armadas. La destrucción del medio ambiente, escasez de agua, movimientos masivos de refugiados, sobrepoblación, enfermedades infecciosas y los asuntos relativos a la pobreza en el Tercer Mundo afectan la seguridad de los Estados Unidos. Estos problemas pueden representar amenazas que requieran una intervención de los Estados Unidos.⁶

Por lo anterior, en los Estados Unidos —y también en Canadá— se construyó en los noventa una nueva percepción geopolítica, cuyo primer eslabón es el TLCAN y el segundo es un concepto ampliado que integra a todo el hemisferio. En consecuencia, los Estados Unidos pretenden que el TLCAN también pueda convertirse en un futuro Sistema de Seguridad de América del Norte. Canadá acepta implícitamente lo anterior, debido a que tiene firmados más de 80 acuerdos de defensa con los Estados Unidos, el más importante de los cuales es el NORAD, que data de 1958. Por estos compromisos, más de 600 militares canadienses colaboran directamente en territorio de los Estados Unidos.⁷ México se ha opuesto a esta concepción, pues va en contra de sus doctrinas de soberanía y nacionalismo. Sin embargo, México es la parte más débil de la alianza trinacional, lo cual lleva a plantear que la inestabilidad del sistema político mexicano se vuelve una posible amenaza a la seguridad de la región de América del Norte:

La principal preocupación para los Estados Unidos, proveniente de México, es la incapacidad del gobierno para reformarse y poder lograr una estabilidad económica y política. El deterioro de las condiciones internas en México pue-

⁶ “Unarmed Threats”, *The New York Times*, 29 de enero de 2001.

⁷ “Canada-United States Defense Relations”, Directorate of Western Hemisphere Policy (dnd.ca/admpol/org/dg_is/dwh/canus_e.htm).

de afectar la interdependencia económica que existe con los Estados Unidos, poniendo en peligro el acceso al petróleo, además de que se puede expandir la violencia, y causar una migración masiva de mexicanos hacia los Estados Unidos. Esto puede generar una presión sobre los Estados Unidos para actuar. La acción específica desde reducir la asistencia económica y técnica hasta reforzar militarmente la frontera. Otro escenario es que el conflicto rural existente en México continúe a los niveles actuales, causando tensión al gobierno, exacerbando los problemas socioeconómicos y el narcotráfico, y todo esto acompañado de corrupción. La migración ilegal, la inestabilidad económica y el comercio van a dominar las relaciones entre México y los Estados Unidos por muchos años. La violencia relacionada con el tráfico de drogas y la corrupción probablemente se incrementará a fines de los años noventa, mientras que el gobierno de los Estados Unidos hace negociaciones con otras fuerzas internas para encontrar, entre ambos países, la mejor forma de conducir la guerra contra las drogas.⁸

Canadá y los Estados Unidos consideran estratégica la cooperación en materia de seguridad y defensa. Uno de los campos donde se ha desarrollado la cooperación entre ambos países es el de la lucha contra el terrorismo.⁹ También en la OEA se estableció la Comisión de Seguridad Hemisférica en 1991. Esta Comisión tiene como obligación analizar las amenazas comunes a la seguridad y recomendar acciones de cooperación.¹⁰ Lo anterior lleva a que ambos países tengan muchas coincidencias en materia de seguridad internacional, principalmente en la ONU y la OTAN, aunque Canadá y los Estados Unidos también comparten preocupaciones de seguridad en regiones de Europa, como los Balcanes, y en Asia.¹¹ En la contribución a los sistemas de seguridad internacional, básicamente los establecidos en el seno de la ONU, Canadá y los Estados Unidos impulsan políticas activas que difieren notablemente del aislamiento mexicano a ese respecto. Canadá es uno de los países que más ha contribuido al despliegue de fuerzas de la ONU desde el inicio de las misiones de paz. La participación en dichas misiones destaca por un elemento básico de la política exterior canadiense: la promoción de la seguridad humana.

⁸ Institute for National Defense University, 1997 Strategic Assessment: Flashpoints and Force Structure, Washington, D.C., National Defense University, Fort Lesley y J. MacNair, 1997, capítulo 6, "North America". Esta afirmación sigue siendo válida desde el punto de vista estratégico para los Estados Unidos, con respecto a México, aunque data de 1998.

⁹ "Don't Blame Canada. U.S.-Canadian Cooperation on Terrorism Works", The Washington Times, 20 de enero de 2000.

¹⁰ "Seguridad hemisférica", AmericasCanada.org (americascanada.org/politics/security).

¹¹ "Current Issues in Canada-U.S. Relations", Department of Foreign Affairs and International Trade, Ottawa, 4 de abril de 2000 (www.dfait-maeci-gc.ca).

Entre los tres socios norteamericanos existe una percepción positiva de la entrada en vigor del TLCAN, por la posibilidad de que la interdependencia económica creciente sea, en sí misma, un factor de seguridad.

El TLCAN, ahora en su sexto año, ha sido un éxito. Los flujos del comercio y la inversión entre los tres socios se han incrementado notablemente. Desde que entró en vigor el acuerdo en 1994, la economía de los Estados Unidos experimentó una histórica expansión, con los más bajos niveles de desempleo en 30 años. La economía canadiense también se ha fortalecido y se han creado empleos. Aunque aún es muy temprano para hacer observaciones sobre los efectos en el largo plazo, las evaluaciones sugieren que los tres países se han beneficiado del TLCAN.¹²

En cuanto a las percepciones de los conflictos en el interior de los países del TLCAN, los Estados Unidos y Canadá mostraron gran preocupación por la emergencia del conflicto zapatista en 1994.¹³ Por todo lo anterior, en Canadá y los Estados Unidos sigue en debate si continuarán o cambiarán las percepciones mexicanas de seguridad que fueron predominantes durante el siglo XX. El tema más importante para los tres gobiernos es la falta de armonía institucional existente entre México y sus dos socios. En materia de seguridad y defensa, la deficiencia de México va desde la corrupción de los cuerpos policíacos y de impartición de justicia hasta las diferentes formas de organización de los sistemas de defensa y de inteligencia. Esto provoca diferencias respecto de las posibilidades y capacidades para enfrentar los diferentes problemas, contingencias y desafíos a la seguridad y defensa. Sin duda, el principal problema es el narcotráfico como fenómeno transnacional, con implicaciones regionales.

Uno de los elementos fundamentales de la cooperación en materia de seguridad nacional entre México y los Estados Unidos, durante el gobierno de Ernesto Zedillo, es que ha habido un cambio notable de las relaciones en cuanto a defensa se refiere. Durante la Guerra Fría, México se negó sistemáticamente a los intentos de los Estados Unidos de hacerlo firmar compromisos de cooperación militar; sin embargo, durante los años noventa se reactiva la ayuda militar. Las dos variables que inciden en lo anterior son la necesidad de equipo y entrenamiento para enfrentar con eficacia al narcotráfico, y la urgente modernización de las fuerzas armadas, tanto en términos doctrinarios como de equipo y capacitación de sus efectivos para enfrentar las guerrillas que aparecen desde 1994.¹⁴ En este senti-

¹² Ibid.

¹³ "Mexico: Prognosis for Stability", Commentary No. 52, Canadian Security Intelligence Service, Ottawa, diciembre de 1994 (csis-scrs.gc.ca/eng/comment/com52_e.html).

¹⁴ Las principales guerrillas que concentran la atención de las fuerzas armadas son el

do se han reorientado las misiones de las fuerzas armadas mexicanas en los últimos años.¹⁵

Durante 1994 se otorgó un presupuesto extraordinario al ejército y la armada para enfrentar la crisis de Chiapas, y posteriormente se mantuvo sin modificaciones importantes, en comparación con otros rubros del presupuesto del gobierno federal. En otras palabras, Zedillo no alteró a favor del gasto militar el presupuesto del gobierno, a pesar del programa de modernización de este sector.

Gasto público y fuerzas armadas, 1993-1999
(millones de pesos constantes, base 1993)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Neto total	300 842.20	283 452.20	296 843.10	321 061.80	304 954.70	327 068.20
Programable	225 742.20	191 737.40	201 939.30	227 150.10	222 520.60	221 990.50
No programable	70 481.60	88 928.70	91 734.00	93 911.70	82 432.20	108 465.40
FA	8 868.51	6 905.48	7 439.49	7 956.17	8 017.69	7 412.91
Social	118 777.80	101 910.60	104 239.40	120 967.20	128 755.50	144 455.50
Educación	45 406.90	40 461.10	41 380.10	45 129.20	55 023.00	57 555.60

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1994-1998 y Proyecto y Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, México, 1999.

En 1996 se inició un ambicioso programa de entrenamiento de los Estados Unidos para el ejército, la armada y los cuerpos policiacos mexicanos responsables de la guerra al narcotráfico. La justificación ante el Congreso fue la concentración del esfuerzo de cooperación en la guerra contra las drogas. Entre 1996 y 2000, el Programa Internacional de Control de Narcóticos entregó a México 30.2 millones de dólares; el Programa Internacional de Educación y Entrenamiento Militar le otorgó casi cuatro millones de dólares y entrenó a cerca de mil militares; en 1997 y 1998 se proporcionó equipo militar por 38 millones de dólares; el Programa de Asistencia Sección 1004 contra las Drogas entregó 64 millones de dólares en 1997, 1998 y 1999; el Programa 1031 contra las Drogas aportó ocho millones de dólares en 1997; en 1996 y 1997 se dotó equipo usado, en buenas condiciones, por un monto de 2.5 millones de dólares; en equipo, dentro de los

Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR).

¹⁵ Raúl Benítez Manaut, "Fuerzas armadas mexicanas a fin de siglo. Misiones", en Rut Diamint (ed.), *Control civil y fuerzas armadas en las nuevas democracias latinoamericanas*, Buenos Aires, Universidad Torcuato di Tella y Grupo Editor Latinoamericano, 1999.

programas de gobierno a gobierno, se vendieron 77 millones de dólares; y en ventas comerciales se autorizaron bajo licencia 450 millones de dólares. En el equipo adquirido por las fuerzas armadas mexicanas destaca un lote de 73 helicópteros UH-1H (que fueron devueltos, lo que provocó un conflicto entre ambos países) y tres fragatas tipo Knox para la armada. Esta cooperación militar se considera sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial. Entre sus resultados está el apoyo para que la nueva doctrina de guerra del ejército, armada y fuerza aérea, basada en las fuerzas especiales (Grupos Aeromóviles de Fuerzas Especiales, GAFE), pueda concretarse con eficiencia. El desarrollo de los GAFE, después de la aparición del conflicto zapatista, es una prioridad en todas las zonas militares y navales del país.¹⁶

Entre los aspectos pendientes en la cooperación en materia de seguridad está la “construcción institucional”, similar al proceso europeo. Esta construcción está mucho más avanzada entre Canadá y los Estados Unidos que en el ámbito trinacional o que en la relación México-Estados Unidos. Este es un asunto que también se abre en el Mercosur y en las relaciones hemisféricas:

Urge realizar una reforma institucional en las infraestructuras de seguridad nacional. Para enfrentar exitosamente los desafíos de seguridad nacional se requiere un complejo sistema interinstitucional muy bien coordinado. Esta coordinación es un acto político, particularmente entre oficinas que tienen cultura militar y aquellas que tienen estructuras burocráticas civiles. Para dirigir los esfuerzos hacia las amenazas transnacionales se demanda un alto grado de coordinación entre las partes de las fuerzas armadas y otras instituciones de seguridad nacional, como la policía, las aduanas y los sistemas judiciales; también se deben comprometer las dependencias gubernamentales responsables de la política exterior.¹⁷

Durante el mandato de Zedillo, la principal diferencia con el gobierno de los Estados Unidos, relativa a su sistema de toma de decisiones en política exterior, ha sido el proceso de “certificación” de la guerra contra las drogas. El último reporte del Departamento de Estado sobre la cooperación mexicana en dicha guerra, que debe ser certificado por el Congreso de los Estados Unidos en abril de 2001, señala que la corrupción sigue siendo un elemento presente en las fuerzas policíacas y militares de Méxi-

¹⁶ Adam Isacson y Joy Olson, *Just the Facts: A Civilian Guide to U.S. Defense and Security Assistance to Latin America and the Caribbean*, Washington, Center for International Policy, 2001 (www.ciponline.org/facts).

¹⁷ Patrice M. Franko, *Toward a New Security Architecture in the Americas. The Strategic Implications of the FTAA*, Washington, CSIS, 2000, p. 6.

co, lo que resta efectividad para enfrentar el problema (en el reporte se enfatiza la gran corrupción de la PGR).¹⁸ En el caso de la guerra contra las drogas, hay muchos avances en la cooperación bilateral entre México y los Estados Unidos. En 1996 se estableció institucionalmente el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN) entre ambos gobiernos. Su primer resultado es la “Declaración de la Alianza México-Estados Unidos contra las Drogas”, firmada en mayo de 1997, para establecer una estrategia común que complemente los esfuerzos nacionales. Producto de este esfuerzo es el que se sostenga que México es líder mundial en erradicación de plantíos de amapola y mariguana.¹⁹ Esta cooperación ha sido obstaculizada por el descubrimiento de numerosos vínculos de militares, políticos y funcionarios de las agencias mexicanas de investigación con los cárteles de las drogas.²⁰ En este caso, la herencia del régimen político del PRI, la corrupción, fue uno de los principales problemas que tuvo que enfrentar el gobierno de Zedillo en materia de seguridad nacional.

El otro aspecto donde hay notables diferencias entre México y los Estados Unidos, con importantes repercusiones para la seguridad nacional, es el de la migración. Se estima en ocho millones de personas nacidas en México las que están viviendo en los Estados Unidos, de las cuales la mitad no tienen legalizada su residencia ni su permiso laboral. Se calcula en ocho billones de dólares el valor de las remesas que se envían a familias rurales en estados pobres de México, como Oaxaca, Puebla, Zacatecas, Guerrero o Michoacán, donde en algunos casos dichas remesas son la fuente principal de ingresos económicos.²¹

De los países firmantes del TLCAN, los Estados Unidos le otorgan prioridad a opciones militares para la solución de conflictos internacionales, mientras que México y Canadá son más proclives a la promoción del diálogo y los mecanismos de negociación. México y Canadá compartieron la experiencia exitosa de la resolución de conflictos en Centroamérica, donde los Estados Unidos participaron marginalmente. Durante el gobierno de

¹⁸ Bureau for International Narcotics and Law Affairs, U.S. Department of State, *International Narcotics Control Strategy Report*, 2000, Washington, 1º de marzo de 2001. Capítulo “Canada, Mexico and Central America”, pp. 22-23.

¹⁹ GCAN-SER, “Principales resultados de la cooperación binacional México-Estados Unidos contra las drogas ilícitas”, México, agosto de 2000, mimeo.

²⁰ El caso más importante es el del general Jesús Gutiérrez Rebollo, a quien se le descubrieron vínculos con el llamado cártel de Juárez en febrero de 1997. También, en cuanto a la narcopolítica, el caso que despierta mayores sospechas es el vínculo del ex gobernador de Quintana Roo, Mario Villanueva, con el cártel de Juárez.

²¹ “Mexico Seeks Lower Fees on Funds Sent From U.S.”, *The New York Times*, 3 de marzo de 2001, p. 1.

Ernesto Zedillo la acción más exitosa fue el apoyo a la ONU para que se firmara el acuerdo de paz de Guatemala en diciembre de 1996.

Un elemento importante de la política de seguridad internacional de Ernesto Zedillo, que no es compatible con la de los Estados Unidos, es que, en la mayoría de los compromisos relativos a la seguridad hemisférica, México continuó siendo un país “disidente”, a pesar de estar firmado el TLCAN. Lo más importante de ello ha sido que México no participa directamente en las Cumbres de Defensa de Las Américas, sino sólo como observador. Con respecto al deterioro de la crisis colombiana, México se negó a que este conflicto se intentara resolver con medios militares. La principal diferencia entre México y Canadá en materia de seguridad internacional es la política de intervención humanitaria de este último.²²

El TLCAN ha abierto la posibilidad de que se transforme la relación de México con los Estados Unidos y Canadá, de una vecindad, producto de la cercanía geográfica, a una “asociación inevitable”. O sea que, en los conceptos geopolíticos de los Estados Unidos, la frontera geográfica, por el hecho de serlo, debe llevar a la cooperación y al establecimiento de compromisos de largo plazo.²³

LA EMERGENCIA DEL CRIMEN ORGANIZADO Y LOS SISTEMAS DE INTELIGENCIA Y SEGURIDAD PÚBLICA

En relación con la gobernabilidad, la Segob ha realizado numerosas reformas desde inicios de los años noventa. Sin embargo, estas reformas fueron insuficientes para resolver la conflictividad social y política. Por ello la Segob ha sido reformulada en diversas direcciones. La más importante de ellas es el abandono de las funciones de control de los procesos electorales. Esto fue producto de la presión de la sociedad civil y de la creciente fortaleza de las formaciones políticas de oposición, principalmente del Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). La creación del Instituto Federal Electoral (IFE),²⁴ a inicios de los noventa, con estructuras autónomas para regular, organizar y dirigir los pro-

²² “Reconciling State Sovereignty and Humanitarian Action: The Difficult Issue of When to Intervene”, *Canada World View*, núm. 10, invierno de 2000.

²³ Clint Smith, *Inevitable Partnership. Understanding Mexico-U.S. Relations*, Boulder y Londres, Lynne Rienner Pu., 2000.

²⁴ En el presente artículo no se analizan la estructura del IFE y sus responsabilidades en la garantía y resguardo de la gobernabilidad. El IFE se apoya legalmente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) desde 1993.

cesos electorales federales, es un gran avance. Este mismo logro se dio, aunque con menor velocidad, en el ámbito estatal, con la creación de los institutos electorales. Otro elemento que apoyó la construcción institucional en materia de gobernabilidad —con impactos en la seguridad nacional— fue la aprobación por el Congreso de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH),²⁵ a la que se le confiaron funciones de vigilancia de esos derechos, las cuales habían estado bajo la responsabilidad de la Segob. La CNDH, al igual que el IFE, se instituyen debido a la gran presión nacional e internacional. El IFE, por la presión de la sociedad civil y de los partidos políticos, se puede considerar un derivado del proceso electoral de 1988; la CNDH se explica en función de las evidencias de violaciones a los derechos humanos cometidas por instituciones del Estado en sus tres niveles (federal, estatal y municipal), siendo muy graves las violaciones en el medio rural.²⁶ Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se profundizó el ejercicio real de la democracia electoral; sin embargo, en algunas regiones del país los cuerpos de seguridad del Estado (en sus tres niveles) cometieron violaciones a los derechos humanos.²⁷ Los dos acontecimientos relevantes en este sentido son los asesinatos en Aguas Blancas, Guerrero, en 1996, y en Acteal, Chiapas, en 1997.

Otra reforma estructural que se dio en la Segob es el creciente abandono del control sobre los medios de comunicación. Los analistas consideran que se ejerció un fuerte control sobre los medios televisivos, mientras que fue real la apertura y liberalización de la prensa escrita y radiofónica. Un nuevo medio de comunicación, el internet, no pudo ser controlado por la Segob. Este medio tiene creciente importancia e influencia. Su notoriedad saltó a la luz pública desde 1994, a raíz de su empleo por el EZLN.²⁸ El abandono por parte de la Segob del control de los procesos electorales, la vigilancia de los derechos humanos y el control de medios de comunicación son los más importantes cambios habidos en consonancia con la transición a la democracia. En cambio, el fracaso más notable de la Se-

²⁵ En el presente ensayo no vamos a analizar la CNDH y sus efectos en materia de gobernabilidad y legitimidad.

²⁶ Human Rights Watch/Americas, Mexico, *The New Year Rebellion: Violations of Human Rights and Humanitarian Law During the Armed Revolt in Chiapas*, vol. 6, núm. 3, 1º de marzo de 1994. Amnesty International, Mexico "Disappearances": A Black Hole in the Protection of Human Rights, Amnesty International Report, Londres AMR, 41/05/98, 7 de mayo de 1998.

²⁷ Bureau of Democracy, Human Rights and Labor, U.S. Department of State, Mexico. *Country Reports on Human Rights Practices*. 2000, Washington, febrero de 2001.

²⁸ Véase Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening: The Zapatista Revolt and Its Implications for Civil-Military Relations and the Future of Mexico*, Carlisle Barracks, U.S. Army War College, 1995.

gob en el ámbito de la gobernabilidad fue el haber asumido la responsabilidad de la pacificación de Chiapas, sin que con las distintas estructuras creadas ni mediante los distintos mediadores y comisionados²⁹ se haya logrado este propósito.³⁰ Estos elementos hicieron posible que la transición a la democracia se diera en un contexto de estabilidad política, lo que fue muy importante para la seguridad nacional del país.

Los servicios de inteligencia³¹ permanecieron sin modificaciones sustantivas durante el gobierno de Ernesto Zedillo. El principal elemento es la ausencia de control legislativo, el desconocimiento de las estructuras de los mismos por parte de la opinión pública y la élite política, y sus vínculos con las fuerzas armadas (muchos de los funcionarios de inteligencia provienen de estas últimas). Los servicios de inteligencia fueron contruidos con la lógica institucional del viejo sistema político autoritario y las responsabilidades que tuvo la Segob en él. Durante el gobierno de Zedillo este elemento generó gran polémica con el Poder Legislativo (donde a partir de 1997 no tiene la mayoría el PRI), con los poderes estatales y municipales (desde que comenzaron a obtener gubernaturas y alcaldías candidatos del PAN y el PRD) y con los medios de comunicación (que abogan por el escrutinio abierto). De igual manera, hay una pugna por “espacios” de acción entre los servicios de inteligencia (formales e informales) de otras estructuras del Estado federal (por ejemplo, su vinculación con la inteligencia realizada por las fuerzas armadas) y los gobiernos estatales³² y municipales.³³

²⁹ En 1994 el manejo de la crisis de Chiapas no estuvo en manos de la Segob. El presidente Salinas nombró a Manuel Camacho comisionado de paz, y fue éste quien logró el cese al fuego con el EZLN. Después, a partir de marzo de 1995, se volvió a restaurar el control de la negociación en Chiapas por la Segob.

³⁰ Sobre las causas y responsabilidades del proceso de negociación en Chiapas, así como la labor de los distintos actores participantes, véase Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas: los desafíos de la paz*, op. cit. En particular, véase Emilio Rabasa, “El desafío de Chiapas a fin del milenio”, pp. 225-230.

³¹ La literatura al respecto es escasa; véase Sergio Aguayo, “Servicios de inteligencia y transición a la democracia en México”, en Sergio Aguayo y John Bailey (eds.), *Las seguridades de México y los Estados Unidos en un momento de transición*, México, Siglo XXI Editores, 1997. Uno de los principales problemas de los servicios de inteligencia mexicanos es su falta de estructura profesional (excepto los de las fuerzas armadas), lo que los convirtió en instrumentos personales de los funcionarios que los dirigieron.

³² En todos los gobiernos estatales existe en el organigrama la Secretaría General de Gobierno (o Secretaría de Gobierno). Su responsable es el político más cercano al gobernador, y cumple las funciones de un secretario de gobernación estatal. En la Secretaría General de Gobierno de la mayoría de los estados existen oficinas de información política estatal. En muchos casos se reconoce que realizan labores de inteligencia; en un plano informal, se cumplen estas funciones.

³³ Se sabe que la mayoría de los gobiernos de oposición estatales, tanto del PAN como del

Por presión de los Estados Unidos, en el seno de la PGR se crearon novedosos sistemas de inteligencia contra el narcotráfico y el crimen organizado, como el Instituto Nacional para el Control de Drogas-Unidad Especializada contra la Delincuencia Organizada (INCD-UEDO) y el Centro Nacional para el Control de Drogas (Cendro),³⁴ con resultados cuestionables. La permanencia del Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen) en la Segob, y el desprendimiento en ésta que en 1999 dio pie a la creación de la Policía Federal Preventiva (PFP), son los elementos estructurales-institucionales sustantivos. Respecto del Cisen, durante el sexenio de Zedillo la opinión pública debatió constantemente sobre la falta de información acerca de su estructura y actividades, y el frágil sustento legal que regula su existencia.

Dentro de la Segob, el principal proyecto de modernización institucional es la creación de la PFP.³⁵ La PFP se funda para resolver la superposición de funciones existente, la corrupción e ineficiencia entre los cuerpos policíacos y de investigación, como la Policía Judicial Federal (PJF-PGR), las policías judiciales estatales y las policías preventivas municipales. Se puede afirmar que la creación de la PFP respondió a la gran presión ejercida por la sociedad, los partidos políticos y los medios de comunicación por el alarmante aumento de la inseguridad pública. Al crearse la PFP, se dio un proceso de “muerte lenta” de la PJF durante el gobierno de Zedillo. Esta desaparición gradual de la PJF se puede medir por la reducción del número de sus agentes, que pasaron de 4 500 en 1995 a 3 200 en 1997 y a 2 900 en 1998.³⁶

La PFP es la propuesta de “construcción institucional” más ambiciosa en cuanto a seguridad interna se refiere. Sus misiones,³⁷ a partir de su

PRD, así como algunos gobiernos municipales, han creado sistemas de inteligencia. Muchos de ellos son informales, para no dar pie al escrutinio público. También muchos de ellos son servicios personales de información política de los gobernadores y de los presidentes municipales. Hay muy poco conocimiento de estas estructuras informales.

³⁴ El INCD resultó un fracaso, debido a que el general Gutiérrez Rebollo era su director en el momento de su detención, por lo que tuvo que ser disuelto, lo mismo que el Cendro, responsable específico de la inteligencia especializada contra las drogas. No existen documentos públicos del gobierno mexicano o internos de la PGR con información sobre estas estructuras ni se conocen evaluaciones sobre ellas. Después de la desaparición del INCD se creó la UEDO en la PGR.

³⁵ Se publicó el decreto en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero de 1999, p. 2.

³⁶ Sigrid Artz, “Combating Transnational Organized Crime in Mexico, Only an Illusion”, ponencia presentada en la 42 International Studies Association (ISA) Convention, Chicago, 20-24 de febrero de 2001.

³⁷ Sus misiones son “salvaguardar la integridad y derechos de las personas, prevenir la comisión de delitos, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos”, *Diario Oficial de la Federación*, 4 de enero de 1999, p. 2.

constitución en 1999, y sus primeras acciones públicas, a partir de 2000, son producto de las debilidades institucionales de la PGR (en su lucha contra el crimen organizado, por ejemplo), las de los cuerpos policíacos estatales y municipales, y las del sistema de gobernabilidad. Su utilización para solucionar el conflicto de la huelga estudiantil en la UNAM³⁸ dejó al descubierto las limitaciones de la Segob y del gobierno federal para el manejo de graves conflictos de gobernabilidad política. Igualmente, la crisis de la UNAM puso en evidencia la incapacidad de los gobiernos estatales (en este caso el del Distrito Federal) para enfrentar conflictos civiles que alteran el orden público.

La PFP nació con base en cinco estructuras: la Policía Federal de Caminos (que perteneció a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes),³⁹ la Dirección de Protección del Cisen (responsable del “manejo” del crimen organizado y grupos terroristas),⁴⁰ la Policía Fiscal, la Policía Migratoria⁴¹ y elementos de las fuerzas armadas. Se supone que la construcción institucional se debe desarrollar en el sentido de sustituir (o asimilar de forma total) a los miembros de las fuerzas armadas, y reprofesionalizar a los miembros de la Policía de Caminos.⁴² Entre sus misiones están controlar los aeropuertos federales (sustituyendo de facto a la Policía Judicial Federal), localizar bandas dedicadas al secuestro y a otro tipo de crímenes federales de alto impacto, y operar como elemento de prevención de disturbios sociales (como en el caso de la UNAM).⁴³ En cuanto a la PFP, por primera vez se acepta por parte de un cuerpo policíaco el escrutinio del Poder

³⁸ En términos “tácticos”, la acción de la PFP en la UNAM fue “limpia”, sin ningún abuso en cuanto a derechos humanos. El cuestionamiento es político y jurídico. En lo político, por no haberse logrado durante más de nueve meses, entre el 20 de abril de 1999 y el 6 de febrero de 2000, otro mecanismo de solución, y en lo jurídico, por el manejo de la captura de los estudiantes, pues la acusación de “terrorismo” contra la mayoría de ellos no se pudo sostener en los juzgados.

³⁹ Al respecto cabe señalar la sustitución de funciones a favor de la Segob y en perjuicio de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. La Policía Federal de Caminos se transforma en la Coordinación de Seguridad Regional de la PFP.

⁴⁰ Los elementos que provienen del Cisen son los que realizarían las labores de inteligencia. Su primer comisionado es egresado de esa estructura y de las fuerzas armadas.

⁴¹ En el caso de la Policía Fiscal, se trasfiere esta atribución de la Secretaría de Hacienda a la Segob, y la del Instituto Nacional de Migración, de la propia Segob, a la PFP.

⁴² Hay muchas menciones en la prensa sobre la corrupción dentro de esta policía, e incluso sobre su involucramiento con el narcotráfico, el contrabando y el tráfico de inmigrantes, cuando controlaba las carreteras federales.

⁴³ En la UNAM, el Consejo Universitario y el rector aprobaron la participación de la PFP, mientras se construye un sistema de seguridad propio. En otras palabras, se reconoce la incapacidad para darse seguridad, lo que se suponía era un derivado de la “autonomía”.

Legislativo.⁴⁴ Su principal propósito es avanzar “hacia una política de Estado en materia de seguridad pública, que nos va a dar seguridad jurídica”.⁴⁵ Un elemento importante es que la PFP está siendo cuestionada muy seriamente por los partidos de oposición, por lo que no se puede predecir su futuro institucional en el nuevo gobierno de Vicente Fox.⁴⁶

LA CRISIS DE CHIAPAS Y LA SEGURIDAD NACIONAL

La crisis de Chiapas se volvió uno de los problemas de seguridad nacional más significativos del gobierno de Ernesto Zedillo. Desde la ofensiva militar de enero de 1994, el EZLN se convirtió en un actor central de la política nacional. El vínculo con la seguridad nacional se da de dos formas: 1) por ser el EZLN un movimiento armado, y 2) por poner el asunto de las autonomías indígenas como uno de los problemas sociales y políticos más urgentes del país.

El asunto indígena muestra una de las debilidades más importantes del sistema político de la Revolución mexicana. Por ello, se ha desatado una gran ola de violencia entre campesinos y propietarios de tierras en muchos estados desde los años setenta, principalmente en Chiapas y Guerrero. Chiapas es la entidad con menor capacidad por parte de las instituciones para hacer efectivo el Estado de derecho. Los indígenas y campesinos no tienen acceso a la justicia desde la época colonial, y esta situación no cambió en el siglo XX.⁴⁷ La reforma agraria, producto de las leyes de la Revolución mexicana, no tuvo el impacto suficiente para satisfacer las necesidades de la población campesina e indígena. Esto generó la concentración de la propiedad de la tierra y la marginación y pobreza extrema de la gran mayoría de esa población.⁴⁸ Otro problema estructural es el racismo que los mestizos ejercen en contra de los indígenas, agravado notablemente en regiones donde hay alta concentración de estos últimos. Por ello, se puede afirmar que la Revolución mexicana fracasó en Chiapas.

⁴⁴ Es el primer cuerpo de seguridad mexicano que acepta el *accountability* congresional. Su comisionado participó en audiencias con la Comisión de Seguridad Pública del Senado.

⁴⁵ Declaraciones del subsecretario de Gobernación, Jorge Tello, *Proceso*, núm. 1200, 31 de octubre de 1999, p. 15.

⁴⁶ En particular el PRD, por la acción de la PFP en la UNAM; ha señalado su empleo “politizado”.

⁴⁷ Mario Melgar et al., *La rebelión en Chiapas y el derecho*, México, UNAM, 1994.

⁴⁸ Thomas Benjamin, *A Rich Land, a Poor People. Politics and Society in Modern Chiapas*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1989.

El primero de enero de 1994, un grupo desconocido para la opinión pública, que se organizó en la casi total clandestinidad, realiza la toma de San Cristóbal de las Casas y seis poblados.⁴⁹ El EZLN nació de la antigua guerrilla de las FLN.⁵⁰ Como tal, según sus propios voceros, el 17 de noviembre de 1993 había cumplido diez años de vida,⁵¹ por lo que sus acciones se habían desarrollado en el más absoluto secreto. Era la primera vez en la historia contemporánea de México que una guerrilla lograba generar una simpatía y un liderazgo político real en importantes sectores de población, pues se estima que sus simpatizantes y militantes superan los dos mil,⁵² y el área de influencia política supera los 200 mil pobladores indígenas. El propio ejército mexicano estimó en cinco mil los combatientes del EZLN al inicio del conflicto.⁵³

La aparición del EZLN en Chiapas es producto de dos circunstancias que coincidieron en el tiempo. Por un lado, se dio el ejercicio privado de la justicia, debilitando las estructuras de su impartición y las policíacas; esto provocó, como ya se señaló, la feudalización de las zonas rurales de Chiapas y del ejercicio del poder. La responsabilidad de este fenómeno recae fundamentalmente en los gobiernos federal y estatal.⁵⁴ Por otro lado,

⁴⁹ La literatura sobre la crisis de Chiapas es extensa. Véase Elaine Katzenberger, *First World. Ha, Ha, Ha*, San Francisco, City Lights Books, 1995; EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, 1995; EZLN. Documentos y comunicados, vol. 2, 1996; Carlos Tello Díaz, *La rebelión de Las Cañadas*, México, Cal y Arena, 1995; Chiapas, 4 vols., México, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 1995, 1996, 1997.

⁵⁰ Carlos Tello, *La rebelión de Las Cañadas*, op. cit., pp. 60-85.

⁵¹ "Aniversario de la formación del EZLN, 19 de noviembre de 1994", en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 2, p. 131.

⁵² Sólo en la marcha realizada a la ciudad de México, en septiembre de 1997, asistieron representantes de 1 111 comunidades indígenas, como militantes del EZLN. *La Jornada*, 14 de septiembre de 1997.

⁵³ *La Jornada*, 7 de enero de 1994.

⁵⁴ La feudalización del poder es uno de los más importantes problemas de seguridad nacional en México. Por "feudalización", en este artículo, se entiende el término definido por Max Weber en *Economía y sociedad*, México, FCE, 1977: "las relaciones de fidelidad son absolutamente personales, subordinadas mediante una subordinación patrimonial" (p. 814), donde "existe solamente una autoridad disciplinaria del señor sobre los vasallos" (p. 818) "que crea sistemas para armarse por sí mismas" (p. 817). Por ello,

el poder que organiza y estructura esta acción comunitaria es, junto a la tradición, el privilegio, las costumbres y precedentes judiciales —característicos en general del patrimonialismo—, el pacto según las circunstancias lo requieran entre los diferentes poderes, tal como resultó típico en el Estado estamental de Occidente y constituyó justamente su esencia. Así como los diferentes titulares de feudos y prebendas, y otros titulares de poderes apropiados, en virtud de concesión real, los ejercen en función del privilegio otorgado, así también el poder conferido al soberano es considerado como un privilegio personal reconocido y garantizado por los señores feudatarios y otros, es decir, como su

entre 1984 y 1994 se desarrolló un vínculo entre los movimientos indígenas y campesinos con el EZLN, convirtiéndose en una alianza estratégica.⁵⁵ A este movimiento se agregaron los liderazgos religiosos de la “teología de la liberación”, con lo que se gestó un “poder alternativo”.⁵⁶ Así, en Chiapas se configuró una dualidad de poderes entre los grupos tradicionales que ocuparon de forma permanente las estructuras locales del PRI y el gobierno estatal, y el emergente poder autónomo que poco a poco se organizó en torno al EZLN. Son dos proyectos antagónicos sin puntos de conciliación, lo que explica la extrema violencia entre ambos y las condiciones propicias para el alzamiento guerrillero.

El EZLN en un principio le declaró la guerra al gobierno y el ejército federal: “emitimos la presente [declaración de guerra] al ejército federal mexicano, pilar básico de la dictadura que padecemos, monopolizada por el partido en el poder y encabezada por el ejecutivo federal que hoy detenta su jefe máximo e ilegítimo, Carlos Salinas de Gortari”, y ordena a sus fuerzas militares: “avanzar hacia la capital del país venciendo al ejército federal mexicano”.⁵⁷ Esta declaración, propia de un grupo guerrillero tradicional de la época de la Guerra Fría, rápidamente cambia para asumirse las demandas de las comunidades indígenas. La aceptación del cese al fuego propuesta por el gobierno federal cambia el objetivo —llegar a la ciudad de México— y, a partir del diálogo entablado con el gobierno, se “legitima” a un poder que el EZLN había considerado “ilegítimo”. De las 34 demandas que el EZLN hace al gobierno el 3 de marzo de 1994, todas se centran en necesidades de la población campesina e indígena de Chiapas.⁵⁸ El EZLN dio un “viraje estratégico”, renunciando a la “toma del poder”, por lo que es inviable en su estrategia actuar militarmente. Hacia este esfuerzo enfoca sus mensajes y comunicados, con lo que evita ser considerado un “enemigo militar” y logra obtener importantes apoyos de fuerzas políticas de izquier-

prerrogativa. Ahora bien, estos poseedores de privilegios se socializan cuando las circunstancias lo requieren —mediante pacto— con vistas a la realización de una acción concreta que no sería posible sin su cooperación (p. 825).

⁵⁵ Neil Harvey, “Rebellion in Chiapas: Rural Reforms and Popular Struggle”, *Third World Quarterly*, vol. 16, núm. 1, 1995. Véase también Donna Lee van Cott, *Defiant Again: Indigenous Peoples and Latin American Security*, Washington, Institute for National Strategic Studies, National Defense University, 1996, p. 65.

⁵⁶ Carlos Bravo, Samuel Ruiz, Pablo Latapí y Andrés Aubry, *Chiapas: el evangelio de los pobres. Iglesia, justicia y verdad*, México, Espasa-Calpe Mexicana, 1994.

⁵⁷ “Declaración de la Selva Lacandona, 2 de enero de 1994”, en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, op. cit., p. 34.

⁵⁸ “EZLN. Pliego de demandas. 3 de marzo de 1994”, en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, op. cit., pp. 178-185.

da, nacionales e internacionales, que imposibilitan al gobierno y al ejército a actuar contra él. El último año del gobierno de Carlos Salinas y los seis años del gobierno de Zedillo están condicionados por el conflicto de Chiapas, que afectó a la seguridad nacional. Entre enero de 1994 y diciembre de 2000, han sido seis las etapas del conflicto:⁵⁹

- 1) Guerra. Del primero al 11 de enero de 1994. Se caracteriza por la ofensiva del EZLN y la respuesta defensiva activa del ejército (contención activa-militar). El saldo militar de esta fase es de 152 muertos.
- 2) Cese al fuego y primer diálogo. Del 12 de enero de 1994 al 8 de febrero de 1995. Esta fase tiene dos subperiodos: el diálogo entre el Comité Clandestino Revolucionario Indígena del EZLN (CCRI-EZLN) y la Comisión para la Paz y la Reconciliación de Chiapas (encabezada por el "comisionado de paz" Manuel Camacho, con la mediación del obispo Samuel Ruiz). Se sesionó entre enero y junio de 1994, fecha en que el EZLN rechaza la propuesta de paz del gobierno, emite la "Segunda Declaración de la Selva Lacandona" y convoca a la "sociedad civil".⁶⁰ A partir de este momento hubo un cese al fuego sin comunicación oficial entre el gobierno y el EZLN hasta el 8 de febrero de 1995. Samuel Ruiz establece en noviembre de 1994 la Comisión Nacional de Intermediación (Conai).
- 3) 9 de febrero de 1995 al 6 de marzo de 1995. Segunda fase militar del conflicto. Desde la orden de captura contra el subcomandante Marcos (identificado por el gobierno como Rafael Sebastián Guillén Vicente) hasta la discusión y aprobación por el Congreso de la Unión de la "Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas". La operación militar contra el EZLN se denominó "Operación Arcoiris", y en teoría se capturaría al subcomandante Marcos en cinco días. Esta operación militar fracasó.
- 4) Inicio de la segunda fase del diálogo entre el EZLN y el gobierno. Se establecen dos instancias de mediación: la Conai y la Comisión del Congreso de la Unión para la Paz (Cocopa). La primera es encabezada por Samuel Ruiz y la segunda por una comisión de senadores y diputados del PRI, PRD, PAN y PT. Esta fase de diálogo-negociación culmina con la aprobación en la mesa de negociaciones de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, el 16 de febrero de 1996.⁶¹

⁵⁹ El análisis de las negociaciones de paz entre 1994 y 1998 se puede observar en Cynthia Arnson y Raúl Benítez Manaut (coords.), *Chiapas: los desafíos de la paz*, op. cit.

⁶⁰ "EZLN. Segunda Declaración de la Selva Lacandona. 12 de junio de 1994", en EZLN. Documentos y comunicados, vol. 1, op. cit., pp. 269-278.

⁶¹ "Acuerdos sobre derechos y cultura indígena a que llegaron las delegaciones del EZLN

- 5) Enfriamiento del diálogo y la negociación, sin enfrentamiento militar. Marzo de 1996 a diciembre de 1997. El gobierno no incorpora —a través de los representantes del partido oficial— los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en los debates del Congreso de la Unión. Ello supondría efectuar reformas a la Constitución, principalmente en lo referente a la “autonomía de los pueblos indígenas”, o sea, el reconocimiento de que México no es una nación homogénea étnica y culturalmente.⁶²
- 6) Ruptura de la comunicación, desmantelamiento de la Conai y ausencia de diálogo. Entre enero de 1998 y noviembre de 2000. Esta fase se inicia en parte como producto de la “crisis de Acteal”, que llevó a un gran cuestionamiento nacional e internacional del gobierno por violaciones a los derechos humanos.

El principal problema para la reanudación de las conversaciones de paz está en la demanda del EZLN de que deben abrirse espacios constitucionales para las comunidades indígenas, sobre todo en lo referente al otorgamiento de “autonomía”.⁶³ El gobierno de Zedillo se negó a trasladar los acuerdos firmados en 1996 en San Andrés Larráinzar al Congreso, para su discusión legislativa, lo que estancó el conflicto de Chiapas y diluyó la posibilidad de la negociación.

En términos políticos, durante el sexenio de Zedillo tanto el gobierno como el EZLN han “ganado” por no utilizar las armas. El gobierno logró restaurar su imagen internacional al no emplear las fuerzas armadas en la contención directa del EZLN; y el ejército obtuvo reconocimiento y legitimidad nacional e internacional al subordinarse al mando civil y no imponer las salidas militares.⁶⁴ El EZLN, por su parte, demostró que no es un grupo armado fundamentalista, que acepta el cese al fuego y que prefiere el diálogo con el gobierno a actuar de forma similar a otros grupos armados latinoamericanos.

En México existen más grupos armados guerrilleros, aunque no han mostrado capacidad militar. Desde el estallido de la crisis en Chiapas se ha-

y el gobierno federal en la primera parte de la plenaria resolutive de los Diálogos de San Andrés Sacamch'en”, en *Chiapas*, vol. 2, Instituto de Investigaciones Económicas, op. cit., 1996.

⁶² Luis Hernández Navarro, “Entre la memoria y el olvido: guerrillas, movimiento indígena y reformas legales en la hora del EZLN”, en *Chiapas*, vol. 4, Instituto de Investigaciones Económicas, op. cit., 1997.

⁶³ Jorge A. Vargas, “NAFTA, the Chiapas Rebellion, and the Emergence of Mexican Ethnic Law”, *California Western International Law Journal*, vol. 25, núm. 1, otoño de 1994.

⁶⁴ Stephen Wager y Donald Schulz, *The Awakening...*, op. cit.

bla de numerosos grupos que se reorganizan en la clandestinidad. Ex guerrilleros de los años setenta, que integran el Centro de Investigaciones Históricas de los Movimientos Armados (CIHMA), afirman que hay al menos 14 de estos grupos, que operan principalmente en Puebla, Hidalgo, Chiapas, Oaxaca, Veracruz y Guerrero. Asimismo, el CIHMA sostiene que ha habido “500 bajas” entre oficiales del gobierno y soldados y guerrilleros de 1994 a 1997.⁶⁵ Dada la dispersión de estos grupos en áreas rurales, sus acciones casi no tienen impacto político. El grupo armado más importante, aparte del EZLN, es el Ejército Popular Revolucionario (EPR), que actúa en los estados de Guerrero y Oaxaca desde 1996.

Uno de los elementos estratégicos más importantes en el conflicto chiapaneco es la presencia, como actores indirectos, de numerosas ONG que respaldan al EZLN, principalmente las defensoras de derechos humanos. Esta variable, presente en muchos conflictos en otras partes del mundo, se puede considerar un actor no convencional pero muy importante que impide al ejército mexicano actuar de forma directa. Se ha vuelto un virtual escudo defensivo y una proyección de demandas hacia otros países.⁶⁶ Igualmente, estas ONG, entre ellas muchas vinculadas a partidos políticos y organizaciones religiosas europeos, brindan un respaldo activo que se volvió vital para el EZLN, y ante el cual el gobierno mexicano o las fuerzas armadas poco o nada pudieron hacer.

Los últimos cinco meses del gobierno de Zedillo (julio-noviembre de 2000), considerados como de “transición” en todos los ámbitos de la vida política nacional, fueron cambiando las percepciones sobre las posibles soluciones a la crisis de Chiapas, a partir de que Vicente Fox se comprometió en el último mes de su campaña electoral (junio de 2000) a buscar mecanismos para reestablecer el diálogo con el EZLN. Este poder “dual” entre el gobierno saliente y el entrante generó grandes presiones sociales e internacionales para descongelar el proceso de negociación.

⁶⁵ La Jornada y Reforma, México, 2 de diciembre de 1997. Según el CIHMA, en los noventa se han constituido los siguientes grupos: en el estado de Guerrero, el Comando Armado Revolucionario del Sur, Ejército de Ajusticiamiento Genaro Vázquez, Ejército Insurgente de Chilpancingo, Ejército de Liberación del Sur, Ejército de Liberación de la Sierra del Sur y las Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional. En Oaxaca operan el Comando Clandestino Indígena de Liberación Nacional y las Fuerzas Armadas Clandestinas de Liberación Nacional. En Baja California, Chihuahua y Sonora, el Ejército Revolucionario Insurgente Popular.

⁶⁶ Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activist Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca y Londres, Cornell University Press, 1998.

REFLEXIÓN FINAL. LA SEGURIDAD NACIONAL: FORTALEZAS Y DEBILIDADES A INICIOS DEL SIGLO XXI

Para hacer un balance de la política de seguridad nacional de Ernesto Zedillo es necesario tener en cuenta que su gobierno significa el ocaso de los regímenes de la Revolución mexicana, por lo que tuvo que enfrentar los problemas que se acumularon a través de 71 años. El régimen de la Revolución mexicana confundió la seguridad de la nación con la del Estado, el gobierno y la figura del presidente. La consecuencia fue, en realidad, la inseguridad, causada por la generación de condiciones económicas, sociales y políticas negativas, que no lograron dar fortaleza a la nación y que, por el contrario, la colocaron en una posición de debilidad, tanto ante la comunidad internacional como ante las frágiles estructuras internas. Esta debilidad fue manifiesta a raíz de la crisis económica que estalló en 1982; las consecuencias políticas del “ajuste” y sus efectos sociales; la crisis del régimen político, cuya decadencia se prolongó por 12 años, entre 1988 y el año 2000; y la reinserción de México en el sistema internacional, a través de la reconversión económica (libre mercado, privatización y reducción del aparato estatal) y el libre comercio.⁶⁷

El régimen de la Revolución confundió en 16 aspectos la seguridad nacional:

- 1) Se evitó que se desarrollara una cultura de seguridad nacional, tanto entre las élites políticas como en la sociedad civil (academia, ONG y prensa). Las instituciones de seguridad nacional, en particular las fuerzas armadas, la Segob y la PGR, cerraron las puertas al “mundo externo”, resguardando la confidencialidad. Se configuró una cultura del secretismo y se construyó un sistema institucional de seguridad nacional por encima del sistema político. Ello tuvo el propósito de mantener el monopolio de la política de seguridad nacional en una reducida élite. Se confundió “secreto de Estado” y monopolio de la información con seguridad nacional. Esto es característico de un gobierno autoritario.
- 2) Durante el régimen de la Revolución mexicana, se dio una separación y una autonomía de las instituciones de la seguridad nacional, civiles y militares (PGR, Segob, fuerzas armadas, cuerpos policíacos y de inteligencia) respecto del resto del aparato gubernamental. Estas instituciones actuaron sin supervisión o control político, legisla-

⁶⁷ Véase Raúl Benítez Manaut, “Memorándum de seguridad nacional ante el siglo XXI”, *Este País*, núm. 118, enero de 2001, pp. 30-34.

tivo o administrativo, lo que desembocó en impunidad, corrupción, violación de derechos humanos e ineficacia.

- 3) En el proceso de toma de decisiones del Estado de la Revolución, el ejercicio de la política de seguridad nacional, de defensa y de inteligencia se concentró en el presidente y en el secretario de Gobernación, lo que favoreció las capacidades metaconstitucionales de la institución presidencial. El presidente no desarrolló capacidades ni instituciones de “mediación” con otros poderes del Estado o la sociedad civil, y se impidió el acceso y la información a otros sectores del Poder Ejecutivo, del Legislativo y del Judicial, así como de los poderes estatales o la sociedad civil. Por ello no existe una “élite” de civiles especializados en seguridad nacional. Son pocos los civiles, funcionarios de gobierno, líderes de partidos políticos, académicos, periodistas o miembros de ONG que han podido conocer dichas estructuras. Por ello también se dio una elevada participación de militares en instituciones hipotéticamente “civiles”, como los servicios de inteligencia y ahora la PFP.
- 4) Se confundió seguridad nacional con seguridad política interna y gobernabilidad. Por ello la llamada seguridad nacional se dirigió desde la Segob.
- 5) Se confundió seguridad nacional con inteligencia, provocando una fusión institucional plasmada en el Cisen, como la estructura más desarrollada para realizar actividades de inteligencia.⁶⁸ Las estructuras de inteligencia tienen ciclos vitales que oscilan entre el éxito y la degradación durante el largo periodo que duró el régimen de la Revolución. Ejemplo de ello fue la descomposición de la Dirección Federal de Seguridad en el seno de la Segob durante los ochenta. En este sentido, la “efectividad” de la acción de los servicios de inteligencia se derivó de la capacidad de las personas responsables de ellos, no de características institucionales. En este sentido, se confundió a las personas con las instituciones. Por ello su principal debilidad es la ausencia de un marco legal que los regule.⁶⁹ En diciembre de 1988, al inicio del gobierno de Carlos Salinas, se estableció el “Gabinete de Seguridad Nacional”, para coordinar las actividades del gobierno federal en la materia. Su conducción se confió

⁶⁸ Alejandro Alegre, “Hacia una ley de inteligencia para la seguridad nacional”, en “Los servicios de inteligencia en el nuevo siglo”, *Revista de Administración Pública*, núm. 101, 2000. Alejandro Alegre fue director del Cisen entre 1998 y enero de 2001.

⁶⁹ Esta hipótesis fue elaborada por Sergio Aguayo y ha sido presentada en diversas conferencias y ensayos.

al director del Cisen, confundiéndose seguridad nacional con inteligencia. Esta atribución continuó sin cambios durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Ello también es característico de los sistemas políticos autoritarios. En México hay muy poca inteligencia para la seguridad nacional. Aquélla se realiza sin un marco legal establecido por el Congreso. La inteligencia se centró básicamente en el control político de la población, las fuerzas políticas, sindicales y populares. Las fuerzas armadas y la Segob, sólo muy recientemente, realizan labores de inteligencia para la seguridad nacional. Esto se da desde principios de los noventa.

- 6) La práctica de la seguridad nacional, como consecuencia, llevó a la confusión y sobreposición de los intereses del presidente con los del gobierno, el régimen, el Estado y la nación. Por ello, la práctica de la seguridad nacional llevó a la defensa del régimen político y el gobierno (por ende, del PRI), no del Estado o de la nación. Esto fue evidente en la política del gobierno de Zedillo en Chiapas, donde los grupos ligados al PRI son los que generaron la creación de las estructuras "paramilitares".
- 7) Se confundió seguridad nacional con soberanía, ligándola al ejercicio de la política exterior y los principios que la rigen.⁷⁰ Esto se dio como "recurso retórico", a fin de evitar la injerencia externa (reivindicando el principio constitucional de la no intervención) y de la sociedad civil. En este aspecto, la política exterior fue puesta en tensión durante los años noventa, debido a cuestionamientos externos a violaciones de derechos humanos. En 1993 se negó la participación de "observadores electorales", que tuvieron que ser aceptados en 1994, contra la voluntad de la SRE y de la Segob. La presencia de extranjeros se vio como una amenaza a la seguridad nacional, por lo que se presenta una confusión entre soberanía, concebida en su definición estatista clásica, y fenómenos inevitables producto de la globalización y sus retos.
- 8) La posición geográfica de México, como vecino de los Estados Unidos, hace que el discurso oficial y de numerosas fuerzas políticas (principalmente el PRI y la izquierda) considere a este país como fuente y origen de las debilidades del nuestro, y por tanto la causa principal de la inseguridad nacional. De lo anterior se puede desprender la siguiente pregunta: el TLCAN es ¿para aumentar las vul-

⁷⁰ Raúl Benítez Manaut "Soberanía, política exterior y seguridad nacional en México, 1821-1990", *Revista de Administración Pública*, núm. 98, 1998.

nerabilidades del país o para salvar a la economía del estancamiento estructural en el cual se vio envuelta desde principios de los años ochenta? Esta percepción nacionalista observó cambios en los noventa, principalmente durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

- 9) Desde los años noventa, por el proceso de democratización y por influencias externas, se comienza a reconocer el vacío institucional existente en las estructuras de los gobiernos de la Revolución, y comienza también, aunque tardíamente, la construcción de un aparato de seguridad nacional para la defensa del Estado, la nación y la población. Sin embargo, sólo las fuerzas armadas y la SRE cuentan con una burocracia profesional y capacitada, observándose gran debilidad institucional en las instituciones de inteligencia, seguridad pública e impartición de justicia.
- 10) Desde fines de los años ochenta, por el incremento del narcotráfico y las presiones internacionales derivadas de él, este fenómeno se considera amenaza a la seguridad nacional y, en ocasiones, en el discurso, se entiende su combate como la principal protección a la misma. Desde fines de los años ochenta, como el mayor riesgo para el país, aparece la “narcopolítica”, que es el reconocimiento de que el crimen organizado tiene capacidad para corromper el sistema político en todos sus niveles, e incluso para usar las instituciones de seguridad nacional para sus fines. Se reconoce que los cuerpos policíacos están infectados por el crimen organizado, principalmente la PJF y sus hermanas menores, las estatales.
- 11) En los años noventa, por el aumento del crimen común y el crimen organizado y por la crisis de los cuerpos policíacos preventivos y de investigación, hay una confusión entre seguridad nacional y seguridad pública.
- 12) Producto del estallido de la crisis de Chiapas en 1994, se incorpora al debate de la seguridad nacional el tema de los conflictos étnicos, raciales, religiosos, etc. Esto es peligroso tanto conceptual como operativamente, pues puede intentarse resolver problemas sociales con medidas militares.
- 13) Vinculado a lo anterior, un asunto de seguridad nacional es el “paramilitarismo” y “feudalismo”, expresión de la incapacidad y falta de voluntad para imponer el Estado de derecho en las zonas rurales. La ausencia de cuerpos de seguridad pública, la cultura de la “auto-defensa” y la crisis del corporativismo rural han aumentado el riesgo a este respecto. Este fenómeno es muy importante en los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca, y existe el peligro de que se extienda a más regiones del país. En otras palabras, durante los gobiernos

de la Revolución se desarrolló una estrecha relación entre los caciques rurales y el sistema político, provocando la extensión de la violencia rural y en muchas ocasiones la ingobernabilidad. El vínculo entre los caciques y los grupos paramilitares, ligados a dirigentes del PRI en estados como Chiapas y Guerrero, ha puesto en peligro en numerosas ocasiones la estabilidad del país, debido a que, a la par, y muchas veces como “reacción defensiva”, han emergido grupos armados guerrilleros que han encontrado condiciones propicias para hacer simpatizantes entre la población campesina e indígena empobrecida y reprimida. Esta relación política no se modificó durante el gobierno de Zedillo, por lo que la democratización del sistema político no se dio en las zonas rurales, poniéndose en peligro la seguridad nacional debido a que se reprodujeron condiciones para el estallido de la violencia política.

- 14) Durante el gobierno de Ernesto Zedillo volvieron a aparecer los grupos armados como un asunto de seguridad nacional. Estos grupos actúan merced a una combinación de marginalidad social, autoritarismo y patrimonialismo político, violencia gubernamental y violencia social endémica. La confusión gubernamental consistió durante los gobiernos de la Revolución en atribuir la responsabilidad a los liderazgos radicales de dichos grupos, y en negar la propia en la generación de la represión y en el apoyo a los caciques rurales que tuvieron el control de los gobiernos estatales y locales. Incluso, el amafiamiento de regiones completas del país se dio de forma similar al de Sicilia, con el desarrollo de familias que controlaban las redes de poder económico, político y paramilitar. Un ejemplo de ello es la familia Figueroa en Guerrero.
- 15) En los años noventa vuelve a desplegarse, como amenaza a la estabilidad política y potencialmente a la seguridad nacional, la acción de movimientos sociales radicalizados, como los estudiantiles “globalifóbicos” y anticapitalistas, de forma similar a 1968. La confusión en cuanto a estos grupos se da porque automáticamente se les quiso vincular a partidos políticos, como el PRD, negándose la posibilidad de que tuvieran una dinámica propia, por la gestación de condiciones de protesta contra estructuras políticas de control, muy anacrónicas, en instituciones universitarias.
- 16) Se fusionó el mantenimiento del PRI en el poder, en los barrios suburbanos de las ciudades, con la gestación de movimientos sociales que emplearon sistemáticamente la violencia como método. Ejemplo de ello son Antorcha Campesina y el Frente Popular Francisco Villa. Estos grupos fueron coptados por el PRI, lo que les daba impu-

nidad. La fusión de estos grupos con el PRI, en busca de una aparente estabilidad y control sociopolítico entre la población suburbana empobrecida, puso en riesgo la seguridad pública de los barrios periféricos de las grandes ciudades.

Durante el gobierno de Ernesto Zedillo se consolidaron cambios muy importantes en las concepciones predominantes de seguridad nacional. En particular, se pasa gradualmente de un nacionalismo a una posición más acorde con los procesos de globalización y regionalización, donde los Estados Unidos dejan de ser una amenaza y pasan a constituir un respaldo vital a la reconstrucción económica y social (incluida la válvula de escape de la migración, percibida por los Estados Unidos como asunto de seguridad nacional). En segundo término, la oposición política deja de ser una amenaza y pasa a convertirse en el factor que proporciona los elementos para que el régimen opere en un contexto democrático y legítimo. El reto de esta nueva relación es que se construyan condiciones de estabilidad y gobernabilidad. En tercer lugar, las instituciones que conforman el sistema de seguridad nacional deben operar con base en el Estado de derecho y respetando los derechos humanos. Para ello se debe legislar y señalarse claramente qué pueden realizar y qué les está prohibido (por ejemplo, el reciente impacto político que produjeron las intervenciones telefónicas). Esto es válido para la acción de las fuerzas armadas y las instituciones de procuración de justicia, de seguridad pública y de inteligencia. Como cuarta característica, los cuerpos policíacos deben profesionalizarse con dos premisas: el respeto a los ciudadanos y sus derechos y la eficiencia, lo que sólo es posible logrando que trabajen de acuerdo con el Estado de derecho. Las dos policías más importantes del país, la PFP y las que están bajo la coordinación de la Secretaría de Seguridad Pública del Gobierno del Distrito Federal, enfrentan este desafío. Como un quinto elemento, se debe redefinir la relación existente entre los sistemas y subsistemas de inteligencia con el resto de los poderes del Estado y la sociedad civil. En sexto lugar, queda pendiente la redefinición de la relación cívico-militar en el contexto de un Estado democrático. En séptimo lugar, se debe redefinir el papel del Poder Legislativo en la seguridad nacional, a través de la emisión de leyes y el control legislativo real. Como octava característica, se debe reconstruir el Poder Judicial, tanto en el ámbito federal como en el estatal y municipal, para que efectivamente sirva a la protección de la población. Sólo así contribuiría a fortalecer la seguridad nacional. Como noveno requisito, se debe revisar el papel de los gobiernos estatales y su contribución a la seguridad nacional, por ejemplo, a la reconstrucción de los cuerpos de seguridad pública y la lucha contra el narcotráfico. Como décimo aspecto, se

debe redefinir el papel de la sociedad civil y las ONG y su relación con la seguridad nacional. La academia, la prensa y las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo las de defensa de los derechos humanos y el ambiente, pueden contribuir de forma notable.

Hay que tener presente que gran cantidad de amenazas a la seguridad nacional, tanto tradicionales como de nuevo tipo, son un desafío para el Estado mexicano que hereda Ernesto Zedillo a su sucesor. El inicio del siglo XXI enfrenta a México con múltiples riesgos para su seguridad nacional. El país no ha podido resolver las confusiones generadas durante el régimen de la Revolución; apenas está logrando asimilar los desafíos existentes, y a ello debe agregar los peligros provenientes de la nueva dinámica que la globalización económica y el cambio político y social interno provocan. Las amenazas a la seguridad nacional de México son internas y externas.

Internamente, se observan 17 peligros principales, tanto económicos como políticos, sociales e incluso ecológicos:

- 1) Que el flujo de inversiones extranjeras y el aumento del intercambio comercial no logren tener un impacto positivo en la reducción de la pobreza, éste es el principal peligro.
- 2) Que la reconstrucción del Estado de derecho sea lenta o no genere una disminución de la violencia social, siendo ésta una de las demandas más urgentes que la población hace al Estado.
- 3) Que la reconstrucción del Estado no logre eliminar la corrupción. Una estimación alarmante de su costo es la que proporcionó el responsable de la lucha contra la corrupción del gobierno de Vicente Fox, Francisco Barrio: 9.2% del producto interno bruto, es decir, aproximadamente 45 mil millones de dólares.
- 4) Que no se logren modificar y profesionalizar los servicios de inteligencia.
- 5) Que la estructura del sistema de defensa, basado en la Sedena y la Semar, no se acople a los cambios democráticos que se dan en otras estructuras del Estado.
- 6) Que no se reconstruyan las estructuras del Poder Judicial, y que siga habiendo graves deficiencias en la impartición de justicia. Ésta es una de las principales demandas de la población.
- 7) Que la democracia no logre establecer un nuevo sistema político capaz de otorgar gobernabilidad y estabilidad al país.
- 8) Que se presente una crisis del PRI que provoque la consolidación de caudillos locales opuestos a la democracia, que rememoran la corrupción y la manipulación de la población como práctica política

cotidiana, y que son proclives al empleo de la violencia. En este sentido se pueden consolidar estructuras “feudales” en el ámbito político, que actúen en contra de las tendencias democratizadoras en el plano nacional.

- 9) Que la crisis del corporativismo rural consolide las tendencias a la “paramilitarización” o creación de sistemas de autoaplicación de la justicia.
- 10) Que se produzca una “parálisis” legislativa que impida la reforma del Estado.
- 11) Que la emergencia de movimientos sociales radicales (rurales, estudiantiles, etc.) actúe en contra del naciente sistema democrático.
- 12) Que el movimiento obrero se dirija hacia un sindicalismo sin brújula, anticapitalista.
- 13) Que no se logre una solución política a la crisis de Chiapas. La parálisis de la negociación de paz puede llevar a que el movimiento armado zapatista no se transforme en un movimiento político o civil.
- 14) Que permanezcan grupos armados clandestinos y que puedan aumentar su capacidad militar.
- 15) Que no se solucionen los problemas de indígenas y campesinos, y que se dé una radicalización de sus liderazgos, rompiéndose con ello la comunicación entre las élites políticas y los movimientos sociales de protesta rurales.
- 16) Que no se encuentre una solución a la crisis de la seguridad pública, lo que llevaría a un fracaso en la reconstrucción de los cuerpos policíacos y de investigación de la justicia.
- 17) Que no se logre establecer un equilibrio en la disponibilidad de los recursos de la naturaleza, su distribución y su consumo entre regiones y grupos sociales, una fuente potencial de conflicto en el futuro inmediato.

Las amenazas a la seguridad nacional provenientes del exterior son de diverso tipo, destacando 12 de ellas:

- 1) El aumento de la presencia del crimen organizado internacional en México.
- 2) Un mayor poder del narcotráfico transnacional y su penetración en instituciones empresariales, financieras, políticas, policíacas, judiciales, de control migratorio y militares. Igualmente, la posible generación de grupos sociales dependientes de las actividades del narcotráfico, lo que ya sucede en algunas regiones del país, como Sinaloa.

- 3) Una mayor influencia de movimientos anticapitalistas internacionales proclives a violar la ley en sus modalidades de protesta.
- 4) La presencia de movimientos armados o terroristas de corte transnacional que quieran actuar contra el liberalismo y la economía de mercado, o que usen a México como plataforma para actuar en los Estados Unidos.
- 5) La presencia y acción en México de movimientos terroristas o fundamentalistas de origen externo, o la aparición de movimientos de reivindicación étnica, racial o religiosa, con proclividad a actuar fuera del Estado de derecho.
- 6) Una acción empresarial transnacional que no respete la legislación en materia de protección del ambiente.
- 7) Una acción empresarial que no respete la legislación laboral.
- 8) El robo de patentes, principalmente de plantas y productos tradicionales mexicanos (biopiratería).
- 9) Posibles movimientos migratorios fuera de control, provenientes de América Central y del Sur, así como del Caribe, de Asia o de África.
- 10) Una nueva desestabilización política en los países de Centroamérica (principalmente Guatemala).
- 11) Un cambio de gobierno en Cuba que genere procesos de ingobernabilidad, con la consecuente migración fuera de control.
- 12) El crecimiento del tráfico ilegal internacional de armas en todas sus modalidades, armas químicas, biológicas, nucleares y convencionales.

Como reflexión final, es importante tener en cuenta que, en el proceso de reforma del Estado desarrollado por los últimos gobiernos de la Revolución, quedó pendiente el debate y la transformación del sistema de seguridad nacional. Esto lleva a que siga sin construirse un verdadero sistema institucional de seguridad nacional, de acuerdo con el nuevo Estado democrático y el proceso de apertura al exterior, con fundamentos legales.

TOMA DE DECISIÓN EN POLÍTICA EXTERIOR: EL CASO DE LA CERTIFICACIÓN (1995-2000)

SUSANA CHACÓN

INTRODUCCIÓN

EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA EXTERIOR ES fundamental. La forma como los países se relacionan con el exterior, la forma en que defienden y dan prioridad a sus intereses, la forma en que alcanzan sus objetivos, los incorpora en el ámbito internacional de manera particular. Conocer la política exterior de un Estado, como unidad, nos permite comprender su interacción con el resto de los actores en un escenario mundial.

La política exterior nunca es estática. Cambia de acuerdo con las transformaciones de la circunstancia internacional. Cambia también de acuerdo con los requerimientos del ámbito doméstico. El análisis de la política exterior, como expresión externa de los actores estatales, sugiere la comprensión de su capacidad de respuesta.

Un continuo análisis de política exterior invita a evitar decisiones equivocadas en un mundo altamente complejo.¹ Los marcos de reflexión de la política exterior son específicos; no corresponden a las teorías generales de las relaciones internacionales.² Estos elementos de análisis se desarrollan de acuerdo con procesos de toma de decisión concretos. Este trabajo desarrollará los siguientes puntos de reflexión:

En primer lugar, saber si es posible lograr y mantener un equilibrio entre los intereses nacionales y los costos o beneficios de participar de la dinámica internacional. Además, conocer si es factible la construcción de

¹ Richard Neustadt y Ernst May, *Thinking in Time, the Uses of History for Decision Makers*, Estados Unidos, Free Press, 1986.

² Como se verá más adelante, en este trabajo se harán algunas referencias generales a cuestiones de teoría de relaciones internacionales. Sin embargo, no es nuestro interés hacer una presentación sobre este tema. El objetivo del trabajo estará centrado, sobre todo, en la formulación de política exterior, para lo cual nos acercaremos a los principales análisis al respecto.

una nueva política exterior con otras estrategias de negociación. En este sentido será importante conocer las variables internas y externas que definen la formulación de la política exterior. Por otra parte, se buscará entender el vínculo que se presenta entre ambas variables y se definirán los actores que participan en los procesos de toma de decisión. También se estudiará qué tan posible es continuar con la instrumentación de decisiones unilaterales. Lo anterior, especialmente en un mundo globalizado como el actual, en el que la autonomía en la formulación de política exterior es cada vez más difícil.³ Finalmente, habrá que conocer las razones por las que se cuestiona el uso de los principios tradicionales de política exterior. Sobre todo por parte de quienes ejecutan la política, es decir, funcionarios tanto pragmáticos como tradicionalistas.

En este ensayo haremos una presentación de la forma en que se han llevado a cabo los procesos de certificación durante parte de las dos últimas administraciones estadounidenses. Es decir, las decisiones que el gobierno de Clinton tomó desde 1995 en relación con México, respecto del tema de estudio. Se escogió esta fecha ya que fue el primer año que le correspondió manejar el problema a la administración de Ernesto Zedillo. No se trata de profundizar en el problema del narcotráfico, pues sus aristas son múltiples y muy complejas. El interés se centra únicamente en el desarrollo de este proceso como instrumento de formulación de política. Es interesante subrayar que tampoco se trata de un tema de política exterior mexicana propiamente dicho. Como caso de política interna estadounidense, es un asunto que tiene repercusiones directas para el desarrollo político mexicano. Por ser un proceso interno de otro país, el gobierno de México no puede incidir directamente para cambiar las decisiones. Lo que sí puede y debe hacer, sin embargo, es influir sobre el rumbo de las mis-

³ Vale la pena retomar aquí el concepto de soberanía presentado por Kenneth Waltz en su libro *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, p. 143:

Pero la soberanía es también un concepto fastidioso. El error es identificar la soberanía de los Estados con su capacidad de hacer lo que deseen. Decir que los Estados son soberanos no implica que puedan hacer lo que se les antoje. Los Estados soberanos pueden estar muy presionados y verse obligados a actuar de maneras que preferirían evitar, y ser incapaces de hacer casi nada de lo que desean. La soberanía de los Estados jamás ha implicado que estén aislados de los efectos ejercidos por las acciones de otros Estados [...] Ser soberanos y ser dependientes no son situaciones contradictorias [...] Decir que un Estado es soberano, significa que decide por sí solo cuál es la forma de enfrentarse con sus problemas internos y externos, incluyendo la de buscar o no la ayuda de otros, y al hacerlo limita su libertad estableciendo compromisos con ellos [...] Decir que los Estados soberanos están siempre constreñidos no es más contradictorio que afirmar que los individuos libres con frecuencia toman decisiones bajo la presión de los acontecimientos.

mas. La política exterior mexicana en temas como el presente encuentra límites claros: por una parte un actor externo afecta directamente a México y, al mismo tiempo, no se tiene control del proceso de decisión. A pesar de los límites es necesario tener una participación clara con el fin de que el proceso de los Estados Unidos no afecte tanto al mexicano. El objetivo de este apartado es justamente conocer la forma en que ha respondido el gobierno mexicano en un conflicto en el que, dadas las circunstancias, tiene muy poca capacidad de maniobra. Éste es un ejemplo en el que las consecuencias para México se desprenden claramente de las decisiones de un actor externo. El gobierno de los Estados Unidos define si nos certifica o no. Es decir, ellos deciden qué tanto ha cumplido y satisfecho México los intereses estadounidenses. En caso negativo, las consecuencias se reflejan prioritariamente en la suspensión de apoyos financieros. Apoyos que no son necesariamente estadounidenses pero que podrían venir de instituciones financieras internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM).

En un proceso como la certificación, es necesaria una postura muy activa ya que el país no es sólo sensible sino también vulnerable a las decisiones estadounidenses. Sin embargo, y como se verá a continuación, en varias ocasiones la actitud ha sido la contraria. Es decir, se ha preferido adoptar una actitud pasiva con el fin de no afectar otros temas de la agenda de política exterior. Por otra parte, se ha decidido también evitar un gran activismo dados los principios de política exterior, en especial, el de no intervención. Esta situación es cuestionable ya que, a diferencia de otras circunstancias, a pesar de ser una cuestión de política interna, afecta a terceros. Son decisiones internas con repercusiones externas. De ahí la necesidad de un acercamiento distinto al problema. Aunque el gobierno mexicano considera el proceso como una acción violatoria a la soberanía nacional,⁴ anualmente debe enfrentar el problema. Con este proceso surge una multiplicidad de tensiones entre las autoridades mexicanas y estadounidenses.

Este trabajo consta de dos partes. En la primera se presentan algunos elementos teóricos de formulación de política exterior que nos permitirán comprender la manera en que se tomaron las principales decisiones. En el segundo apartado se estudiarán los procesos de certificación de 1995 al año 2000. En el mismo se analizará a los actores que participaron en las decisiones, así como aquellos que tuvieron una determinada influencia. Se ob-

⁴ En el sexenio de Miguel de la Madrid sí causaba revuelo y provocaba quejas por parte del gobierno mexicano; en el de Salinas no se alzaba la voz en las cámaras, pero en el de Zedillo volvieron a oírse voces de protesta.

servará también la capacidad de respuesta y maniobra de México ante el problema. Finalmente, se presentarán algunas conclusiones y posibilidades de manejo para el futuro. Pasemos entonces a nuestra primera parte.

ELEMENTOS DE ANÁLISIS

En este apartado se presenta un marco de toma de decisión en política exterior, con el fin de entender la dinámica a partir de la cual los gobiernos mexicanos han optado por definir las políticas a seguir. Más importante aún, se busca ofrecer un esquema de apoyo para procesos futuros. Las decisiones gubernamentales, verticales y unilaterales, son cada vez más cuestionadas. El margen de respuesta, como se verá más adelante, dista mucho de alcanzar los niveles de autonomía que se obtuvieron en el pasado, especialmente en lo referente a política exterior.⁵ Como mencionamos, la permanencia de principios de política exterior es cada vez más necesaria. Conscientes de la dificultad para demostrar lo anterior, presentamos aquí los elementos de análisis que más nos acercan al planteamiento.

Es importante señalar que, históricamente, el sector público, específicamente la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), ha sido la instancia que defiende los principios de política exterior. Sin embargo, éstos deben ser aplicados no sólo por actores en un determinado nivel gubernamental, como ha sido la práctica tradicional y diplomática. Se requiere un cambio: los principios deberían ser conocidos, asimilados y utilizados por aquellos actores que en el pasado no tenían participación en la dinámica de la política exterior.⁶

En relación con los cambios del proyecto económico nacional, es particularmente importante mantener los principios tradicionales. Se requiere buscar, especialmente, que los mismos comulguen con el derecho internacional y con los intereses nacionales. En este sentido, es igualmente necesario señalar las diferencias y los cambios en la cultura política. Vale la pena preguntarse si es posible hablar, más que de principios de política exterior de México, de principios universales. Principios que seguramente, en muchos de los casos, pueden ser similares y cercanos a los lineamientos del derecho internacional tradicional.

⁵ Aquí hay que recuperar el concepto de autonomía relativa y ver si en determinado momento cabe la posibilidad de una soberanía limitada y, por consiguiente, de nuevos márgenes de autonomía relativa.

⁶ Representantes del Congreso, de las secretarías, de las empresas, de los sindicatos, de los medios de comunicación, de las ONG, etcétera.

Los principios de política exterior son necesarios como pilares⁷ en el logro de objetivos y la defensa de intereses públicos y privados. Especialmente porque México se encuentra en una situación de debilidad dentro de un mundo de poder. La existencia de principios sólidos contrarresta o disminuye el surgimiento de decisiones arbitrarias y unilaterales por parte de los actores más poderosos del sistema internacional. De ahí la importancia de considerarlos por su valor universal, pero en una dimensión cotidiana, particular y específica. A pesar de su universalidad, la tradición histórica mexicana señala que estos principios han sido conocidos y representados por un grupo reducido de decisores.⁸ Básicamente su aplicación se limita a la élite política en turno y, específicamente, en virtud de lo prescrito por la Constitución mexicana, al Poder Ejecutivo, en la persona del presidente y del titular de la SRE. Sin embargo, debe buscarse que los principios expresen y defiendan la multiplicidad de intereses económicos, políticos, culturales y sociales de los distintos sectores y grupos de la población.

En un mundo globalizado, el papel de los principios y la obtención de consensos es esencial. En un mundo en el que prevalece la lucha por los derechos humanos, la búsqueda de mayores espacios democráticos, el vínculo entre política interna y exterior, estos consensos se convierten en los pilares fundamentales. Especialmente, con el fin de que la formulación de política exterior responda a los diferentes intereses de sociedades con grandes contrastes.⁹ En sociedades con mayor grado de desarrollo, los contrastes son menores. De ahí que la obtención de consensos y de una formulación de política exterior unificada sea más fácil. La importancia de los principios en estas últimas sociedades, sin dejar de ser importante, puede pasar a un segundo plano.

Cuando se encuentran fuertes contrastes en los sectores de la sociedad, difícilmente hay una interpretación común respecto de la aplicación de los principios por parte de los actores.¹⁰ El esfuerzo por expandir la

⁷ Conferencia dictada por la canciller Rosario Green en la Universidad Iberoamericana, 1998.

⁸ De los actores que participan en las cuestiones internacionales, no todos tienen el mismo nivel de injerencia y decisión, como sucede en la mayoría de los casos con el Estado. A pesar de esto último, se considera que los actores que no deciden directamente deberían conocer a fondo los principios, con el fin de evitar errores en el momento de ejecutar políticas, o bien, una vez que se busque influir a favor de determinadas decisiones.

⁹ Como en el caso de Monterrey y Chiapas, en el que se tiene una zona muy industrializada y la otra totalmente rezagada. Esta idea la presenta Samuel Huntington en *The Clash of Civilizations*, Nueva York, Simon & Schuster, c1996.

¹⁰ La falta de práctica de varios sectores de la sociedad en cuestiones internacionales dificulta el que se asimilen automáticamente los principios. Sin embargo, se requiere de un

aplicación de dichos principios debe, por tanto, ser mayor. Sobre todo porque las tradicionales diferencias de desarrollo, habidas entre los distintos México,¹¹ finalmente se presentan como limitantes de la continuidad de las políticas. En este sentido, los contrastes dificultan el logro de consensos¹² para la formulación de política exterior.

Cambio en la formulación de política exterior

En un sistema de participación abierto, se dificulta cada vez más el decidir en forma vertical y autoritaria. La participación de distintos actores requiere de consensos para obtener una formulación de política exterior respetuosa de los distintos intereses y con decisiones transparentes. Cuando el sistema político mexicano estaba totalmente centralizado y no había en él participación de otros actores además de los gubernamentales, la búsqueda de consensos no era condición. Todo lo contrario, entre menor participación existiera, se aseguraba mayor libertad para instrumentar políticas y decisiones verticales.

En la actualidad los procesos cambian. En la medida en que se enfrenta un número mayor de actores y temas internacionales con repercusiones internas, el apego a los principios, así como a las ideas institucionalizadas, reduce los riesgos de que se tomen decisiones equivocadas. A la vez, se incrementa la posibilidad de actuar en concordancia con intereses, prioridades y objetivos nacionales. Ello permite, aunque parezca paradójico, contar con una capacidad de cambio, flexibilidad y adecuación ante nuevas circunstancias. Por otro lado, queda cada vez más clara la forma en que

proceso de educación en el que el cambio de cultura favorezca el respeto y la adecuada aplicación de esos pilares de la política exterior mexicana a favor del interés nacional.

¹¹ Diferencias tan grandes que, para no acentuarlas aún más, durante el sexenio de Carlos Salinas se presenta un programa económico y social. Se busca que el sector internacional se comprometa con su proyecto para reducir las asimetrías y se encuentren soluciones a los problemas estructurales e históricos.

¹² "Es muy difícil hablar de un consenso en un sistema en el que no se tiene la participación abierta de los diferentes actores, además de los gubernamentales." Entrevista de la autora con John Coastworth, director del Centro Rockefeller de Estudios de América Latina de la Universidad de Harvard, verano de 1998.

En muchas ocasiones, la posibilidad de tener una política exterior unificada se facilita justamente por la falta de participación y cuestionamiento de otros actores. Esto es algo que ha utilizado el gobierno mexicano con el fin de formular su política exterior lejos de los ámbitos de discusión internos.

se vinculan, crecientemente, los ámbitos interno y externo.¹³ A diferencia de las dos décadas pasadas, la participación de las instituciones mexicanas en política exterior se ve cuestionada pero a la vez fortalecida. Esto quiere decir que el gobierno mexicano requiere de cambios claros en la formulación de políticas, sobre todo por la participación de una multiplicidad de actores que limitan las decisiones gubernamentales unilaterales.

Los cambios en estos tres puntos se reflejan en la formulación de políticas de diversas maneras. Como se dijo líneas arriba, el vínculo entre contexto externo y acontecimientos internos en la formulación de la política exterior es creciente, de ahí que sea necesario su análisis. Difícilmente, problemas tales como el narcotráfico o la migración pueden ser analizados y resueltos en forma ajena a la formulación de política interna.

Se debe, por tanto, considerar niveles de decisión distintos: internos, por sector, y entre actores nacionales y externos; además, en ambos niveles se debe tomar en cuenta los distintos tipos de procesos: bilaterales y multilaterales.

El tipo de decisiones que se tomen en función de alguno de los ámbitos, el interno o el externo, afecta el resto de los procesos. Las crisis o los problemas internos transforman algunas de las acciones institucionales. Esto, sin embargo, no es malo. Al mismo tiempo se facilita una solución con apoyo internacional, que con anterioridad tenía un peso mucho menor.

En relación con lo anterior, la necesidad de instaurar regímenes internacionales¹⁴ es especialmente importante en las relaciones entre países asimétricos. Éste es el caso de la relación México-Estados Unidos. Antes de la década de los ochenta, la formulación de política exterior mexicana mostraba su apego al derecho internacional. Actualmente, los regímenes y las instituciones internacionales son los nuevos espacios en los que las normas pueden ser respetadas. Lo anterior, por supuesto, con enorme apego a derecho.

En este punto, es importante preguntarse de qué manera sería benéfica la creación de regímenes e instituciones internacionales. Es decir, qué tanto vale el conjunto de normas, reglas y leyes que faciliten los procesos de toma de decisión en forma ordenada e institucional.¹⁵ Es evidente que,

¹³ Robert Keohane y Helen Millner, *Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996.

¹⁴ Conjunto de normas, reglas y leyes que se establecen con el fin de lograr objetivos específicos. No son permanentes. Su temporalidad varía en relación con el tema que tratan.

¹⁵ Para profundizar sobre estas ideas, se recomienda revisar las referencias de Young, Krasner y Keohane, entre otros, sobre todo para lo relativo a instituciones y regímenes internacionales.

conforme se incremente el número de reglamentaciones y normas legítimas, se tendrá una mayor capacidad de acción. Existirá, también, claridad en el tipo de participación entre los distintos actores. Lo anterior facilita la interdependencia, de manera que se cuente con parámetros específicos en la capacidad de maniobra entre los actores. Los límites y alcances en la toma de decisiones y en la formulación de políticas se hará con base en los lineamientos establecidos. Es decir, con base en las normas de relación entre los actores. Con el objetivo de lograr nuevos consensos que respeten principios, valores e ideas, es cada vez más necesario reglamentar la forma en que los mismos se expresen e instrumenten.¹⁶

Por otra parte, como se dijo con anterioridad, en el cambio de régimen político mexicano se manifiesta una constante relación entre el ámbito interno y el externo. En especial en los siguientes temas y áreas: cultura, política, comunicaciones, tecnología y economía. Se tiene, por tanto, una mayor interacción no sólo entre actores y contextos, sino también entre temas. Ésta es la razón por la que el diseño de la política pública y privada afecta al resto de las políticas. No cabe duda de que en esta situación se debe considerar, además de las variables antes mencionadas, el papel desempeñado por los diferentes actores, así como la influencia ejercida por los distintos contextos y situaciones en que discuten los decisores, durante todo proceso de toma de decisión.

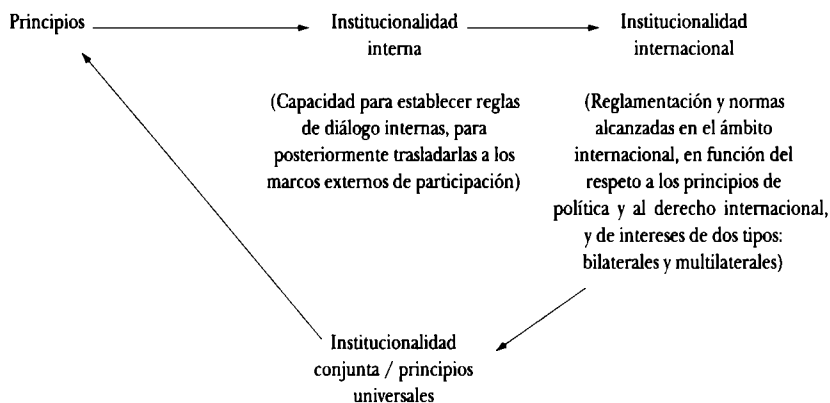
Posibles márgenes de acción en la formulación de política exterior

Ante la situación cambiante aquí presentada, valdría la pena considerar un proceso en el que los principios tradicionales de política exterior se desarrollen en un marco de institucionalidad mayor, de manera que se obtengan los siguientes resultados: 1) su aceptación por parte de diferentes actores nacionales e internacionales, 2) el seguimiento legítimo de los principios y 3) el apoyo internacional al régimen institucional mexicano por el manejo adecuado de los lineamientos.

A continuación se presenta un esquema general, que será trabajado de manera específica en el caso de estudio:

¹⁶ En el caso de los grupos de trabajo de las reuniones bilaterales, habrá que preguntarse hasta qué punto son conocidos sus resultados y si sería conveniente hacerlos del conocimiento de la opinión pública, especialmente en el caso estadounidense, y así reducir las presiones por parte del Congreso.

Marco de institucionalidad en política exterior



En el esquema anterior se observa que, una vez satisfechos intereses y objetivos en el ámbito interno —a partir de una lógica de principios de política exterior—, se podrá participar en forma legítima en el ámbito internacional. Igualmente nos presenta la factibilidad de que, con el fin de satisfacer intereses internos, sea necesaria la previa participación externa.¹⁷ Ésta es una de las razones con las que se justifica la circularidad del diagrama.

Con un esquema como el anterior, se busca reducir uno de los riesgos presentes en relaciones de poder: frente a la asimetría de recursos, se favorecen como decisión final los intereses del actor más fuerte. De esta manera, y sin dejar de lado las luchas de poder, el ámbito en el que se plantearían los principios mexicanos de política exterior se vería fortalecido con una constante participación en los espacios institucionales establecidos. Con esto me refiero a que la mejor forma de participar en el exterior es, en primer lugar, con un consenso en la definición y aplicación de los principios; consenso con el que se diseñen las reglas y normas a seguir en el marco de participación internacional. En algunos casos, es a partir del consenso como se definirá si la actitud ha de ser activa o pasiva. Se tiene, así, que el esquema circular se cierra con el siguiente resultado: los principios universales y los niveles de insti-

¹⁷ Como en casos específicos de los sexenios de Echeverría, López Portillo y De la Madrid. El consenso interno puede considerar prioritaria la participación externa. En este sentido, cabe mencionar el caso en que se da un mayor activismo en el exterior, con el fin de satisfacer los requerimientos internos. Aquí, la importancia de las decisiones radica en contar con una estrategia y claros lineamientos de formulación de política desde una perspectiva nacional, que no se limiten al corto plazo.

tucionalidad conjunta ofrecen una correlación directa con los principios internos. Ambos niveles, interno y externo, se afectan con las consecuencias de sus decisiones. Si el alto grado de institucionalidad es respetado por las partes, las asimetrías existentes entre actores no afectarán la toma de decisión. Los intereses de cada uno serían satisfechos.¹⁸ No hay que dejar de lado el caso contrario. En éste, en el que prevalece la política de poder, difícilmente se respetan las instituciones establecidas. Indudablemente, con la creación de normas justas, se equilibran los efectos negativos de la lógica de poder. ¿Hasta qué punto esto se puede cumplir en la realidad? ¿Se complica la situación debido a los intereses y a las presiones internas y externas? ¿Qué es lo que se puede hacer para que las instituciones sean respetadas?

Cabe mencionar que éste es un esquema ideal que busca reducir incertidumbres en la toma de decisión. Sin embargo, no se deja de lado que en las decisiones¹⁹ no necesariamente se respeta la normatividad. Existen otros factores de poder, situacionales y psicológicos, que en muchas circunstancias obligan a cambios en la formulación de políticas o en la capacidad y forma de respuesta de los decisores. En un escenario ideal, el apego a la institucionalidad reduce, necesariamente, las incertidumbres y las asimetrías de poder.²⁰ En un escenario real, pocas son las instituciones que responden a los intereses de las diferentes partes. Esto, sobre todo, porque en muchos casos el establecimiento de normas y reglas parte de las decisiones del actor más fuerte.

Por lo anterior, se requiere replantear la manera en que los principios de política exterior son considerados ante problemas específicos, ya que cada decisión, en la mayoría de los casos, se toma en situaciones particulares. Como ya se mencionó, lo anterior dista mucho del seguimiento estricto de los principios; se requiere, por el contrario, de flexibilidad, creatividad y habilidad²¹ para obtener resultados positivos y de largo plazo.²² Cabe también recordar que el corolario de principios no es cuestionable como

* 18 Éste es un argumento que en teoría de las relaciones internacionales es aceptado por los neoliberal-institucionales, pero muy cuestionado por los neorrealistas.

19 Decisiones racionales o irracionales.

20 Las incertidumbres se reducen en la medida en que las reglas y normas sean respetadas y cumplidas. Por otra parte, las asimetrías de poder son igualmente reducidas, toda vez que las decisiones tomadas responden a los intereses de las distintas partes.

21 Humberto Garza Elizondo, *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1989.

22 Especialmente en un escenario en el que se encuentran circunstancias como las siguientes: modernización del sistema político, transición democrática, desarrollo económico, acomodados en la participación internacional, constante búsqueda de los derechos humanos, entre otros. Los ejemplos anteriores indican que se obtendrán los mejores resultados en la medida en que se haga una aplicación constante y acertada de los principios de política exterior.

tal; su inclusión en la Constitución mexicana los legitima jurídicamente.²³ Es entonces a los funcionarios públicos, al igual que a académicos y a actores privados, a quienes corresponde su correcta interpretación, así como su adecuada aplicación.

Repasemos aquí la validez de los principios de política exterior de México en relación con el grado de institucionalidad de la política, así como el grado de autonomía de las decisiones tomadas. Lo siguiente supone un escenario de interdependencia, en el que decisiones unilaterales, no concertadas o consensuadas, afectan, necesariamente, a los actores que no se consideren dentro de cada decisión. Este diagrama se plantea, principalmente, en función de los principios de la política mexicana. Sin embargo puede ser aplicado también a todo país cuya política exterior esté fundamentada en principios y valores:

	Nivel de legitimidad de las decisiones unilaterales	
	Autonomía	Institucionalidad
Legitimidad de principios	B	A
Violación de principios	C	D

En un escenario interdependiente el punto A representa ambos, el respeto irrestricto de principios dentro de una formulación de política altamente institucionalizada.

En el punto B se tiene un alto respeto por los principios, pero en espacios de autonomía en los que necesariamente se enfatizan decisiones unilaterales.

Por el contrario, el punto C representa una violación a los principios en momentos de autonomía sumamente limitada.

Finalmente, en el punto D se presenta una situación en la que, a pesar del alto nivel de institucionalidad, se niega, como en el punto C, la importancia de los principios.

²³ Véase el artículo 89 constitucional. Durante el sexenio de Miguel de la Madrid, los principios de política exterior mexicana fueron incorporados formalmente a la Constitución.

Límites en los procesos de toma de decisión de política exterior

Cada vez es más difícil mantener decisiones²⁴ totalmente autónomas y unilaterales en un mundo de creciente interdependencia. En la política exterior mexicana, el tradicional “derecho a disentir” encuentra límites claros en la medida en que hoy se afectan intereses distintos de los del periodo de entreguerra y de la lógica Este-Oeste. Ahora que México tiene una participación más abierta y constante²⁵ en el ámbito externo, difícilmente el gobierno podrá tomar decisiones sin considerar los costos y consecuencias para el resto de los actores. Lo anterior le permite, sin duda, exigir reciprocidad de trato en otras cuestiones. Al estar interrelacionados, los distintos temas afectan a todos, por lo que las decisiones deben ser tomadas conjuntamente. En la medida en que se cuente con instituciones legítimas en el ámbito internacional, se tendrán los mecanismos necesarios para reducir los niveles de subordinación ante presiones de actores más fuertes.²⁶

Como se mencionó en la introducción, actualmente cuesta mucho trabajo pensar que se pueda mantener, como en los años cincuenta, una lógica de no participación en asuntos ajenos a los intereses nacionales.²⁷ Como se recordará, en aquellos años el gobierno mexicano prefirió centrar su política en el desarrollo interno. Tuvo participación internacional sólo con respecto a aquellos temas, de valor universal, que no afectaban ni se relacionaban directamente con el desarrollo nacional. En la actualidad, no será tan sencillo mantener una situación similar. Es decir, sólo en aquellas cuestiones que no nos afectan directamente, pero que son de interés universal.²⁸ En el momento actual se tienen prioridades, intereses y objetivos claros en algunos temas de la agenda,²⁹ pero existe incertidumbre en otros tantos. Algunos surgen de una lógica interna, mientras que otros co-

²⁴ Aquí nos referimos a decisiones tanto internas como externas.

²⁵ Esto, evidentemente, requiere de la inversión de recursos. Recursos que por una parte reducen los costos del aislamiento, pero que por otra incrementan la exposición a situaciones externas.

²⁶ Las respuestas inmediatas y confrontativas no son necesariamente las que traen mayores beneficios, especialmente por los efectos que ese tipo de respuestas producen en otras áreas. Por otra parte, no hay que olvidar que, pese a las instituciones, los juegos de poder se mantienen; de ahí que en ocasiones la cooperación se dificulte.

²⁷ Una de las características de la política exterior mexicana posterior a la Segunda Guerra Mundial fue su participación abierta en aquellos temas prioritarios para el logro de sus objetivos nacionales.

²⁸ Ejemplo claro de lo anterior es la aportación de Jorge Castañeda a la formulación del derecho del mar.

²⁹ Como es el caso, por ejemplo, del narcotráfico.

responden a la situación internacional. En este sentido, la toma de decisión se verificará y estará limitada por ambos niveles: el interno y el internacional.³⁰

Se requiere, por tanto, de una estrategia diferente; los tiempos han cambiado y las exigencias del factor externo obligan a una vía de participación alterna. En la medida en que se desarrolle una estrategia clara y constante de participación hacia afuera, las decisiones que se tomen obedecerán a una perspectiva distinta.³¹ Con lo anterior me refiero a que debe buscarse otra manera de presentar decisiones y principios; a que la formulación de política exterior no se limite a la retórica tradicional, como tampoco a responder exclusivamente a cuestiones inmediatas. Se considera necesario el diseño de estrategias globales de largo plazo, que incluyan, evidentemente, cuestiones específicas o de incertidumbre.

Por otra parte, la existencia de estrategias no significa que en adelante, y por el grado de compromiso e institucionalidad adquirido con otros actores internacionales, no deban existir desacuerdos con éstos. Por el contrario, los puntos de vista distintos deben ser tratados desde perspectivas de cooperación o de manejo de conflicto, pero no estrictamente bajo la lógica del “derecho tradicional a disentir”.³² Es tan sólo parte de los “acuerdos de caballeros” que se establecen con otros gobiernos.

De esta manera, un cambio importante que debe darse es el de aprender, recíprocamente, a manejar los conflictos en la cooperación.³³ Especialmente con una lógica que no necesariamente, por presentarse una situación difícil para el más débil, sea la de ceder,³⁴ de manera tal que no se lastime la relación con el socio más fuerte.³⁵ La intensidad e importan-

³⁰ Véanse los trabajos de Robert Putnam, quien nos presenta detalladamente la relación del ámbito interno con el internacional, así como el proceso de toma de decisión que se da en cada uno y entre ambos.

³¹ Estas decisiones deben comprender y anteponerse a las respuestas de los diferentes actores. De ahí la importancia de la claridad en la estrategia.

³² Es decir, en la política exterior de México se aceptan desacuerdos y posturas contrarias a los Estados Unidos en foros internacionales, siempre y cuando no se afecten los intereses prioritarios de los estadounidenses.

³³ Se recomiendan los trabajos de Axerold relacionados con la cooperación y el conflicto.

³⁴ Por esto son importantes los trabajos de Roger Fisher sobre los procesos y estrategias de negociación.

³⁵ Esto no quiere decir que México haya cedido siempre. Tenemos muchos ejemplos en los que sucedió todo lo contrario: Cuba, República Dominicana, Guatemala, Contadora, la definición de la carta de la OEA. Sin embargo, en el gobierno de Salinas de Gortari, como en el lejano de Álvaro Obregón, se prefirió ceder con el fin de lograr otros objetivos. En el primer caso, asegurar la ratificación del TLC y, en el segundo, obtener el reconocimiento.

cia de la relación supone momentos de desacuerdo, en los que se afectan intereses vitales de uno o ambos países y en los que no necesariamente se debe callar para complacer a la contraparte o para no crear malentendidos en otras áreas. Al menos en los temas poco sensibles, en lugar de tomar decisiones contrarias a los intereses, se podría aplazarlas y dar el tiempo necesario para una mejor solución. El mayor problema se centra en los temas más sensibles y que requieren de una decisión inmediata.

De esta manera, se tiene que los principios son necesarios en la formulación de política. Se justifican por su apego al derecho y porque implican respeto por parte de otros actores internacionales. Son también importantes en cuanto a la forma en que las decisiones se toman, instrumentan y evalúan. Además de ser cada vez más difícil la continuidad de decisiones unilaterales, o el disentir en política exterior de otros países sin considerar las consecuencias, los principios reducen los casos extremos de participación internacional. Con ellos se pueden evitar escenarios de aislacionismo.³⁶ Por ser lineamientos generales, facilitan la reducción de relaciones conflictivas con el exterior.³⁷ Evidentemente, en un sistema abierto, los costos de participación internacional hacen que los países más débiles vean elevarse su nivel de vulnerabilidad. Especialmente, al no contar con los recursos de negociación necesarios ni con principios sólidos de política exterior.

Capacidad de maniobra en la formulación de política exterior

Al considerar los factores anteriores, tenemos que la relación entre el grado de institucionalidad y de autonomía en política exterior es variable. Depende del grado de desarrollo de los distintos elementos: de los niveles de desarrollo económico, de la estabilidad política y de la situación geopolítica-estratégica en la toma de decisión. Esta relación variaría de la siguiente forma:

³⁶ Vale la pena recordar, sin embargo, que una lógica de principios puede ocasionar aislacionismo en algunas circunstancias. Lo anterior también ha sucedido en la historia de México.

³⁷ Como ejemplo de lo anterior se tiene la crisis económica de 1994, que afectó no sólo a México sino al resto de América Latina. En circunstancias similares, se comentó que los países latinoamericanos debían aprender del efecto "tequila, samba o tango" para establecer el tipo de relaciones que se tendría con los Estados Unidos específicamente, así como para evitar las consecuencias que acarrearán ciertas posturas en el exterior. Sucede lo propio con la crisis asiática de 1998.

**Relación entre los niveles de institucionalidad y
autonomía en las decisiones de política exterior**

Institucionalismo

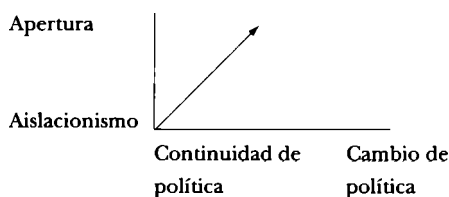
C	A
B	D

Autonomía en política exterior

En donde:

- A = Óptimo, ya que se tiene el más alto nivel de autonomía, al tiempo que un nivel igualmente alto de institucionalidad. En el nivel A, los puntos de vista del decisor tienen un peso considerable en el resto de los actores.
- B = Nivel de máxima debilidad, mayor dependencia y subordinación, frente a una carencia absoluta de instituciones.
- C = Fuerte institucionalidad pero sin autonomía.
- D = Autonomía sin institucionalidad alguna.

Igualmente, al observar en el esquema siguiente las diferentes posibilidades, vale la pena considerar que así como en el pasado la política exterior de México se caracterizó por sus niveles de aislacionismo —por ser jurídicista, defensiva y pasiva—, con una mayor apertura del sistema, el cambio en la formulación de política se vuelve obligado. Para quienes toman decisiones, a mayor apertura del sistema corresponde un mayor cambio en la formulación de política exterior. Sin embargo, cabe la posibilidad de que suceda lo contrario en la medida en que esta última represente un contrapeso de la participación externa de México. Frente a la práctica histórica, hoy la situación es distinta. La política actual obliga a cambios claros, ya que puede ser, además de abierta, una política activa y reactiva.



Autonomía, institucionalidad y grado de participación internacional se verán a su vez limitados por las siguientes variables: asimetría y complejidad.³⁸

³⁸ Estos puntos se toman de la propuesta de interdependencia compleja de Keohane y Nye.

El hecho de que el nivel de autonomía sea distinto del presentado en la práctica y en el discurso histórico de política exterior,³⁹ actualmente no le resta validez a los principios. Por el contrario, si se tienen menores rangos de autonomía en los procesos de toma de decisiones, se incrementa la necesidad de utilizar los principios como sustento e instrumento de política. Los mismos representan un contrapeso ante la imposibilidad de respuestas autónomas. Como se dijo con anterioridad, lo que se debe transformar, sin embargo, es la forma y los momentos en que tales principios son aplicados. Es decir, la forma en que las decisiones —en función de los principios— permiten tener respuestas alternativas, genera niveles de participación igualmente flexibles. Ante situaciones asimétricas y complejas, los principios son los lineamientos que deberían establecer los niveles de participación específicos, acordes con los intereses nacionales.

Una vez analizados los elementos arriba mencionados,⁴⁰ retomemos entonces la idea de que, a lo largo del siglo XX, la política exterior de México puede analizarse a partir de sus decisiones bajo la tónica del activismo o la pasividad. Es sin embargo necesario entender, igualmente, el grado de eficiencia de las políticas. De manera tal que se podrán presentar circunstancias en las que los procesos, a pesar de ser muy “activos”, sean “altamente inefectivos” o, por el contrario, pueden ser procesos “pasivos” pero “altamente efectivos”. Las circunstancias internas, así como el contexto internacional, determinan que las decisiones en política exterior presenten distintas características. Difícilmente en algún país existe un solo marco para el diseño de política exterior. La multiplicidad de problemas obliga a contar con distintos instrumentos y actitudes en la toma de decisión; al respecto, hay circunstancias en las que las políticas se toman tan sólo en función de una circunstancia coyuntural y particular, sin considerar siquiera la influencia de variables distintas. Lo anterior se explicará y ejemplificará, en detalle, en desarrollos posteriores.

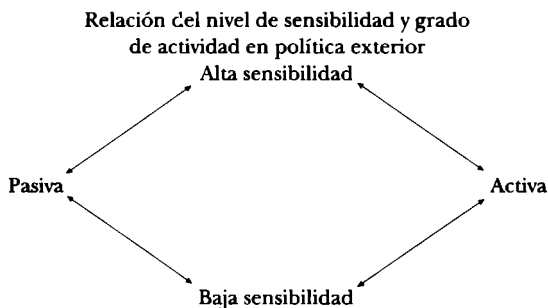
Además de lo mencionado, otro factor que hay que considerar en la toma de decisión es el grado de sensibilidad,⁴¹ entendido como la priori-

³⁹ Me refiero, específicamente, al discurso de soberanía y nacionalismo revolucionario que podía limitar, en muchos aspectos, la participación de México en el ámbito internacional; aunque, en otros casos, le favorecía en sus relaciones con socios más poderosos como los Estados Unidos.

⁴⁰ Contexto: interno-externo; actores: públicos y privados; principios; temas; institucionalidad; consenso, autonomía relativa; apertura-aislacionismo.

⁴¹ No hay que perder de vista quién y cómo define el grado de sensibilidad. Los elementos que en determinado momento fueron altamente sensibles, en otras circunstancias pueden tener una importancia menor, dependiendo de la ubicación del tema en la agenda de política exterior.

dad que se le otorga a una determinada variable, en relación con su papel dentro del interés nacional. Es decir, su lugar en la decisión y en la agenda política. De forma que si se trata de un asunto “altamente sensible”, como lo serían cuestiones de defensa y seguridad nacional, cabe la posibilidad de que el tipo de respuesta sea pasiva o activa dependiendo, claro está, del conjunto de las variables ya mencionadas. Lo propio sucede con las cuestiones de “baja sensibilidad”, como por ejemplo el medio ambiente, en las que la respuesta puede ser igualmente pasiva o activa. Lo que se perseguiría, finalmente, es que los resultados de la decisión lleguen a ser efectivos en el mediano y largo plazos. Sin embargo, lo que sí queda claro es que no existe un solo patrón de decisión y formulación de política exterior. Son, por el contrario, múltiples los factores y circunstancias los que en su momento favorecen o no una decisión. En relación con lo anterior, se tiene un gran número de posibilidades en las decisiones de política exterior de México. En primera instancia, se presenta el esquema siguiente:



Este esquema sugiere que ambas cuestiones, la de alta o la de baja sensibilidad, pueden encontrar respuestas pasivas o activas en las decisiones políticas.

Una política exterior pasiva, en algunas ocasiones, especialmente en relación con el Estado y con ciertas decisiones gubernamentales, puede ser más efectiva si se mantiene como tal. Sobre todo partiendo del supuesto de que no es una situación en la que el interés sea común a los dos gobiernos o a las dos sociedades. Una situación en la que se plantean diferencias de interés claras, en la que es más fácil para el gobierno fuerte lograr los mayores beneficios en detrimento del débil, dificulta el resultado favorable de las decisiones. Se requiere, por tanto, de una mayor capacidad de negociación. O, por el contrario, lo más válido podría ser mantener el statu quo, evitando que los cambios reduzcan la capacidad de maniobra, por lo negativo de sus resultados. Ante situaciones de asimetría altamente complejas,

existen varias posibilidades de acción: mantener el statu quo⁴² y no apelar al cambio; convertir al socio débil en atractivo y necesario para el logro de los intereses del socio fuerte; cambiar los procesos y estrategias de negociación por aquellas que reporten mayores ganancias. Por el contrario, cuando se tienen intereses comunes, la toma de decisiones puede y debe ser conjunta.

Una vez presentados algunos elementos de toma de decisión en política exterior, pasemos al análisis de su aplicación en cada uno de los años que comprende este estudio. Vale la pena recordar que el proceso de certificación se instituyó en los Estados Unidos en 1986.⁴³ Es importante también señalar que se analizarán sólo los procesos de 1995 a 2000.

ANÁLISIS DE LOS PROCESOS DE CERTIFICACIÓN

Proceso de 1995

Durante este año se incrementaron los niveles de institucionalidad bilateral. Pareciera ser que se comprendió que a mayor institucionalidad correspondían mayores beneficios para la relación México-Estados Unidos. En octubre de 1994 los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron un acuerdo para intercambiar información financiera y para obtener información sobre transacciones entre instituciones financieras con el fin de evitar el lavado de dinero. En 1994 las incautaciones de cocaína y la erradicación de sembradíos sufrieron una considerable baja debido, principalmente, a que el gobierno mexicano tuvo que concentrar de nuevo su atención en su situación interna; en especial por los asesinatos políticos, por las elecciones presidenciales y por el levantamiento en Chiapas. Las autoridades mexicanas sólo lograron incautarse de 22 toneladas de cocaína, pero los montos de heroína aumentaron considerablemente, a 297 kilogramos. Las reformas al Código Penal realizadas en 1993 entraron en vigor en febrero de 1994. Además, el activismo para reducir el problema no se limitó a la rela-

⁴² El de migración es un claro ejemplo de que, en muchas situaciones, ha sido mucho mejor mantener el statu quo que alentar la posibilidad de cambios en la negociación bilateral México-Estados Unidos.

⁴³ El Congreso le requiere al presidente que certifique anualmente la cooperación de los 32 principales países productores y de tránsito de acuerdo con la sección 490 del Foreign Assistance Act de 1961, que entró en vigor en 1986, y en consideración a los objetivos y metas de la Convención en contra del Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de las Naciones Unidas, de 1988. Larry Storrs, "Mexico's Counter-Narcotics Efforts under Zedillo, December 1994 to March 1998", Report For Congress.

ción con los Estados Unidos. México fue sede de una conferencia regional centroamericana para el combate al narcotráfico en enero de 1994.

En este año los gobiernos mexicano y estadounidense firmaron diversos acuerdos, entre ellos el de intercambio de información financiera, y emprendieron un programa simultáneo de investigación criminal. Se arrestó a Humberto García Ábrego, Raúl Valladares del Ángel y a Carlos Reséndez Bertolousi, todos ellos líderes del cártel de Golfo. Esto fue posible gracias a la coordinación entre la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Drug Enforcement Administration (DEA). Se deportó a Juan Chapa Garza para que fuera procesado en los Estados Unidos y Miguel Ángel Félix Gallardo fue condenado a 40 años de prisión por su participación en el asesinato del agente de la DEA, Camarena.

Con el cambio de administración, Zedillo nombró a Antonio Lozano Gracia como nuevo procurador. Se le encargó que realizara una transformación de la PGR.⁴⁴ Todas estas acciones favorecían el que el proceso de certificación procediera sin problemas. Lo anterior no quiere decir que el gobierno mexicano actuaría en función de un proceso de política interna estadounidense. Sus prioridades nacionales en contra del narcotráfico eran claras: había que atacar el problema ya que afectaba la seguridad nacional.⁴⁵ Si, además, las acciones ejercidas favorecían la relación con los Estados Unidos, no había razón para dejarlas de lado. De esta manera se tenía una política activa y muy efectiva en un tema sensible de política exterior.

Como una de las presiones que el gobierno estadounidense suele ejercer en fechas cercanas a la certificación, y en el marco de la crisis de 1995, la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado de los Estados Unidos aprobó una nueva legislación el día 23 de marzo. En ésta se pidió la elaboración de un informe sobre la participación de funcionarios mexicanos en el tráfico de estupefacientes. La petición fue hecha por Jesse Helms, quien presidía dicha comisión;⁴⁶ el informe debería ser entregado por la Casa Blanca. Se pedía que se especificara —desde 1991— la participación de los funcionarios mexicanos de alto rango, así como sus familiares y allegados involucrados en el problema de narcotráfico. Posteriormente, en abril, este mismo legislador habría de declarar que el narco “corroía” a los gobiernos mexicano y colombiano, y que las grandes fortunas del narcotráfico

⁴⁴ Durante su gestión, Lozano Gracia removió a alrededor de 737 oficiales y comandantes. Steve Fainaru, “Mexico’s Attorney General is Fired by Zedillo, Angering Opposition”, *The Boston Globe*, 3 de diciembre de 1996.

⁴⁵ Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000.

⁴⁶ “Helms, autor de la legislación”, *El Financiero*, 23 de marzo de 1995.

habían penetrado todos los niveles de gobierno en México y Colombia.⁴⁷ Ante tal aseveración, la reacción de Ernesto Zedillo fue decir que el legislador se iba a meter en problemas si no comprobaba sus declaraciones.⁴⁸

Dos variables explican el que las presiones estadounidenses no hayan sido tan fuertes en este año. Por un lado el cambio de gobierno en México y por el otro la crisis financiera de 1995. En el primer caso y, al igual que cuando Clinton comenzó su primera administración, los riesgos de inestabilidad por las presiones en contra de la certificación no debían ser muy fuertes. Como Zedillo empezaba su gobierno, era necesario un considerable periodo de estabilidad bilateral para que aquél caminara adecuadamente.

Adicionalmente, la variable de la crisis implicaba consecuencias negativas para ambos países. La magnitud de la misma era tal, que, si se ejercían fuertes presiones con motivo del proceso de certificación, las consecuencias serían tan adversas para México como para los propios Estados Unidos.

A nadie convenía que se dificultara el proceso de certificación. En un año en el que se vivió un acontecimiento muy negativo en otro tema de la agenda de política exterior, las decisiones respecto del proceso aquí analizado se facilitaron. De esta forma se comprende que no haya habido mayor activismo en la política exterior mexicana en relación con el tema de narcotráfico. Las condiciones mismas de la crisis obligaban a reducir las presiones, así como la necesidad de influir en el proceso de certificación por parte de México. De este modo, se tuvo que, a un mayor número de temas interdependientes en la agenda de política exterior, correspondió un menor activismo, dado el mayor riesgo de obtener resultados negativos.

Por otra parte, al considerar los niveles de institucionalización de la relación bilateral que se alcanzaron durante el año de 1994, se explica más fácilmente esa baja en las presiones por parte de los estadounidenses. Vale la pena recordar que, en este caso, la institucionalidad de la política y las circunstancias adversas de la crisis financiera facilitaron una toma de decisiones favorable al gobierno de México.

Certificación de 1996

En 1995, una vez que se redujeron los efectos de la crisis de ese mismo año, el procurador Antonio Lozano llevó a cabo cambios en la PGR como respuesta al problema de narcotráfico. También se aprobaron leyes en las que

⁴⁷ "Corroe el narco a los gobiernos de Colombia y México: Helms", *El Financiero*, 5 de abril de 1995.

⁴⁸ "Contraofensiva desde Texas", *El Financiero*, 6 de abril de 1995.

se penalizaba el lavado de dinero, y una ley contra el crimen organizado que preveía la protección a testigos, la utilización de tecnología moderna y la persecución por asociación y conspiración delictuosa.

En marzo de 1996 se estableció el Grupo de Contacto de Alto Nivel (GCAN), en la ciudad de México, que definiría acciones conjuntas para combatir al narco y promover la cooperación legal. Este grupo, dirigido por Barry McCaffrey, habría de reunirse el mes de julio en Washington para revisar la estrategia y su progreso, y nuevamente en diciembre para revisar los planes específicos de 1997. Por otra parte, el gobierno mexicano extraditó a 13 fugitivos, entre ellos tres ciudadanos mexicanos, y expulsó a García Ábrego, quien fue condenado en los Estados Unidos a 11 cadenas perpetuas y multado con 128 millones de dólares. Durante 1996 se dio un cambio de autoridades mexicanas. Lozano Gracia dejó la PGR⁴⁹ y en su lugar entró Jorge Madrazo. Cambiaron también los comisionados del Instituto Nacional para el Combate a las Drogas (INCD) y del Centro Nacional de las Drogas (Cendro), así como el director de la Policía Judicial.

Por otra parte, y como resultado de la crisis de 1995, México decidió modificar su política adoptada en 1992 de no aceptar ayuda estadounidense para el combate al narcotráfico. Se comenzó a recibir ayuda material y técnica. En este sentido, se puede decir que hubo también una ruptura en la continuidad de la política exterior. El cambio de representaciones, así como la crisis de 1995, obligaron al desarrollo de distintos esquemas de formulación de política. Se requirió revertir algunas decisiones y, además, cambiar el proceso mismo de evaluación.

A principios de 1996 la Cámara de Representantes, a través de la Foreign Operations Appropriations Act de ese año, aprobó una restricción en la ayuda a México. Ésta no procedería si se controlaba el narcotráfico. Entre junio y julio de 1996 se aceptó la Foreign Operations Appropriations Act de 1997, también con restricciones para México. La versión de la Cámara de Representantes contenía la enmienda Souder, que hubiese prohibido el financiamiento a menos de que México redujera considerablemente el nar-

⁴⁹ Antonio Lozano Gracia fue removido de su cargo el 2 de diciembre de 1996. Los oficiales de Zedillo no dieron explicación al respecto, pero se supone que la principal razón fue el hecho de que los tres asesinatos (de Colosio, Ruiz Massieu y el cardenal Posadas) permanecían sin aclararse. Además, los hechos de la finca "El Encanto" no fueron aceptados. Lo sustituyó Jorge Madrazo Cuéllar, quien era reconocido como un político independiente que se había desempeñado como presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. La reacción por parte del embajador en México James Jones fue que los Estados Unidos no tenían elementos para juzgar que no fuera honesto. Se le describió como metódico en sus procedimientos. Steve Fainaru, "Mexico's Attorney General is Fired by Zedillo, Angering Opposition", *The Boston Globe*, 3 de diciembre de 1996.

cotráfico y el lavado de dinero. La versión del Senado contenía la enmienda Domenici,⁵⁰ cuyo objetivo era impedir la capacitación militar. Lo anterior no sucedería si el presidente certificaba que México había perseguido y apresado a los principales narcotraficantes que amenazaban los intereses de los Estados Unidos. La versión final de la sección 587 del acta contenía la cláusula de que se retirarían 2.5 millones de dólares hasta que el presidente no reportara que México había emprendido las acciones necesarias. Se enfatizaba, sobre todo, la necesidad de reducir el tráfico de drogas a los Estados Unidos y la instrumentación de las acciones requeridas para evitar el lavado de dinero y para atrapar a los narcotraficantes.⁵¹

En la víspera del proceso certificador, los legisladores Alfonso D'Amato⁵² y Diane Feinstein⁵³ trataron de vincular el rescate financiero con el tema de la lucha contra el narcotráfico. Su objetivo era que Clinton no otorgara la certificación al gobierno mexicano. Entre sus peticiones estaban la de suspender la ayuda financiera al gobierno mexicano, reabrir las mesas de negociación del TLCAN y cancelar la ayuda económica que se otorgaba a nuestro país para el combate al narcotráfico. Estas declaraciones, hechas a través del vocero del Departamento de Estado, Nicholas Burns, Clinton las calificó de improcedentes. Janet Reno también desestimó las declaraciones de los senadores y dijo que seguirían trabajando con el gobierno de México en todas las formas necesarias. Los dos legisladores pretendían frenar por seis meses los préstamos a México.⁵⁴

En una reunión con miembros de las comisiones de Hacienda, Comercio y Programación y Presupuesto en San Lázaro, James Jones calificó de "normal" el que los políticos de su país hablaran de México sin afán intervencionista. Esto, en clara alusión a las declaraciones de Feinstein y D'Amato. En esta misma reunión el panista Jorge Ocejo dijo al embajador estadounidense que, si su país certificaba la lucha mexicana contra el narco, entonces México debería certificar lo que ellos hacían para combatir el consumo dentro de los Estados Unidos.

En cuanto a la crítica interna, los diputados del PRI y del PAN rechazaron la pretensión del gobierno estadounidense de sancionar a nuestro país con una supuesta certificación. Para el embajador Jones la certificación no afec-

⁵⁰ Pete Vichi Domenici, senador republicano de Nuevo México, presidente de la Comisión de Presupuesto.

⁵¹ Larry Storr, *Mexican Drug Certification Issues*. US Congressional Action 1986-1998, 9 de abril de 1998.

⁵² Senador republicano de Nueva York.

⁵³ Senadora demócrata de California.

⁵⁴ "Demagógica, la propuesta Feinstein-D'Amato", *La Opinión*, El Financiero, 2 de febrero de 1996.

taba las relaciones entre los dos países, ya que no había intenciones de intervenir en el nuestro. El subsecretario de Asuntos Bilaterales mexicano, Juan Rebolledo Goût, expresó que, “si bien la certificación es un proceso interno de los Estados Unidos”, evidentemente tenía consecuencias para nuestro país.⁵⁵ Por supuesto que el gobierno mexicano la rechazaba; pero, ante este tipo de presiones, tenía una limitada capacidad de maniobra. Una vez más recurrió a las declaraciones como instrumento de política exterior.

En Washington, el vocero Nicholas Burns dijo que el primero de marzo se conocería la decisión relativa al proceso, y que México era uno de los aliados más cercanos y un país muy importante para los Estados Unidos. Con este comentario adelantaba, implícitamente, que se certificaría a México. Como se mencionó en el proceso del año anterior, los que también podían ser afectados por el proceso de certificación eran los propios Estados Unidos. Aunque las consecuencias no serían inmediatas, el favorecer una mayor inestabilidad en México les habría afectado. Además, habrían ido totalmente en contra de las decisiones tomadas en 1995, tanto para la certificación como para el manejo de la crisis financiera.

Como ya se mencionó, no cabe duda de que ésta es una medida de política interna. En términos generales, y desde una percepción estadounidense, no se afectaba la relación con México. Sin embargo, para los mexicanos la situación representaba, además de intolerancia por parte de los Estados Unidos, una intervención en la forma en que el gobierno mexicano tomaba sus decisiones y emprendía sus acciones. El proceso de certificación era considerado cada vez más como un juicio unilateral sobre acciones instrumentadas por terceros. Si bien no afectaba la relación, sí creaba un ambiente de desconfianza. Además, la percepción de los mexicanos sobre la actividad de los estadounidenses era de una falta de respeto a su proceso interno. En este sentido y en términos de formulación de política exterior, es evidente que, cuando las decisiones ocasionan externalidades, cada uno de los actores que es parte del mismo problema puede tener puntos de vista y opiniones contrarias, que no favorecen la toma de decisión dentro de amplios márgenes de maniobra. Lo que para un actor era un problema, en este caso México, para el otro no representaba más que un procedimiento normal de cuestiones domésticas.

A pesar de los acuerdos establecidos y de los mecanismos institucionales aceptados por ambas partes, éste es un ejemplo de cómo las percepciones afectan directamente los procesos en otros temas de la agenda de política exterior. En términos de percepciones, nos encontramos en una

⁵⁵ “Absolutamente normal que políticos norteamericanos hablen de México”, *El Financiero*, 21 de febrero de 1996.

situación en la que, a pesar de la institucionalidad, se violan los principios. No obstante el activismo por parte de México, el peso del poder estadounidense no respetó los canales establecidos en el ámbito externo. Se respondió únicamente en el primer nivel, el doméstico. El esquema siguiente refleja la existencia de instituciones formales para la solución del conflicto del narcotráfico, pero en el punto A, además, se observa que los principios establecidos por estas instituciones son violados por uno de los actores. Esto quiere decir que, así como existen personas e instancias en el gobierno estadounidense que favorecen una relación institucionalizada con México, como Barry McCaffrey y el GCAN, hay otros, como es el caso de algunos congresistas, que por cuestiones internas no respetan los acuerdos bilaterales establecidos.

Institucionalidad

A	

Respeto a los principios y
a las normas establecidas

En este sentido, el ámbito interno de un actor externo puede convertirse en una limitante para la formulación de la política exterior mexicana, además de ocasionar problemas y fomentar un descontento nada favorable en el ámbito doméstico de México. De esta manera entendemos que, a pesar de que los Estados Unidos busquen expresar coherencia en su política exterior, existen pugnas interburocráticas que dificultan la adopción de una postura unificada. Sin duda esta situación afectó los acuerdos establecidos.

Ahora bien, una de las principales consecuencias de lo anterior es que el gobierno mexicano no cuente hasta hoy con una capacidad de respuesta lo suficientemente amplia como para que se respete lo establecido. Las respuestas por lo general se mantienen en el nivel de las declaraciones contra el proceso de certificación. Sin embargo, la formulación de la política mexicana no ha logrado pasar al activismo frente aquellas acciones que, sin dejar de ser domésticas, ocasionan externalidades. Como se menciona a continuación, las diferentes instancias del gobierno mexicano se mantienen en el ámbito de la “diplomacia declarativa”.

En México se externaron protestas en el Congreso y se hizo público un documento con la firma de los coordinadores del PAN, PRI, PRD y PT en el que se decía que los legisladores mexicanos respetaban las decisiones políticas de los estadounidenses y el ejercicio de su soberanía; de igual manera

exigían respeto para la política interior de México, como país soberano. El legislador panista Nava Bolaños señaló que con ese documento no se quería justificar la corrupción que se había dado en México ni los actos de narcotráfico encubiertos que se habían registrado en años anteriores. Él —como muchos otros— consideraba que el problema de las drogas no se terminaría mientras una sociedad como la de los Estados Unidos no castigara el consumo de las mismas.⁵⁶

Por otra parte, el 22 de febrero, José Ángel Gurría viajó a Washington para establecer las fechas de la nueva reunión de la Comisión Binacional. Negó que el motivo de su viaje fuera el llevar a cabo acciones de cabildeo a favor de la certificación.⁵⁷ Señaló que “México no podía actuar como las avestruces y hacer como que el proceso no existió”. Obviamente este proceso tiene impacto sobre los mercados, que al parecer han sido la principal preocupación del gobierno de Zedillo. Dijo que los países —en alusión a los Estados Unidos— debían cooperar en vez de hacer juicios entre ellos.⁵⁸ Por su parte, Jesús Reyes Heróles, entonces secretario de Energía, declaró en el acto de conmemoración del Día de la Bandera que era inadmisibles que otros países utilizaran políticamente la lucha antidrogas mexicana para presionar al país, o que fuese utilizada con fines “electoreros”. Lo anterior, dado que este proceso certificatorio se daba en el marco de las elecciones presidenciales estadounidenses.⁵⁹

Zedillo criticó el proceso pero no en forma directa. Lo hizo cuando Álvaro Arzú⁶⁰ visitó México; en ese momento mencionó que, para combatir el narcotráfico, era necesaria una estrategia integral y no una acción solitaria. Dijo también que se requería de la suma de voluntades, del esfuerzo coordinado, y no de la recriminación de los mismos involucrados en el problema. Una vez más, se anunció que las dos naciones emprenderían trabajos conjuntos para combatir el narco.⁶¹

En el caso de académicos estadounidenses, como por ejemplo Roy Godson, presidente del Centro de Información sobre Estrategia Nacional y profesor de la Universidad de Georgetown, el motivo de la descertificación

⁵⁶ “Rechaza el Congreso mexicano la certificación”, *El Financiero*, 22 de febrero de 1996.

⁵⁷ Las palabras textuales de Gurría fueron: “No venimos a pedir que nos expidan ninguna tarjeta de calificación sobre nuestro esfuerzo sobre las drogas.”

⁵⁸ “Rechaza Gurría que se esté negociando la certificación”, *El Financiero*, 24 de febrero de 1996.

⁵⁹ “Fortalecer la soberanía, el reto: SRE”, *El Financiero*, 25 de febrero de 1996.

⁶⁰ Presidente de Guatemala.

⁶¹ “Suma de voluntades, no recriminación en la lucha antinarcóticos: Ernesto Zedillo”, *El Financiero*, 27 de febrero de 1996.

podría encontrarse en las falsas expectativas⁶² creadas por Salinas durante su mandato. Por otra parte, el académico comentó que el gobierno estadounidense en ese momento sí quería un cambio real con miras a la solución del problema, y que otro de sus objetivos era evitar una colombianización de México. Es decir, evitar que el narcotráfico penetrara en las esferas más altas del gobierno. Éste era precisamente el objeto de las presiones estadounidenses: establecer un blindaje para que el narco no corrompiera las altas esferas mexicanas, como en Colombia.⁶³ Sin embargo, parecería que las medidas tomadas por los estadounidenses no afectarían a los narcotraficantes. Por la naturaleza de las mismas, se afectaba mucho más al gobierno y, por ende, a la sociedad mexicana. Las decisiones llegaban a afectar en muy contados casos a los capos del narcotráfico.

Quien se decía ser el principal promotor de la descertificación de México o, por lo menos, de que se instrumentara un proceso condicionado, fue Robert Gelbard, subsecretario de Estado para asuntos de narcóticos. Él, al igual que Jesse Helms, pertenecía a la ultraderecha republicana intervencionista.

Para los mexicanos el móvil de la política antinarcóticos no tenía nada que ver con el proceso de certificación. El interés primordial era atacar el narcotráfico por cuestiones de seguridad nacional, de ahí el activismo al respecto. Bernardo Espino, coordinador de la PGR en el norte y centro del país, dijo que el asunto de la certificación no le preocupaba mucho a la dependencia, puesto que ésta tenía un programa y una misión que cumplir. Se enfatizaba que durante la administración de Zedillo se había avanzado mucho en el combate al narcotráfico. Según él, México no aceptaría que los Estados Unidos opinaran sobre las acciones mexicanas, pero que sí se aceptaría ayuda tecnológica y de información. Finalmente, las declaraciones se mantenían en un nivel básicamente retórico. Por otra parte, para el ex procurador Morales Lechuga, el proceso de certificación tenía el objetivo de imponer políticas en otros países, ya que funcionaba como una señal para las empresas estadounidenses sobre el riesgo de invertir en países como México. Los legisladores Alejandro Duarte, Ramón Sosamontes y Leonel Godoy también criticaron el proceso certificadorio y dijeron que éste había servido a los Es-

⁶² Las expectativas creadas por Salinas resultaron falsas por su incapacidad para forjar un Estado moderno y democrático, sólido económicamente y capaz de generar bienestar para la mayoría de la población. Como todos sabemos y lo hemos vivido, Carlos Salinas nos hizo creer que México estaba a punto de ingresar en el Primer Mundo. Sin embargo, la realidad era otra. El proceso de certificación sería utilizado como una medida de presión, y más en el marco de la crisis, para obligar al gobierno mexicano a que esta vez los cambios fueran sólidos.

⁶³ "Falsas expectativas de Salinas, motivo de la solicitud de descertificación", *El Financiero*, 28 de febrero de 1996.

tados Unidos para invadir Panamá, Bolivia, Colombia y Perú.⁶⁴ Sin embargo, más allá de la crítica, las propuestas y acciones que contrarrestaran la política de los Estados Unidos fueron básicamente inexistentes.

Para Patrick Buchanan, precandidato a la presidencia por el Partido Republicano y comentarista de televisión, la solución al problema de las drogas en los Estados Unidos estaba en cerrar la frontera con México y en presionar a los países productores para que reforzaran la lucha contra los narcos en su propio territorio.⁶⁵ Finalmente, y a pesar de las presiones, Clinton favoreció las condiciones para certificar a México. No sucedió lo mismo con Colombia. Este hecho amenazó la permanencia de su presidente Ernesto Samper.

El apoyo de Clinton a las acciones mexicanas no fue gratuito. Al explicar la decisión de certificarnos, el presidente de los Estados Unidos expresó su preocupación por la independencia que estaban tomando los traficantes de cocaína y por la falta de regulaciones del sistema financiero mexicano. A esta decisión se sumó el peso que tuvo la entrega de García Ábrego a principios de 1996.⁶⁶ En este sentido es interesante considerar que la actitud de Clinton fue positiva por dos motivos: salvaguardaba los intereses financieros estadounidenses en territorio mexicano y, por otro lado, evitaba una mayor inestabilidad en su frontera sur. Sin embargo, se aprovechó la situación para enviar mensajes directos al gobierno mexicano. Como siempre, ésta era una forma alternativa de formular política exterior. A pesar de que se contaba con canales establecidos, existieron otros implícitos, no formales, que serían utilizados cuando las circunstancias lo ameritaran, como ocurrió con el caso aquí mencionado. Además de que el proceso certificatorio produce externalidades para el gobierno mexicano, la situación se aprovecha para presionar en cuanto al diseño de la política de éste.

Thomas A. Constantine, director de la DEA,⁶⁷ dejó en claro que esta institución respetaba plenamente la decisión de Clinton de certificar a México y descertificar a Colombia. Aun así recomendaba que México debía emprender las siguientes acciones: capacitar a grupos de investigación honestos que pudieran incrementar las habilidades necesarias para interactuar con agencias internacionales y atacar organizaciones como las de los hermanos Arellano Félix y de Carrillo Fuentes; introducir y aprobar una ley en contra del crimen organizado; respaldar plenamente a las fuerzas

⁶⁴ "México, 'blanco' de críticas electorales", *El Financiero*, primero de marzo de 1996.

⁶⁵ "Cerrar la frontera, solución contra el narco, insisten los republicanos", *El Financiero*, 1º de marzo de 1996.

⁶⁶ "México certificado; Colombia no", *El Financiero*, 2 de marzo de 1996.

⁶⁷ Constantine fue director de la DEA de mayo de 1994 a mayo de 1999. Douglas Farra, "DEA Director Retiring after 5 Years at Post; Mexican Gangs Called Growing Treta", *The Washington Post*, 25 de mayo de 1999.

fronterizas binacionales; desarrollar más persecuciones de nacionales que cometieran delitos relacionados con el narco; aumentar el respaldo al control de los químicos y del lavado de dinero; responder adecuadamente a las peticiones de extradición hechas por los Estados Unidos; y desarrollar mecanismos efectivos para recibir la asistencia estadounidense.⁶⁸ En opinión del mismo Constantine, México también necesitaba desarrollar las siguientes herramientas que ayudarían a combatir el narcotráfico: leyes contra la conspiración, informantes confidenciales de la policía, un programa de protección de testigos y hacer que el lavado de dinero fuera considerado como un delito grave.⁶⁹ Constantine habría de declarar el lunes 22 de abril, durante su estadía en México, que los bancos del país lavaban millones de dólares provenientes del narcotráfico. El comisionado del INCD, Francisco Javier Molina, reaccionó diciendo que no se tenía ninguna evidencia de que los bancos llevaran a cabo tales acciones. José Madariaga, presidente de la Asociación de Banqueros de México, dijo también que no tenía evidencia de que las instituciones financieras mexicanas lavaran dinero del narcotráfico.⁷⁰

La SRE, en nombre del gobierno mexicano, emitió dos días después un comunicado de prensa en el que expresaba su enérgico rechazo a las declaraciones de Constantine. En este mismo comunicado se contrastaba la posición de Constantine con las opiniones de Clinton, Reno y McCaffrey, quienes se habían expresado en términos de cooperación y no de acusación.⁷¹ Finalmente, toda esta controversia desatada por Constantine culminó con un documento que hizo circular la DEA y en el que se incluían las palabras pronunciadas por aquél. También imputaba a la prensa el hecho de que hubiera tenido imprecisiones en sus notas.

Del lado mexicano, Francisco Javier Molina evadió las preguntas relacionadas con el tema porque, según él, no correspondían al carácter multinacional de la XIV Conferencia Internacional para el Control de las Drogas.⁷² En fechas posteriores, a principios de mayo aproximadamente, esta misma persona habría de verse envuelta en una controversia con el gobierno mexicano por sus declaraciones acerca del lavado de dinero en el país.

⁶⁸ DEA Congressional Testimony, 7 de marzo de 1996.

⁶⁹ DEA Congressional Testimony, 28 de marzo de 1996.

⁷⁰ "Detener a grandes capos, urge la DEA a México", *El Financiero*, 24 de abril de 1996.

⁷¹ "Lamenta las desafortunadas declaraciones de Constantine", *El Financiero*, 25 de abril de 1996.

⁷² Las declaraciones de Constantine se produjeron cuando él llegó a la ciudad de México para esta conferencia. "Culpa la DEA a la prensa de las declaraciones de Thomas Constantine", *El Financiero*, 26 de abril de 1996.

Los resultados del proceso no se hicieron esperar y ni siquiera se disimularon, ya que el lunes siguiente a la certificación el gobierno de México aceptó la ayuda técnica estadounidense y se establecieron nuevos programas⁷³ para reforzar la lucha contra el narcotráfico. Los Estados Unidos entregaron a México seis millones de dólares confiscados a narcos mexicanos. Ese mismo día se conoció la reacción por parte de Jesse Helms y Alfonse D'Amato: emitieron una resolución conjunta en la que desaprobaban la decisión de certificar a México. Finalmente esta resolución no fue presentada al pleno por sus patrocinadores; se dice que Newt Gingrich no la autorizó por motivos políticos. De haber sido presentada, esta resolución hubiera sido aprobada mayoritariamente, puesto que se habían hecho sondeos y éstos descertificaban plenamente a México.⁷⁴

Certificación de 1997

Desde los inicios del año 1997 se preveía que México sería certificado. Lo anterior, sin embargo, con un margen de aceptación muy pequeño, como lo fue el del proceso de 1996. Esto quiere decir que los miembros del Congreso se habrían opuesto mayoritariamente. Algunos miembros de la administración se mostraron renuentes, pero al final, debido a la intervención de Clinton, aceptaron la certificación por otros motivos, no necesariamente por nuestra buena actuación en el combate al narcotráfico.

Nuevamente se pensaba que utilizar la descertificación como instrumento de presión no era viable puesto que, además de sus consecuencias negativas, ello sería mal percibido por la opinión pública mexicana. Se veía también como una agresión en contra de la administración de Zedillo. A los Estados Unidos no les convenía la descertificación, ya que se perdería la posibilidad de que el gobierno mexicano autorizara que los agentes de la DEA portaran armas dentro del territorio nacional, así como que aviones estadounidenses tuvieran libertad de vuelo.⁷⁵ Al igual que en 1996, cuando ocurrió la extradición de García Ábrego, en esta ocasión se pedía la detención y extradición del "Señor de los Cielos", Amado Carrillo Fuentes. A

⁷³ Entre estos programas se encontraba uno por el cual la PGR enviaba a 29 pilotos al Fuerte Rucker, en Alabama, para que recibieran entrenamiento en vuelos nocturnos para interceptar el narcotráfico. Nos devolvieron seis millones de dólares en virtud del Tratado de Repatriación de Bienes. "Establecen ambos países nuevos programas bilaterales", *El Financiero*, 4 de marzo de 1996.

⁷⁴ "Bloqueada la iniciativa por motivos políticos", *El Financiero*, 17 de abril de 1996.

⁷⁵ "Descertificar desestabilizaría los mercados, aseguran", *El Financiero*, 6 de enero de 1997.

principios de año se anunció que Clinton visitaría nuestro país en marzo. La recién llegada Madelein Albright afirmaba que presionaría al gobierno mexicano para que aceptara la extradición de ciudadanos mexicanos a los Estados Unidos, y que no dudaría en hacer las recomendaciones necesarias a Clinton en cuanto al narcotráfico y la certificación.⁷⁶

Como ya era tradición, una vez más México mandó a sus funcionarios para que fueran preparando el terreno de la certificación. En esta ocasión sería el nuevo procurador Jorge Madrazo quien viajara a los Estados Unidos para entrevistarse con Albright.⁷⁷ Madrazo externó su “rechazo” al proceso de certificación, dado que éste no favorecía en nada la relación bilateral. Para México el enemigo no era el gobierno estadounidense sino las drogas mismas. El procurador afirmó una vez más que el combate al narcotráfico era un asunto de seguridad nacional para el gobierno de Zedillo. Madrazo se reunió en esa ocasión con Janet Reno; Robert Gelbard; Thomas Constantine; Barry McCaffrey; el director del FBI, Louis Free, y con George Wiese, director del Servicio de Aduanas.⁷⁸ Como el caso lo amerita, es clara la participación de la PGR en la formulación de la política exterior. Una vez más, no es la representación de la cancillería la que formula únicamente dicha política. Luego de esta visita, Madrazo dijo que la certificación era una estrategia de recriminación que únicamente ocasionaba pérdida de tiempo, malentendidos, problemas para los dos gobiernos y beneficios para las mafias del narcotráfico. Es evidente que, mientras no hubiese consenso entre los representantes gubernamentales de ambos países, los vacíos, rupturas y malentendidos entre las partes serían fácilmente aprovechados por los narcotraficantes. En términos de formulación de política era clara la necesidad de lograr acuerdos y consensos internos antes de buscar resultados externos. Así, la falta de coordinación de políticas, por parte de las agencias estadounidenses, ocasionó tiempos muertos para los funcionarios mexicanos.

Madrazo fue acompañado en ese viaje por el general Jesús Gutiérrez Rebollo,⁷⁹ entonces comisionado del INCD, y, cuando se le interrogó sobre la fuga de Carrillo Fuentes, dijo no contar con información al respecto.⁸⁰

⁷⁶ “Presionar a México para lograr extradiciones, promete Albright”, *El Financiero*, 20 de enero de 1997.

⁷⁷ “Certificación antidrogas: nuevas presiones”, *El Financiero*, 28 de enero de 1997.

⁷⁸ “Rechaza México el proceso de certificación: Madrazo”, *El Financiero*, 29 de enero de 1997.

⁷⁹ “Habremos de ver que poco tiempo después Gutiérrez Rebollo habría de ser acusado de tener nexos con el narcotráfico y actualmente se encuentra en prisión”, *El Financiero*, 30 de enero de 1997.

⁸⁰ *Ibidem*.

Dicha respuesta sin duda se prestó a todo tipo de interpretaciones. Como es evidente, para varios de los actores implicaba una culpabilidad y complicidad con la desaparición de Carrillo Fuentes.

En la visita también se trató el tema de la extradición de Mario Ruiz Massieu y de Guillermo González Calderoni. Por otra parte, en el Congreso mexicano se emitió una protesta abierta en contra de la certificación, esta vez patrocinada por el PRI y el PRD. Una vez más se manejó la posibilidad de que el gobierno de México obtuviera una certificación condicionada debido a que, en esta ocasión, no fue capaz de arrestar a Amado Carrillo. Este "error" generó críticas sobre todo entre los grupos tradicionales, encabezados por Jesse Helms.⁸¹ En la SRE se comentó que de ninguna manera la certificación definía si se capturaba a un capo o no. Según la cancillería, no se le tenía miedo a la certificación sino a los efectos que ésta pudiera producir. En todo caso, se tenía confianza en las decisiones, ya que el GCAN había dado muy buenos resultados.⁸² De todas maneras, funcionarios del Departamento de Estado como Jonathan Winner, asistente adjunto de la Oficina de Crimen, Ley y Orden, aclararon que la no extradición de un criminal justificaba la descertificación.⁸³ Una vez más autoridades mexicanas, como José Luis Chávez, delegado de la PGR en Baja California, afirmaron que la certificación no dependía de la captura de los hermanos Arellano Félix.⁸⁴ Pareciera ser que comentarios y respuestas como los anteriores implicaban el discurso mismo del proceso certificador. Por parte de los Estados Unidos se amenazaba sin elementos de fondo, dado que la descertificación era contraria a sus propios intereses. En México, las respuestas se mantuvieron también en el ámbito discursivo. Prevalecía una conciencia de que las acciones para atacar el problema eran mucho más importantes que intereses estadounidenses particulares. Si había que demostrar algo en términos de cooperación, los resultados no se medían por la captura de alguno de los principales narcotraficantes. La formulación de política exterior tenía acciones concretas en cuanto al combate como resultado de una estrategia global. No respondía a casos particulares de requerimientos estadounidenses. En este sentido, vale la pena reflexionar sobre la capacidad de maniobra mexicana en situaciones con límites claros. Por qué no acep-

⁸¹ Senador republicano de Carolina del Norte, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores.

⁸² "Utiliza Washington la calificación como arma de su política exterior", *El Financiero*, 4 de febrero de 1997.

⁸³ "Certificación a cambio de extradiciones", *El Financiero*, 14 de febrero de 1997.

⁸⁴ "Desmiente PGR presión de Washington", *El Financiero*, 15 de febrero de 1997.

tar que se respondía a la lógica general de las políticas bilaterales y no a las amenazas anuales de la certificación.

Para Fernando Solana, senador en 1997 y ex canciller, la certificación y los discursos de buena voluntad no servían de nada mientras no existiera una estrategia respetuosa y una eficaz cooperación en contra del narcotráfico. En ese momento Solana fungía como presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado; de ahí que comentara que México no debería aceptar ningún tipo de ayuda proveniente del gobierno estadounidense. Para él, la palabra y acción correcta era la de cooperación.⁸⁵ Consideró también que el segundo periodo de Clinton no sería de endurecimiento hacia América Latina, como se escuchaba en diversos ámbitos. En ocasiones se pensó que, como el presidente estadounidense ya no aspiraría a otra reelección, no tendría que responder a las presiones de los diferentes grupos de ciudadanos.⁸⁶

Gurría, en su carácter de secretario de Relaciones Exteriores, asistió a Houston para entrevistarse con Albright. En su mensaje a la prensa expresó que la visita se había centrado, más que en hablar de la certificación como proceso, en la forma como se podría profundizar la cooperación en contra del narcotráfico mediante el GCAN.⁸⁷ Se buscaría también responder, adecuadamente, ante las presiones que se pudieran dar en el Senado estadounidense, principalmente por parte de Helms y su grupo. Éstos fueron llamados los sectores más recalcitrantes.

Por su parte, Madrazo, Gurría y McCaffrey presentaron un informe en el que se daban a conocer las acciones hechas por el gobierno mexicano para combatir el narco. Ya por estas épocas empezaron a oírse rumores que vinculaban a los Salinas, a Colosio y a Gutiérrez Rebollo con esta actividad.⁸⁸ Por esta razón, Gutiérrez Rebollo y sus ex colaboradores fueron apresados y rindieron declaraciones en Almoloya. Su detención fue el 6 de febrero y obedeció a sus nexos con Amado Carrillo. Debido a este asunto inesperado, la SRE decidió postergar la presentación del documento anteriormente mencionado, denominado "Diagnóstico compartido", ya que se necesitaba evaluar los acontecimientos relacionados con tal arresto. Barry McCaffrey expresó su satisfacción por la detención de Gutiérrez Rebollo pero también su desencanto porque la corrupción hubiese llegado a tales

⁸⁵ De hecho sí se refiere a lo mismo, nada más que cooperación, para su gusto, es menos degradante.

⁸⁶ "Inaceptable, que nuestro país se sujete a calificaciones unilaterales: Solana", *El Financiero*, 6 de febrero de 1997.

⁸⁷ "Gurría propondrá a Albright mayor cooperación antinarco", *El Financiero*, 7 de febrero de 1997.

⁸⁸ "Tratarán de convencer a sectores recalcitrantes", *El Financiero*, 19 de febrero de 1997.

niveles.⁸⁹ Clinton declaró que no había tomado una decisión sobre la certificación a México. Después justificó la decisión de Zedillo de remover a Gutiérrez Rebollo; dijo que ello lo alentaba. Según Clinton el proceso de revisión de México no había concluido; Madelein Albright tampoco había emitido su recomendación al respecto. Janet Reno anunciaba que se estaba precisando la información que Gutiérrez Rebollo había recibido para tomar las acciones pertinentes, y declaró que nadie en Washington suponía su grado de corrupción.⁹⁰

Como era de esperarse, Jesse Helms aprovechó la situación y volvió a sus críticas tradicionales. Declaró que era inaudito que quien había sido elegido personalmente por Zedillo para combatir la corrupción estuviese aliado con los cárteles; por esta razón sería todavía mucho más difícil que Clinton certificara a México. A la voz de Helms naturalmente se unieron las de D'Amato y Feinstein. Los cuadros en el gobierno de los Estados Unidos quedaron entonces de la siguiente manera: la DEA se oponía a certificar a México, Gelbard a condicionarla y McCaffrey a otorgarla plenamente. Feinstein le hizo saber a Clinton que, si no otorgaba una certificación condicionada, él emitiría una resolución con el afán de revocar su decisión.⁹¹

Como este caso lo demuestra, el grado de interdependencia y corresponsabilidad entre los dos países era tan grande, que los mismos Estados Unidos no podían actuar unilateralmente. Las decisiones verticales necesariamente afectarían también intereses estadounidenses. La formulación de la política exterior se vio cada vez más ante la necesidad de la coordinación de acciones para evitar consecuencias contraproducentes. Tenemos entonces, como se observa en el punto A, que se presenta una situación en la que, a mayores niveles de institucionalidad, corresponden menores niveles de autonomía en la formulación de política.

Institucionalidad

A	

Autonomía en política exterior

⁸⁹ "Evalúan México y los Estados Unidos el caso Gutiérrez Rebollo", *El Financiero*, 20 de febrero de 1997.

⁹⁰ "Sobre el tapete, la certificación de Estados Unidos; Clinton, indeciso", *El Financiero*, 21 de febrero de 1997.

⁹¹ "La DEA y los republicanos exigen revocarla", *El Financiero*, 22 de febrero de 1997.

Para especialistas como John Sweeney, de la Fundación Heritage, la certificación de México sería inminente puesto que los Estados Unidos tendrían más que perder con la descertificación mexicana. Había muchos capitales invertidos que podrían verse afectados si existiera algún tipo de nerviosismo en los mercados. Para este mismo investigador, el proceso de certificación ya no tenía validez puesto que se había politizado. Además, mucha de la culpa de que México se hubiera convertido en un narcoestado recaía en los Estados Unidos, que se concentraron mucho más en las negociaciones del TLCAN y descuidaron las repercusiones del narcotráfico.⁹² En años anteriores, la atención de ambos gobiernos se centró en la negociación comercial. Por esta razón, los otros temas de la agenda bilateral no sólo no se resolvieron sino que profundizaron el nivel de conflicto. Ante lo cual, bien se puede señalar que, en la mayoría de los casos, aplazar la solución de problemas sólo incrementa la magnitud de los mismos.

A pesar de la realidad de interdependencia, en este año de 1997 se presentaron hechos que dificultaron el proceso de certificación. En este sentido, acciones inesperadas hicieron aún más complejo el proceso y restringieron los márgenes de maniobra para México. Después del de Gutiérrez Rebollo, surgió otro escándalo: Manlio Fabio Beltrones, gobernador de Sonora, y Jorge Carrillo Olea, gobernador de Morelos, fueron acusados por el New York Times de proteger a narcotraficantes. Se trató de incluir también en esta lista al ex gobernador de Guerrero, Rubén Figueroa. En el Congreso estadounidense, Marc Thiessen dijo que tal vez Zedillo no era tan corrupto como Samper, pero que la gente que lo rodeaba, es decir el gobierno en general, era mucho más corrupta que la que rodeaba al presidente colombiano.⁹³ Como siempre, se resintieron los comentarios y en México se les calificó de intervencionistas. Pero en este caso, dada la magnitud de las críticas, fue muy difícil defenderse.

La preocupación por parte del gobierno mexicano, a pocos días de la certificación, no se pudo ocultar. Gurría declaró que, en el caso de que los Estados Unidos no certificaran a México, existiría una fractura en las relaciones bilaterales. De igual manera reconoció que el caso de Gutiérrez Rebollo dificultaba en gran medida el proceso.⁹⁴ Las consecuencias del

⁹² "Préstamos e inversiones, seguro de vida para nuestro país", *El Financiero*, 24 de febrero de 1997.

⁹³ "Beltrones y Carrillo, el cerrojo", *El Financiero*, 24 de febrero de 1997.

⁹⁴ En este sentido fue preocupante percibir que muchos de los funcionarios mexicanos no estaban conscientes del nivel al que se había filtrado el narcotráfico. Varios de los que negociaban directamente por parte de la SRE aceptaron confidencialmente que desconocían si sus propios compañeros de trabajo eran también parte del problema. Esto sin duda dificultó la forma en que se tomaban las decisiones. Dentro del gobierno mexicano sí hubo una ruptu-

complejo conflicto podrían traducirse en un margen de acción muy amplio para los estadounidenses. Podría haber desde la más pequeña reacción, hasta votos negativos en instituciones mundiales como el BM o el FMI. Sin duda se presentó una situación de miedo e incertidumbre. No cabe duda de que contar con información privilegiada y sacarla en forma sorpresiva puede convertirse en el elemento de presión más importante para conducir decisiones políticas de un tercer país.

Ante las declaraciones hechas por el *New York Times*⁹⁵ en contra de los gobernadores mexicanos, Gurría sólo respondió que ése no era un asunto de gobierno.⁹⁶ En los Estados Unidos ya se estaba manejando que se condicionaría la certificación a los siguientes seis puntos: que se detuviera en un plazo determinado a Carrillo Fuentes y a los hermanos Arellano Félix; la extradición de los principales líderes narcos; permiso para que los agentes de la DEA pudieran cruzar la frontera y portar armas en ciudades fronterizas; autorización para que barcos estadounidenses surcaran aguas mexicanas; finalmente, la participación de las fuerzas armadas de México en una fuerza multinacional para combatir al narco. Esta lista fue presentada por funcionarios del Departamento de Estado al secretario Gurría durante la visita que hicieron a México.⁹⁷

A pesar de que en el problema del narcotráfico existe una corresponsabilidad de los actores directos e indirectos, el margen de maniobra en política exterior no es recíproco. En casos como el aquí estudiado, es evidente que el poder del actor más fuerte es el que define el tipo de presiones y acciones a seguir. A pesar del activismo, la efectividad de las políticas se veía restringida ante el peso del más fuerte. En el siguiente esquema, el punto A denota un gran activismo por parte de México, al tiempo que una gran ineficacia en las decisiones.

Efectividad de las acciones
Mexicanas

A	

Activismo mexicano

ra debido a desconfianza e incertidumbre. A pesar de que la ruptura no se ventiló abiertamente, sí se percibió y afectó el ambiente de los funcionarios de más alto nivel.

⁹⁵ Éste, por supuesto, es un canal de presión que además de servirle al gobierno para enviar aquellos mensajes que, debido a la gravedad de su materia, no pueden dirigirse abiertamente, evita confrontaciones entre funcionarios gubernamentales de los dos países.

⁹⁶ "En caso de que Washington niegue la certificación, riesgo de fractura en la relación México-Estados Unidos", *El Financiero*, 25 de febrero de 1997.

⁹⁷ "Condiciona Washington la certificación; planteará severas demandas a México", *El Financiero*, 25 de febrero de 1997.

Como se mencionó líneas arriba, en México nuevamente los diputados de la Comisión de Relaciones Exteriores sostuvieron que si los Estados Unidos no otorgaban la certificación, seguramente habría represalias comerciales. México dejaría de obtener el respaldo de los Estados Unidos ante el FMI, el BM, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización Mundial de Comercio (OMC), entre otros organismos. Por lo anterior, el diputado perredista Cuauhtémoc Sandoval declaró que era necesario crear una ley antídoto contra las certificaciones, pero que no se debía abandonar la lucha contra el narco. Para él, era importante conocer qué era lo que había acordado Gurría en su visita a los Estados Unidos.⁹⁸ Sin duda la propuesta de una ley antídoto representó una postura activa en materia de formulación de política exterior. Sin embargo, pareciera ser que surgió como un elemento aislado y no como un factor más en la estrategia general de política. Esto, evidentemente, le restó efectividad a las decisiones y a las propuestas innovadoras. Si las variables se presentan en forma aislada, su instrumentación y seguimiento se dificulta.

Otros diputados, como Graco Ramírez, también del PRD, consideraron que México tenía la culpa por haber propiciado la postura estadounidense con la entrega de García Ábrego. Otros más presentaban propuestas muy poco factibles en el corto plazo, como Jorge Meade, del PRI, quien pidió a los países latinoamericanos que se unieran para certificar a los Estados Unidos. Una vez más se quedaban en el ámbito de declaraciones, válidas, pero sin carácter estratégico. Por su parte, el sector empresarial mexicano —los presidentes del CCE, la Coparmex, la Concamin, la Canacintre y la Concanaco— calificaron la certificación como injusta y demandaron que se probaran las acusaciones hechas a nuestro país, pero reconocieron la existencia de políticos y militares relacionados con el narcotráfico. Para Herminio Blanco, secretario de Comercio, el hecho de que no se certificara a México no tendría ningún impacto sobre el comercio, porque ya se tenía un acuerdo firmado (el TLCAN) que aseguraba el que los Estados Unidos y Canadá cumplieran con las obligaciones contraídas.⁹⁹ Los diputados de oposición dijeron que no meterían las manos al fuego por ninguno de los involucrados por los medios o las autoridades estadounidenses. Para ellos, de una u otra forma siempre se comprobaban las acusaciones. Los coordinadores del PAN, PRD y PT recomendaron a Carrillo Olea, Beltrones y a Bartlett que pidieran licencia para que pudieran defenderse y, como era

⁹⁸ "Relación estrecha y madura busca Clinton: James Jones", *El Financiero*, 25 de febrero de 1997.

⁹⁹ "Inaceptables y extremistas", las exigencias de Estados Unidos: legisladores", *El Financiero*, 26 de febrero de 1997.

de esperarse, los del PRI apoyaron al gobernador Carrillo Olea. A su vez los representantes del PRD criticaron a los priistas por no haber adoptado esa misma actitud supuestamente nacionalista cuando Gurría iba a negociar la certificación a los Estados Unidos.¹⁰⁰

Para muchos representantes mexicanos, la certificación no tenía mayor importancia en función de las cuestiones nacionales. Sin embargo, pareciera que Gurría se llegó a contradecir, ya que él mismo declaró que México no podía aceptar sino un reconocimiento por parte del gobierno de los Estados Unidos. El esfuerzo que el país realizaba en contra del narcotráfico era enorme, además de que no se podía poner plazos fijos para capturar a los narcos. Aun así, James Jones dijo que no quería especular y que daría su opinión de manera personal al Departamento de Estado y a Clinton.¹⁰¹

Finalmente y como era de esperarse, se obtuvo la certificación sin condiciones, pero Albright esperaba que México por lo menos cumpliera con cuatro puntos: 1) capturar a los principales narcos, 2) extraditarlos a los Estados Unidos, 3) poner en vigencia las leyes en contra del lavado de dinero y 4) combatir la corrupción en los diferentes niveles de gobierno.¹⁰²

Los partidos de oposición pidieron la comparecencia de Gurría ante el Congreso para que explicara a qué se había comprometido con respecto a esos seis puntos. A los diputados les pareció muy sospechosa la captura de Óscar Malherbe justo días antes de la certificación, sobre todo, cuando Gelbard ya había anunciado que los estadounidenses pedirían su extradición.¹⁰³ Se solicitó también la comparecencia, por parte de la Comisión de Justicia, de Jorge Madrazo para que explicara la supuesta creación de una instancia similar a la DEA y el posible desmantelamiento del INCD. Los legisladores del PRD y el PAN se negaron a que tropas y agentes estadounidenses patrullaran el territorio nacional.¹⁰⁴

Y como era de esperarse, en los Estados Unidos empezaban las reacciones contrarias a la decisión de Clinton. El primero en criticar fue Pete Wilson, quien dijo que Clinton pasaba por alto la ley estadounidense al certificar a México y que, además, se oponía a la realidad. Dianne Feinstein señaló

¹⁰⁰ "No metemos las manos por involucrados, matiza la oposición", *El Financiero*, 27 de febrero de 1997.

¹⁰¹ "México no aceptará ser descertificado ni condicionado, advierte Gurría", *El Financiero*, 26 de febrero de 1997.

¹⁰² "Certificación con fórceps; sin condiciones, aprueba Clinton", *El Financiero*, primero de marzo de 1997.

¹⁰³ "Que Gurría informe lo que negoció", *El Financiero*, primero de marzo de 1997.

¹⁰⁴ "Exigen a Gurría aclarar las concesiones otorgadas a Estados Unidos", 4 de marzo de 1997.

nuevamente que trabajaría para revertir la certificación. Dan Lungre, procurador de California, y Grant Woods, procurador de Arizona, enviaron una carta a Clinton en la que le advirtieron que la situación de México amenazaba sus esfuerzos y le manifestaron su preocupación por las consecuencias que ello tendría para sus estrategias y para las instituciones.¹⁰⁵ En esta ocasión Barry McCaffrey calificó a los que criticaban a Washington por certificar a México como “hipócritas creativos”. Cuarenta senadores del grupo de Feinstein enviaron otra carta a Clinton para pedirle que descertificara a México. McCaffrey les contestó que los problemas se generaban en ambos lados de la frontera.¹⁰⁶ Feinstein, Helms y Paul Coverdell presentaron el 3 de marzo una propuesta ante el Congreso mediante la cual Clinton podía descertificar a México pero sin imponerle sanciones económicas.¹⁰⁷ No eran ni son los mexicanos los que tienen que aceptar una sociedad con sus vecinos del norte. Pareciera ser que los mismos estadounidenses no se preocuparan por las consecuencias negativas que a ellos mismos les podría acarrear una descertificación. Así como hay acuerdos formales de comercio, una vez institucionalizada la relación, los efectos contrarios se percibirían en la mayor parte de los temas de la agenda. El juego interno de los estadounidenses en nada favorecía decisiones unilaterales por parte del presidente. A pesar de la ventaja del veto de los Estados Unidos, no cabe duda de que en términos de procedimiento se frenaba la instrumentación de decisiones inmediatas ante problemas concretos. Hasta hoy, la lógica de funcionamiento del sistema mexicano ha sido distinta. La decisión del presidente en materia de política exterior difícilmente ha sido cuestionada con efectividad por parte de otras instancias mexicanas.

Gurría aseguró que, a pesar de que el Congreso de los Estados Unidos podía revertir la certificación a México, Clinton estaría siempre en condiciones de utilizar su veto para evitarlo. Por el lado mexicano, aunque se dijo en el Congreso que no preocupaba la certificación, los diputados Cuauhtémoc Sandoval, del PRD, y Augusto Gómez Villanueva, del PRI, mencionaron que sería necesario convocar a legisladores estadounidenses para analizar tal proceso. Como era de esperarse, Gurría negó a los legisladores que se hubiesen hecho concesiones; igualmente previsible era la reacción del PRD, que consideró inadmisibles las declaraciones del canciller.¹⁰⁸

¹⁰⁵ “Wilson fustiga la aprobación”, *El Financiero*, primero de marzo de 1997.

¹⁰⁶ “Defiende McCaffrey la calificación”, *El Financiero*, 3 de marzo de 1997.

¹⁰⁷ “Descertificar a México, buscan senadores de Estados Unidos”, *El Financiero*, 4 de marzo de 1997.

¹⁰⁸ “Niega que Washington haya impuesto condicionamientos: Gurría”, *El Financiero*, 5 de marzo de 1997.

Barry McCaffrey hizo una visita relámpago a Zedillo, la cual se mantuvo en un gran hermetismo. En dicha reunión estuvieron presentes Thomas McLarty, asesor y embajador especial para el continente americano; James Jones; Jorge Madrazo; Carlos Almada, vocero presidencial, y Luis Téllez, jefe de la Oficina de la Presidencia.¹⁰⁹ Mientras tanto, en el Congreso de los Estados Unidos, la Comisión de Relaciones Internacionales aprobó por 27 votos contra 5 revocar la certificación a México. Cuando Jeffrey Davidow aún trabajaba en el Departamento de Estado afirmó que México sí cooperaba, pero James Milford, uno de los administradores de la DEA, lo contradijo. Para Nora Lustig, el hecho de que el Congreso descertificara a México sí podría afectar al país económicamente, porque provocaría la especulación y la salida de capitales.¹¹⁰ Una vez más se hace evidente la pugna burocrática dentro de las instancias decisivas del sistema estadounidense.

Por otra parte, cuando Zedillo habló ante el Grupo de Río advirtió que si las discusiones sobre la descertificación generaban consecuencias negativas para los mexicanos, en relación con la cooperación con los Estados Unidos, “el gobierno actuaría con toda energía para defender [su] dignidad y soberanía”. Afirmó también que confiaba en que Clinton mantendría el respeto, la consideración y la colaboración con México.¹¹¹

Gurría se reunió con Rick Boucher, Clifford Steams y Joe Barton, legisladores estadounidenses, para hablar sobre el tema. La estrategia del gobierno mexicano se enfocaría en el Senado porque se disponía de poco tiempo y sería muy difícil convencer a todo el Congreso.¹¹² Era en este mismo Congreso donde los debates habían subido de tono e incluso se había llegado a decir que era necesario crear una crisis política en México para deshacerse del PRI.

El primer resultado de las negociaciones que se dio en el proceso de certificación fue cuando la cancillería mexicana anunció la creación, por parte de ambos gobiernos, de un grupo que operaría en la frontera. Este grupo no podría participar en detenciones o persecuciones debido a las leyes mexicanas. La SRE abrió la posibilidad de que agentes de la DEA portaran armas en territorio nacional, aunque no todos ellos.¹¹³

¹⁰⁹ “Hermetismo en Los Pinos tras 3 horas de pláticas”, *El Financiero*, 6 de marzo de 1997.

¹¹⁰ “Revés a México en el Congreso de Estados Unidos; en duda, la certificación”, *El Financiero*, 7 de marzo de 1997.

¹¹¹ “Defenderé la soberanía: Zedillo”, *El Financiero*, 7 de marzo de 1997.

¹¹² En política exterior es cada vez más necesario el cabildeo con el fin de obtener apoyo para los intereses nacionales. Este mecanismo comienza a ser parte de las fuentes de formulación de política exterior.

¹¹³ “Crearán México y Estados Unidos grupos fronterizos de combate al narco”, *El Financiero*, 11 de marzo de 1997.

Clinton pidió a los miembros de su administración que defendieran la certificación de México, pero algunos de ellos, como Thomas Constantine, cuestionaron su decisión. Nuevamente D'Amato y Feinstein demandaron que se descertificara a México, y Feinstein pidió además que se le diera a Clinton la facultad de no aplicar las sanciones que, en principio, nos corresponderían. El *New York Times* calificó a Zedillo de débil pero honesto.¹¹⁴ Entre los que sí le hicieron caso a Clinton estuvo Larry Summers, subsecretario del Tesoro; él advirtió a los congresistas que podría haber serias repercusiones económicas si se revocaba la certificación.¹¹⁵

El fallo del Congreso de los Estados Unidos impuso seis condiciones al gobierno mexicano para ser cumplidas en un plazo de 90 días, de lo contrario se perdería el estatus de certificación. Ésta sería la primera vez que la Cámara de Representantes descertificara al país. A pesar de esto, todavía faltaba que el Senado aprobara la resolución. Las seis exigencias eran las siguientes: acceso a territorio mexicano a un mayor número de agentes de la DEA, a quienes se les otorgaría privilegios e inmunidad; autorización para que dichos agentes portaran armas de fuego; medidas concretas para eliminar la corrupción en las fuerzas policíacas; extradición de narcos mexicanos; aceptación de sobrevuelos en territorio nacional; y un acuerdo que permitiera a la guardia costera perseguir a narcos en aguas mexicanas. Jesús Silva Herzog, embajador de México en Washington, manifestó que nuestro país no aceptaría condicionamientos.¹¹⁶ Zedillo calificó estas declaraciones como inaceptables y Clinton dijo que la decisión de la Cámara de Representantes era una forma incorrecta de proteger los intereses de los Estados Unidos. La Cámara de Diputados también rechazó categóricamente la decisión de la Cámara de Representantes e hizo un llamado al gobierno de México para que acudiera ante las instituciones internacionales a denunciar el afán intervencionista del gobierno estadounidense.¹¹⁷ James Jones declaró que Clinton utilizaría su veto para impedir que se descertificara a México y, además, mencionó que no existían en el Congreso los votos suficientes para descertificar.¹¹⁸

¹¹⁴ "Comparecen funcionarios de Estados Unidos ante el Senado", *New York Times*, 13 de marzo de 1997.

¹¹⁵ "Descertificación = inestabilidad", *El Financiero*, 13 de marzo de 1997.

¹¹⁶ "Plazo de 90 días para cumplir exigencias", *El Financiero*, 14 de marzo de 1997.

¹¹⁷ "Rechazan diputados de todos los partidos las condiciones de Estados Unidos para otorgar la certificación", *El Financiero*, 15 de marzo de 1997.

¹¹⁸ Por las presiones del vecino se creaba un ambiente de descontento justificable. Pareciera ser que, por las pugnas internas estadounidenses, dichos funcionarios no se preocupaban por las consecuencias negativas para la relación bilateral. Su objetivo era lograr imponer sus intereses, de ahí que su postura fuese de fuerza.

México finalmente cedió y se dictó una orden de detención en contra de Amado Carrillo con el fin de extraditarlo a los Estados Unidos.¹¹⁹ Como se dijo líneas arriba, esta orden habría de ser posteriormente confirmada por Jesús Silva Herzog, quien afirmó que otro que podría ser muy buen candidato a ser extraditado era Óscar Malherbe. Además afirmó que se había avanzado en cinco de las seis demandas que hicieron los Estados Unidos a México, pero que no se consideraría la posibilidad de que barcos estadounidenses surcaran aguas mexicanas.

Fernando Solana, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Senado, anunció que se emitiría un proyecto de ley que pondría candados a la cooperación con los Estados Unidos. Esta ley habría de exigir a las dependencias que cada acuerdo o compromiso que contrajeran con gobiernos extranjeros fuera ratificado por el Senado.¹²⁰ Los diputados del PRD y del PAN pidieron que se revisara o se derogara el tratado de extradición con los Estados Unidos, porque no existía reciprocidad de trato en la relación. También analizaron la posibilidad de modificar el artículo 76 constitucional para que el Congreso tuviera las facultades de sancionar y revisar la firma de tratados, convenios y acuerdos, así como la política exterior de México.¹²¹

Finalmente la Casa Blanca y el Senado estadounidense llegaron al acuerdo de aceptar la certificación de México. Además, se creó un proyecto de ley que preveía eliminar la evaluación por parte del Congreso de las acciones antidrogas de los Estados Unidos; ahora se le solicitaría al presidente que sometiera al Congreso un informe, antes del primero de septiembre, sobre los esfuerzos de los Estados Unidos y México para obtener mejores resultados.¹²² Esta iniciativa fue aprobada al día siguiente y Clinton tendría que entregar ese informe, como inicialmente se planeó. Gurría le propuso al gobierno estadounidense modificar el tratado de extradición para introducir la figura de la extradición temporal. Ésta consideraba la posibilidad de que los narcos primero fueran juzgados y condenados aquí en México y, posteriormente, en los Estados Unidos.¹²³

Un último aspecto de este controvertido proceso de 1997 fue el cambio de embajador de los Estados Unidos en México, ya que se comenzó a

¹¹⁹ "Aceptó el gobierno una lista de extraditables", *El Financiero*, 17 de marzo de 1997.

¹²⁰ "Candados' del Senado a la cooperación con Estados Unidos sobre narcotráfico", *El Financiero*, 17 de marzo de 1997.

¹²¹ "No hay reciprocidad ni cooperación: PAN y PRD", *El Financiero*, 18 de marzo de 1997.

¹²² "Neutralizan la resolución de la Cámara de Representantes", *El Financiero*, 20 de marzo de 1997.

¹²³ "Extradición temporal de narcos, propone Gurría", *El Financiero*, 21 de marzo de 1997.

hablar de que se necesitaba de una persona que se involucrara más en el proceso. Con esta situación y debido a que no se nombró al embajador inmediatamente, McCaffrey y Meissner atendieron muchos de los asuntos puntuales de la relación bilateral. En esta situación, Clinton habría de venir a México. Los temas principales de esta visita fueron el narcotráfico y la migración, y se habría de presentar el famoso “Diagnóstico Compartido”. Podemos entonces hablar de “embajadores paralelos” que, sin contar con el rango diplomático, realizaban las labores correspondientes, y atendían cuestiones de alto riesgo. Nos referimos en especial a las cuestiones de seguridad nacional que, en este caso, correspondían a los dos temas específicos de la agenda bilateral: migración y narcotráfico.

Proceso de 1998

Al presentar Clinton su presupuesto para el combate a las drogas, el Congreso estadounidense impuso una vez más sus condiciones en cuanto a la relación con México. Exigió que el gobierno mexicano se viera involucrado en el combate a la corrupción en las instituciones, la captura de los hermanos Arellano Félix y el abastecimiento de los barcos que persiguen narcos, así como que los agentes de la DEA portaran armas en nuestro territorio. En principio aseguraron que no se desconfiaba de las autoridades, ya que tenían una gran cercanía con los militares y con el procurador.¹²⁴ De esta manera, en febrero de 1998 se firmó la Estrategia Binacional contra las Drogas México-Estados Unidos. Ésta contenía 16 metas, entre las que se incluye el desmantelamiento de organizaciones delictivas, la continuación de los programas para reducir la demanda y la eliminación de los obstáculos para lograr una mayor cooperación entre los dos países. Además, Clinton pidió la autorización del Congreso para obtener fondos suficientes para financiar el destacamento de mil agentes más en la frontera.¹²⁵

Como ya era tradición, 1998 también presentó sorpresas. El escándalo de este año fue el del Washington Times, que acusó a Francisco Labastida, secretario de Gobernación, de proteger a los narcotraficantes cuando era gobernador. Como era de esperarse, el gobierno de México protestó enérgicamente, ya que se ponía en tela de juicio la honorabilidad del encargado de la política interna del país, a quien además desde ese entonces se le

¹²⁴ “Abatir inmigración y tráfico de armas, propósitos clave”, El Universal, 3 de febrero de 1998.

¹²⁵ “Declaración del presidente Clinton con respecto a la recién aprobada Estrategia Binacional Contra las Drogas México-Estados Unidos”, 6 de febrero de 1998.

percibía como el futuro candidato presidencial. Las declaraciones del *Washington Times* no estaban del todo infundadas, ya que al respecto existía un documento de la CIA, pero de carácter privado, por lo que James Rubin, vocero del Departamento de Estado, dijo que el gobierno estadounidense analizaría la protesta del mexicano. El senador Coverdell, quien era el encargado de analizar la cooperación de los otros países para ver si ameritaban o no la certificación, dijo que se pondría en contacto con funcionarios de la CIA ya que estas acusaciones eran serias.¹²⁶ A este respecto el gobierno de los Estados Unidos respondió a la protesta del de México por conducto de James Rubin. Afirmó que con Labastida se mantenía un trato normal y que dicho trato no tenía por qué cambiar. La SRE, como de costumbre, hizo declaraciones impersonales; señaló que en ambos lados de la frontera hay quienes quieren confrontar a los dos gobiernos.¹²⁷ No existió una postura activa y firme en defensa de la imagen del país.

Barry McCaffrey dijo después que a la administración de Clinton le gustaría cambiar el proceso de certificación de "países amigos" por un tratado antidrogas, pero esto sólo lo veía a mediano plazo. Habría que esperar un mínimo de cinco años para llegar a un tratado de tal naturaleza. Pero, para muchos legisladores, el proceso de certificación puede incluso resultar benéfico, ya que genera tensiones entre los dos países.¹²⁸ McCaffrey afirmó que el proceso de certificación seguramente seguiría creando problemas entre ambos países durante los tres años siguientes, pero que ya se contaba con un proyecto de tratado hemisférico en la materia, que sería presentado en Santiago de Chile, en ocasión de la Cumbre de las Américas en abril de ese año.¹²⁹

Jorge Madrazo, nuevamente en tono de protesta, afirmó que el proceso de certificación no ayudaba a combatir el narcotráfico. Como era una ley de los estadounidenses, eran ellos los que tenían que preocuparse por el problema. La cooperación debería darse de manera respetuosa y bilateral, sin reproches ni censuras.¹³⁰ Por su parte, Jesús Reyes Heróles, nuevo embajador de México en los Estados Unidos, a pesar de que sostuvo su rechazo a la certificación, dijo que las condiciones de ese momento eran ra-

¹²⁶ "Evalúa Estados Unidos la protesta de México por presuntos nexos de Labastida con narcos", *El Universal*, 10 de febrero de 1998.

¹²⁷ "Algunas personas quisieran afectar la colaboración: SRE", *El Universal*, 12 de febrero de 1998.

¹²⁸ "Reemplazaría a la 'certificación', tratado antidrogas", *El Universal*, 17 de febrero de 1998.

¹²⁹ "Generará desagrado en Estados Unidos la 'certificación', dice McCaffrey", *El Universal*, 18 de febrero de 1998.

¹³⁰ "No ayuda la 'certificación' a encarar al narco: PGR", *El Universal*, 24 de febrero de 1998.

dicalmente distintas de las que se habían generado un año atrás por el caso Gutiérrez Rebollo y añadió que todo indicaba que existía un avance de México en la lucha contra el narcotráfico, desde la erradicación hasta la intercepción, arrestos, sentencias y extradiciones.¹³¹ Janet Reno estuvo de acuerdo con Reyes Heróles. Afirmó que la lucha contra las drogas con México mejoraba y que nunca había soñado con la cantidad de extradiciones que se estaban haciendo.¹³²

La SRE adoptó una actitud de protesta. La recién nombrada canciller Rosario Green afirmó que México no se preocupaba por la certificación y que nuestro país “no acepta[ba] presiones externas ni en éste ni en ningún otro asunto”. Añadió que si se combatía el narcotráfico era porque significaba un riesgo para nuestra seguridad nacional. De nuevo se afirmó que a México en nada le afecta el hecho de que los Estados Unidos lo certifiquen o no.¹³³

Como se esperaba, Clinton nos certificó. Destacó nuestra enorme cooperación bilateral. Sin embargo y como venía siendo costumbre, los senadores y diputados protestaron y cuestionaron su decisión. Entre los principales actores estuvo la ya conocida Feinstein, quien calificó la certificación como un error y amenazó con liberar una propuesta para revocarla, aunque perdonándonos los castigos. Esta vez Feinstein fue acompañada por Coverdell. Helms no se podía quedar atrás; resaltó la influencia que habían adquirido los cárteles mexicanos y el hecho de que no les entregáramos a ningún narcotraficante. La decisión de Clinton, también como era de esperarse, fue defendida por los miembros de su administración, es decir Albright, Reno, Davidow (que en ese entonces aún no era embajador aquí; seguía como jefe de la Oficina de Asuntos Americanos) y, sorprendentemente, Thomas Constantine, quien ahora no nos rechazó. Dijo que el Caribe estaba volviendo a ser una ruta alterna, pero de todas formas se quejó de que no les entregáramos a nadie.¹³⁴ Coverdell le dijo a Clinton que era una falta de respeto que careciésemos de embajador y que sería muy difícil presionarnos para asumir los compromisos de lucha contra el narco sin un representante oficial de su gobierno.¹³⁵

¹³¹ “Retornó la confianza mutua tras el caso Gutiérrez Rebollo, afirma Reyes Heróles”, *El Universal*, 25 de febrero de 1998.

¹³² “No soñé con tantas extradiciones de México, manifiesta Janet Reno”, *El Universal*, 25 de febrero de 1998.

¹³³ “Al margen de toda presión externa, la lucha a los narcos”, *El Universal*, 27 de febrero de 1998.

¹³⁴ “Destaca Clinton la política oficial contra narcotráfico”, *El Universal*, 27 de febrero de 1998.

¹³⁵ “La ausencia de embajador, falta de respeto a México, dicen en Estados Unidos”, *El Universal*, 27 de febrero de 1998.

Pero, también como era previsible, los legisladores Coverdell, Feinstein, Helms y Hutchinson no resistieron y presentaron una propuesta para que Clinton descertificara a México, al tiempo que se le diera una dispensa por razones de seguridad nacional y de que no se le aplicaran sanciones de ningún tipo. James Rubin dijo que enviaría un informe al Congreso para que lo analizaran y desestimaran su decisión de descertificar a México. Por primera vez en todos estos años, Feinstein dijo algo positivo: ha habido avances, aunque limitados, por parte de México.¹³⁶ Reno y un portavoz del Pentágono salieron al paso, como igualmente ya era costumbre, para defender a México y apoyar la decisión de otorgarnos la certificación.¹³⁷ La novedad con que actuaron Hutchinson y el reaparecido Domici consistió en una categoría con la cual se certificaría a países que cooperaron pero cuyos esfuerzos fueron insuficientes. Hutchinson cambió de discurso y dijo que lucharía contra las propuestas que pretendían descertificar a México, y que era mejor incluirnos en su nueva supercategoría, creada a nuestra medida. Esta nueva modalidad consideraba la reunión de un GCAN en un plazo de 60 días para discutir las prioridades de la lucha. En el caso de México, según Domici, el índice de medición se obtendría en función del número de extradiciones.¹³⁸ Finalmente, una vez más fuimos certificados. El Senado descartó la propuesta de Feinstein por 54 votos contra 45. Feinstein aceptó por primera vez que nunca esperó ganar esa lucha pero que deseaba mantener la presión.¹³⁹

Cuando McCaffrey estuvo en México, los senadores le reprocharon que su país exigiera cooperación al tiempo que certificaba. Ésta fue una declaración de Francisco Molina. Le expresaron también su negativa a que los agentes de la DEA portaran armas en México, como lo sustentó María de los Ángeles Moreno. Los representantes del PRD dijeron que la certificación la debería otorgar un organismo multilateral como la OEA (no muy lejos de lo que McCaffrey había propuesto a principios de febrero).¹⁴⁰ En la Cumbre de las Américas, los países estuvieron de acuerdo en una certificación multilateral por parte de la Comisión Interamericana para el Control y el Abuso de las Drogas y en unificar sus sistemas judiciales.¹⁴¹

¹³⁶ "Promueven en Capitolio revertir 'certificación' a México", *El Universal*, 4 de marzo de 1998.

¹³⁷ "Defienden la procuradora Janet Reno y el Pentágono la 'certificación' a México", *El Universal*, 6 de marzo de 1998.

¹³⁸ "Plantean legisladores de Estados Unidos una nueva categoría de 'certificación'", *El Universal*, 13 de marzo de 1998.

¹³⁹ "Sin amenazas, esa nación no avanzará en lucha antidrogas", *El Universal*, 27 de marzo de 1998.

¹⁴⁰ "Se oponen senadores a que la DEA porte armas", *El Universal*, 8 de abril de 1998.

¹⁴¹ "Sistema único para evaluar combate antidrogas, aprobarán en la Cumbre", *El Uni-*

Certificación de 1999

El proceso de certificación de 1999 comenzó con unas declaraciones de Davidow en el sentido de que México tenía el derecho de criticar la acción antidrogas de los Estados Unidos. A pesar de que se había dicho que México iba a extraditar a Malherbe y a Luis Amezcua, la PGR lo negó. Pero, para librar el proceso de certificación, el segundo fue extraditado.¹⁴² Este año el vicepresidente Al Gore enfatizó la colaboración antinarco con México, y Labastida, como secretario de Gobernación, hizo un viaje a los Estados Unidos, seguramente para negociar la certificación, donde se reuniría con McCaffrey, Reno, Meissner y Louis Free. El gobierno mexicano se negó a extraditar a los detenidos en el operativo "Casablanca".¹⁴³ Se dijo que esta decisión no tendría repercusiones para la certificación. Durante la visita de Labastida a Washington, McCaffrey destacó, como siempre, la colaboración del gobierno mexicano en la lucha contra el narco. El Washington Post, por el contrario, publicó un artículo en el que se decía que México no había hecho lo suficiente para combatir el problema. Este comentario fue calificado por Reyes Heróles de superficial.¹⁴⁴ La canciller mexicana señaló nuevamente que el proceso de certificación sólo envenenaba la relación. Clinton habría de llegar al día siguiente de estas declaraciones.¹⁴⁵ En la reunión que sostuvo con él, Madrazo afirmó que México no esperaba que se le certificara sino que el proceso desapareciera. En esa visita, Clinton adelantó que certificaría a México porque se había reconocido la lucha antinarcóticos y también la creación de la Policía Federal Preventiva.¹⁴⁶ En el Senado mexicano algunos legisladores, principalmente del PRD, estuvieron en desacuerdo con la visita de Clinton y decidieron no asistir a la reunión programada por considerar intervencionista la actitud que su gobierno mantenía.¹⁴⁷

Davidow, por su parte, declaró que México merecía una total certificación por su lucha contra el narco. Rosario Green sostuvo nuevamente que

versal, 16 de abril de 1998.

¹⁴² "No extraditarán a Estados Unidos a los capos Malherbe y Amezcua", El Universal, 25 de enero de 1999.

¹⁴³ No es propósito de esta investigación profundizar en la operación "Casablanca". Sin embargo, cabe mencionar que ése fue otro ejemplo de la limitada capacidad de maniobra mexicana ante decisiones de política interna estadounidense.

¹⁴⁴ "Realiza México enorme esfuerzo en este campo, afirma Labastida", El Universal, 11 de febrero de 1999.

¹⁴⁵ "Captarán la atención narco y 'certificación'", El Universal, 14 de febrero de 1999.

¹⁴⁶ "Avala Clinton la lucha nacional contra drogas", El Universal, 16 de febrero de 1999.

¹⁴⁷ "Rechazará el Senado injerencias e insolencias de congresistas de Estados Unidos", El Universal, 19 de febrero de 1999.

un organismo multilateral como la OEA fuera el encargado de certificar a los países, y que ello no obedeciera sólo a una acción unilateral, por parte de nuestro vecino del norte.

En los Estados Unidos, los congresistas tradicionalmente contrarios a México, además de Constantine, dijeron que la corrupción en la policía mexicana dificultaba el combate al narcotráfico, y la respuesta del día siguiente fue la que Davidow ofreció, en el sentido de que eran las debilidades institucionales las que lo dificultaban.¹⁴⁸ En el Senado estadounidense, el líder de la mayoría republicana, Trent Lott, afirmó que México no hacía lo suficiente por combatir al narcotráfico. Una vez más se decía que, si se extraditara a un solo narcotraficante, su actitud mejoraría.¹⁴⁹ Constantine, por su parte, advirtió que si no se certificaba a México, en Wall Street no iban a estar muy contentos, ya que eran claros y múltiples los intereses estadounidenses en México.¹⁵⁰

México fue certificado nuevamente por Clinton y lo que ahora saltó a la vista fue que Feinstein, Robert Torricelli y Charles Grassley, por primera vez, no dijeron nada negativo al respecto, sólo se limitaron a señalar que la Casa Blanca y el Congreso tenían medidas distintas para otorgar la certificación e hicieron propuestas sobre combate al lavado de dinero, cooperación policiaca, colaboración marítima, etc. Los problemas se presentaron en la Cámara de Representantes, donde un grupo de republicanos se quejó por la decisión, lo mismo que el líder de la minoría demócrata, Richard Gephardt. Otros diputados, encabezados por John Mica, analizaron tres propuestas distintas que incluían la descertificación, el condicionamiento y la especificación de medidas de cumplimiento. Sin duda lo que mejor podía hacer en esa circunstancia el gobierno mexicano—frente a las decisiones de política interna estadounidense— era cabildear adecuadamente para que se redujeran los agravios al país.

Si se considera este instrumento como un mecanismo de cualquier país, utilizarlo no viola ningún principio de política exterior. Todo lo contrario. En cuanto mecanismo, su uso adecuado favorece el respeto a los principios. En este sentido, se participa en una política institucionalizada por un actor externo y se favorece el mantenimiento de nuestros princi-

¹⁴⁸ "Estorban debilidades institucionales el combate al tráfico de estupefacientes, asegura Davidow", *El Universal*, 26 de febrero de 1999.

¹⁴⁹ Un patrón de comportamiento estadounidense, en este proceso, ha sido el de juez. Pareciera ser que sólo el vecino del norte contaba con elementos válidos para definir hasta qué punto el gobierno mexicano cumplía con los "patrones buscados por el interés nacional estadounidense".

¹⁵⁰ "Pedirá Clinton 'certificar' a México; críticas", *El Universal*, 26 de febrero de 1999.

pios. Mientras no exista un mecanismo similar en el sistema mexicano, no habrá riesgo de que se exija la reciprocidad que tanto preocupa a los sectores más conservadores del servicio exterior mexicano. Su uso adecuado, por el contrario, propicia decisiones efectivas que son tan importantes para México, en especial en un tema de alta sensibilidad como el que aquí se presenta.

En México, Madrazo¹⁵¹ expresó una vez más su rechazo a la certificación, mientras que Janet Reno lo elogiaba a él y a Zedillo por su determinación de mejorar la policía.¹⁵² Las buenas intenciones de Grassley no duraron mucho, ya que al día siguiente escribió una carta a Clinton en la que condenaba la certificación. Los que sí continuaron con una actitud favorable hacia México fueron Feinstein y Coverdell, quienes afirmaron que una descertificación a México sería improbable. Esto no impidió que presentaran un proyecto de ley en el que se privaría de servicios financieros en los Estados Unidos a personas relacionadas con los cárteles mexicanos.¹⁵³ Por su parte, la ONU vio con buenos ojos la propuesta de la Cumbre de las Américas sobre la creación de un sistema de evaluación multilateral, como lo expresó en el informe de 1998 de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

Finalmente, como en todos los años, estas discusiones en el Congreso no fueron realmente adversas, debido principalmente a que se dieron sólo en la Cámara de Representantes, sin el apoyo de muchos demócratas. Además, en el Senado, los principales legisladores que se habían opuesto a la certificación en años anteriores, esta vez decidieron no hacerlo.

Certificación del año 2000

En este año no hubo grandes problemas para la certificación debido a los procesos electorales en ambos países. No era conveniente para ninguno causar dificultades en dichos procesos. A los dos candidatos, el republicano George Bush Jr. y el demócrata Al Gore, les convenía obtener votos latinos y esto no sería fácil si ambos partidos centraban su interés en el proceso de certificación. Otro aspecto era que podían desestabilizar la frágil transición a la democracia en México, que tanto le convendría a los Estados Unidos,

¹⁵¹ Jorge Madrazo, procurador general de la república en ese momento.

¹⁵² Primera plana: "Impugnan legisladores el apoyo; habrá tensión", *El Universal*, 27 de febrero de 1999.

¹⁵³ "Improbable, una 'descertificación' antidrogas a México", *El Universal*, 3 de marzo de 1999.

en especial para disminuir el problema de la corrupción de las autoridades mexicanas.

McCaffrey vendría a México para reunirse con Rosario Green y con Mariano Herrán Salvatti, encargado de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos contra la Salud. Lo cierto es que, para finales de febrero, el embajador Davidow no veía el más mínimo problema para que se certificara a México. Si bien no podía emitir un comunicado oficial, puesto que esa decisión correspondía a Clinton, aseguró que México no tendría problemas en obtener la certificación, ya que la cooperación entre los dos países había aumentado y, además, se tenía el antecedente de que en los años anteriores el resultado había sido favorable. Davidow sostuvo que el verdadero problema del narcotráfico se encontraba en la capacidad para corromper autoridades y no en la certificación.¹⁵⁴ Pero Davidow resultó ser incongruente, ya que, unos días después, calificó a México como la nueva Sicilia; dijo que los cárteles ya se habían asentado en México, pero que aun así no se afectaría el proceso de certificación. Señaló que no sólo los mexicanos eran los capos sino también los rusos y los colombianos. Según él, los capos no pueden establecerse en los Estados Unidos porque allí sí hay instituciones para combatir la droga.¹⁵⁵ Jesús Silva Herzog, retomando sus argumentos de cuando fue embajador de México en Washington, contraargumentó señalando que el del narcotráfico era un problema de los dos países, y consideró que la única arma de México sería darles a conocer la verdad de los esfuerzos que realiza el país en contra del narco.¹⁵⁶ Esta propuesta es por supuesto válida, aunque no suficiente. En un caso en el que el nivel de las presiones es muy alto, no basta con explicitar lo que se ha hecho. La práctica señala que entre más se demuestran los avances hechos por México, más se incrementan las presiones. De ahí que se requiera utilizar mecanismos adicionales como el cabildeo, la reciprocidad en los compromisos y el cumplimiento de los acuerdos. Esto hay que hacerlo explícito para quienes deciden la certificación. Quienes instrumentaron las políticas, conocen los resultados. De ahí que se necesite continuar con ellos —funcionarios mexicanos y estadounidenses— los acuerdos directos. A un mayor uso de los instrumentos, corresponderán mejores y más efectivas políticas.

¹⁵⁴ "Estima Davidow que el país será 'certificado'", *El Universal*, 22 de febrero de 2000.

¹⁵⁵ Primera plana: "Estados Unidos: México, sede mundial del narco", *El Universal*, 25 de febrero de 2000.

¹⁵⁶ "Narcotráfico, responsabilidad compartida", *El Universal*, 27 de febrero de 2000.

CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo encontramos diferentes situaciones en las que ha debido formularse una política exterior específica. A pesar de que existe una política general, que responde al interés nacional, se analizaron momentos explicativos que definen la necesidad de formular políticas diferenciadas para cada proceso de decisión. Inevitablemente la política interna está cada vez más vinculada a la situación internacional. Lo anterior representa una realidad en la que, a diferencia de las décadas anteriores a 1982, no se puede más actuar por separado, sin considerar la forma en que se afecta a uno de los dos ámbitos: el doméstico y el internacional. Los actores se ven cada vez más obligados a decidir con respecto a estos dos espacios.

La investigación invita a hacer una reflexión sobre el peso de la historia en la política exterior. En la medida en que se conozca, la posibilidad de sustentar decisiones adecuadas será cada vez mayor. Además, muchos de los temas de la actual agenda difícilmente podrán ser resueltos sin considerar un acercamiento a la historia. La posibilidad de repetir errores se reduce a medida que se conoce la forma en que en el pasado se llegó a formular políticas en situaciones, no idénticas, pero sí similares. Conocer al menos la historia reciente de la política exterior facilitará el proyectar propuestas propias para continuar con fortuna procesos de toma de decisión.

Sin duda, la política exterior de México se ha visto limitada o favorecida por el escenario internacional. No obstante, se vivieron periodos en los que la participación internacional del gobierno mexicano nada tenía que ver con su circunstancia doméstica. Recordemos cómo en la década de los setenta un número considerable de decisiones en política exterior rompieron con la lógica interna y también con la tradicional dinámica de nuestras relaciones con el exterior. Los últimos 20 años ofrecen características contrarias. Cada tema de la agenda de política exterior, y toda decisión de nuestra formulación de política, se interrelacionan con varios más. En este sentido, aquellos años en los que podíamos tener una autonomía relativa, propia de los países débiles, ha quedado atrás. Hoy por hoy, nuestra participación internacional responde a una dinámica global en la que no sólo los temas se vinculan. La multiplicidad de actores definen, en conjunto, los caminos de la formulación de la política exterior.

No cabe duda de que se mantiene también una política general, es decir, la política de principios. Aquella que presenta los lineamientos a seguir en el ámbito internacional y que, más que nunca, es fundamental. No para defenderse ante posibles amenazas externas, como otrora lo fue. Todo lo contrario; ofrece ideas para definir sólidas posturas de participación. Posibilita asimismo el respeto como actor reconocido ante la mirada internacio-

nal. Así como es cada vez más necesaria la definición de estrategias concretas con objetivos específicos, es igualmente necesaria una política de principios que represente los intereses nacionales y que suponga beneficios implícitos frente a las constantes luchas de poder que se presentan en el escenario internacional.

Ahora bien, ninguna política exterior es estática. Los intereses nacionales cambian al igual que las necesidades de los actores. No obstante, los principios son siempre los mismos. Un elemento fundamental, apreciado en todo el trabajo, es el de la necesidad de comprender los cambios en los intereses a partir de la flexibilidad en la aplicación de los principios. No cabe duda de que éstos, en cuanto lineamientos, son siempre los mismos. Lo que varía es la forma en que se aplican y en que son percibidos por los actores partícipes en el ámbito internacional. A mayor claridad en los intereses, mejor solución de los problemas. De igual modo, a una aplicación adecuada de los principios, corresponderá una mejor forma de defender esos intereses. En este sentido vale la pena considerar que no siempre se ha decidido en política exterior siguiendo una sola línea. A pesar de la tradicional continuidad, hubo circunstancias en las que el estricto apego a los principios no fue la regla de las decisiones. Hubo otras tantas en las que al parecer no se siguió el mismo principio en lo absoluto.

Por otra parte, la dinámica internacional y su vínculo con la situación interna nos muestra que el activismo en política exterior no es necesariamente la mejor manera de promover los intereses nacionales. Existen circunstancias en las que es mucho más conveniente una política pasiva pero efectiva. En este sentido, al igual que con los principios, tampoco se puede generalizar. Cada ejemplo amerita una formulación de política *ad hoc*. Cada caso cuenta con características específicas que demandan respuestas diferenciadas y alejadas de las políticas generales. Es de esta manera como se logra una congruencia en los resultados de la política. Dados los cambios en los temas de la agenda internacional, los matices cobran gran importancia para quienes formulan la política exterior. Un tema altamente sensible difícilmente será resuelto de la misma forma que uno de bajo perfil. Luego entonces los formuladores de política deben considerar la importancia de adecuar los esquemas generales de decisión a las circunstancias particulares. Una actitud inefectiva y pasiva puede llevar a la profundización de los problemas, mientras que los mismos podrían ser manejados adecuadamente con actitudes efectivas y un tanto activas. Tan necesarios son los énfasis como los matices en la formulación de política.

Ahora bien, un elemento que estuvo presente en toda la investigación es la importancia de la personalidad. Esto quiere decir que quienes formulan la política tienen puntos de partida y un acercamiento a los problemas

totalmente diferentes. No se puede pensar en resultados similares con actores diversos. Un mismo tema es tratado de manera muy distinta en dos momentos diferentes y por dos actores con características propias. Mientras se tenía a un determinado secretario de Estado, la política se mantenía. Sucedió lo contrario cuando éste dejaba el puesto.

En el análisis de la certificación los actores fueron básicamente gubernamentales. Se enfatizó lo limitado de la capacidad de maniobra del gobierno mexicano; quienes tuvieron participación en ello la tuvieron en dos sentidos: unos siguieron una práctica retórica mientras que otros se concentraron en cumplir con las decisiones establecidas bilateralmente con el fin de restar importancia al proceso de certificación. Estos últimos alcanzaron resultados óptimos en la medida en que recurrieron al cabildeo, cuyo papel como instrumento de influencia fue fundamental. Sobre todo en aquellos momentos de mayor presión.

Un elemento notorio, en el caso trabajado, fue la falta de coordinación en el seguimiento de la política exterior. Pareciera ser que, en las dos últimas décadas, la multiplicidad de actores y temas de la agenda de política dificultaron cada vez más la existencia de una coordinación de procesos de decisión. Sin duda hay temas, como el aquí presentado, que deben ser resueltos por especialistas en las distintas materias. No obstante se requiere una coordinación de políticas con el fin de evitar que la existencia de errores en alguno de los temas tenga repercusiones en el resto de la agenda. En este sentido, el papel de la cancillería mexicana es fundamental. Si bien no se pretende que la misma maneje todos y cada uno de los problemas, se propone que coordine de manera distinta a los actores que participan en la escena internacional. Cada vez tendremos un mayor número de instancias públicas y privadas incluidas en el ámbito internacional. De ahí la necesidad de una coordinación de sus acciones. De la misma manera, quien coordine la formulación de la política debe contar con la responsabilidad de transmitir una aplicación adecuada de los principios de política exterior a todos estos actores. La tarea no es fácil, pero es necesaria.

En cuanto al binomio activismo/pasividad de la política exterior, en el caso de la certificación la situación era específica. No se puede hablar de un sólido activismo. Se presenta una circunstancia en la que la pasividad es la norma. Al ser un tema de política interna estadounidense, los márgenes de acción mexicana fueron sumamente reducidos. Sin embargo, se puede decir que la pasividad en las políticas llegó a ser efectiva en el sentido de que no se trataba de un tema que se pudiera controlar con la formulación de política por parte de México. En cuanto tema estadounidense, el de la certificación, la pasividad denotaba una mayor capacidad de influencia. Es así como se puede decir que la pasividad llega a ser altamente activa. En-

tendido esto último como la constante necesidad de influir y persuadir a quienes toman las decisiones en el sistema de los Estados Unidos. Evidentemente fue necesario un acercamiento en diversos niveles. Por un lado, en cuanto a la relación con el Ejecutivo estadounidense y, por otro, en el ámbito local. Es decir, estrechar vínculos con el Congreso de dicho país. En este tema el mecanismo del cabildeo fue fundamental. No para ejercer presiones directas ni para intervenir en el sistema estadounidense, pero sí como instrumento válido de política. El buen uso que los diferentes países hagan del mismo —incluido México— facilitará la obtención de los resultados buscados en la política nacional. Sin duda el empleo de este mecanismo ha hecho bastante ruido. Hay quienes sostienen que se trata de un tipo de “intervencionismo” en el proceso del vecino país. No obstante, el mecanismo existe. Si lo utilizamos adecuadamente, se podrían incrementar nuestros márgenes de maniobra.

Ahora bien, si consideramos el esquema de la crisis interburocrática, presentado por Allison, el caso estudiado denota una desaparición del papel real de la cancillería mexicana. No cabe duda de que la multiplicidad de temas de la agenda de política exterior ha incrementado el número de decisores en los procesos. Sin embargo, y como se mencionó líneas arriba, no es conveniente el que la presencia de la SRE se haya reducido tanto. La especialización de los temas presentados requiere de acciones específicas. Implica también la presencia de un actor que, además de coordinar, limite los márgenes de acción de quienes en determinado momento asumen responsabilidades que no les corresponden. Ante la carencia de una instancia regidora sólida, el vacío en muchos momentos se vio utilizado por la opinión pública, por los medios de comunicación o por los mismos narcotraficantes. Todos ellos tienen claros intereses de participación en el ámbito externo. No obstante se requiere de un eje conductor con el fin de reducir los márgenes de error entre los actores, así como la repetición de decisiones tomadas con anterioridad. Es cada vez más difícil hablar de una unificación de actores en la formulación de política exterior actual. El sistema internacional faculta a los distintos actores a tener una participación directa en las decisiones. Esto no significa que la carencia de una coordinación sea la mejor medida para obtener los resultados deseados en la política.

RESÚMENES

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización.*

El trabajo examina la evolución del proceso de adaptación de México a la globalización de la economía mundial y a la transformación del sistema internacional que siguieron al fin de la Guerra Fría. La autora desarrolla dos argumentos centrales: en primer lugar, sostiene que los esfuerzos gubernamentales de adaptación a los cambios globales han sido de carácter reactivo, desigual, parcial y, en ocasiones, contradictorio. Mientras que la élite política en el poder aceptó rápidamente las consecuencias de la globalización económica al emprender una activa política de apertura de mercados, integración regional y liberalización comercial, por otra parte, mostró fuertes resistencias a adaptarse a los condicionantes políticos y sociales de la misma globalización.

En segundo lugar, González plantea que los enfoques teóricos que son exclusivamente sistémicos o estructurales resultan insuficientes para explicar en forma adecuada el carácter parcial y desigual de las respuestas gubernamentales mexicanas a la globalización, por lo que es necesario introducir en el análisis el papel que desempeñan los factores políticos internos en la definición de la política exterior.

De acuerdo con la autora, las variables explicativas más importantes son dos: el carácter desigual del proceso de liberalización en México y las crisis de la credibilidad inherentes al régimen político en transición. En resumen, el trabajo formula las siguientes preguntas: ¿cómo han afectado los cambios económicos y políticos internacionales de la posguerra fría las opciones estratégicas y la capacidad de negociación de México? ¿Cuáles han sido las respuestas de México a los cambios en el ámbito internacional? ¿Cuáles son las tareas pendientes para la plena adaptación del país a los procesos internacionales de la globalización y de la democratización?

[Artículo recibido en junio de 2001]

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA, *Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo.*

Durante el sexenio del presidente Ernesto Zedillo, las relaciones México-Estados Unidos continuaron “formalizándose” a través de mecanismos gubernamentales de comunicación y colaboración en diversas áreas. No hubo cambios radicales ni tampoco surgió una propuesta trascendente, como lo fue en su momento el TLCAN. Por otro lado, avanzó el proceso de integración comercial y financiera, dejándose sentir sus efectos con mayor fuerza en México. En la agenda bilateral predominaron los temas tradicionales de la relación, como la migración y el narcotráfico, que en momentos se convirtieron en fuentes de aguda tensión. Hacia finales del periodo, la atención del gobierno de Washington se centró en la democracia y las elecciones federales mexicanas del año 2000.

Este artículo aborda, por “temas agregados”, la evolución de las relaciones México-Estados Unidos a lo largo del gobierno de Zedillo. El primero de estos temas es la llamada “crisis del peso” de fines de 1994 y principios de 1995, que prácticamente borró cualquier otra consideración en la agenda del nuevo gobierno, tanto en el plano exterior como en el doméstico. El segundo apartado trata sobre las fricciones que ocasionó la Ley Helms-Burton, el intento estadounidense por incrementar la presión económica sobre Cuba. El tercer tema es la migración, convertido en asunto prioritario por factores internos de los Estados Unidos, sobre todo los ciclos económicos y el calendario electoral. El cuarto se refiere a la lucha contra el narcotráfico, y se centra en el controvertido proceso de certificación. Por último, se tocan la evolución de la relación comercial, en el marco del TLCAN, la expectación estadounidense ante la insurgencia zapatista y los resultados electorales que definieron al sucesor de Zedillo.

[Artículo recibido en junio de 2001]

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS, *La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica.*

El sexenio del presidente Ernesto Zedillo se inició con augurios catastróficos. En el primer mes de ese gobierno, México experimentó el más grave colapso financiero de su historia, el cual a su vez provocó en 1995 la recesión económica más profunda desde la década de los años treinta, con una pérdida de un millón de empleos y una contracción del PIB de 6.2%. Pocos esperaban que en este ambiente económico volátil, en donde los inversio-

nistas mundiales se alejaron de los mercados emergentes más atractivos, México fuera capaz de recuperarse rápidamente.

Este artículo evalúa el papel que tuvo la política comercial en el crecimiento y recuperación económica de México en el sexenio 1994-2000. Su autor sostiene que la política comercial y la promoción del sector exportador manufacturero fueron factores esenciales en la recuperación financiera de México. El estudio se inicia con un recuento breve de los factores que propiciaron en la década de los ochenta el cambio del modelo de crecimiento, del orientado al mercado interno al orientado a la promoción de exportaciones. Luego se analiza el papel que la política comercial y los distintos tratados de libre comercio tuvieron en la recuperación económica en la segunda mitad de la década de los noventa. Por último, se hace una evaluación de la contribución del comercio exterior al desarrollo económico y los retos que en este rubro el país habrá de enfrentar en el futuro.

[Artículo recibido en junio de 2001]

JORGE A. SCHIAVON y ANTONIO ORTÍZ MENA L.N., *Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE.*

En términos de política exterior, la máxima prioridad de los dos últimos gobiernos (los de Carlos Salinas de Gortari, 1988-1994, y Ernesto Zedillo Ponce de León, 1994-2000) fue la negociación y entrada en vigor, dentro de sus administraciones, de sendos tratados de libre comercio, el TLCAN bajo Salinas y el TLCUE bajo Zedillo. Este artículo busca explicar cómo y por qué ambos gobiernos fueron capaces de resolver los problemas tradicionales de delegación de funciones entre el jefe del Ejecutivo y sus agentes, así como de generar un aparato burocrático capaz de negociar y poner en marcha estos tratados, dentro del ámbito temporal de cada sexenio, un equipo que funcionó con apego a la visión e intereses de los respectivos titulares del Ejecutivo federal, en lo tocante a dichos acuerdos.

El régimen de Zedillo representa una continuación de la línea establecida por Salinas: se mantiene en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial la delegación de poder para negociar acuerdos comerciales, y también el papel que desempeña la Secretaría de Relaciones Exteriores en el caso de las negociaciones políticas con Europa. Eso se explica por la manera en que se tenían que resolver los problemas de agencia, dadas las preferencias de los principales actores.

Para negociar y concluir estos tratados, las administraciones de Salinas y Zedillo tuvieron que desarrollar una nueva estrategia dentro de sus políticas económicas exteriores, con la finalidad de acercarse a los países involucrados y generar un ambiente caracterizado por la cooperación, donde se resaltarán los intereses compartidos con ellos.

[Artículo recibido en junio de 2001]

PEDRO CASTRO, *Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente.*

Las relaciones entre México y Canadá han alcanzado una dimensión apenas imaginada décadas atrás. El TLCAN fue el factor decisivo de ese cambio, que ahora toca nuevos campos en la vinculación canadiense-mexicana, desde el económico hasta el cultural, pasando por el político y el social. En el trabajo se estudian algunos aspectos de las relaciones gubernamentales y de negocios entre los dos países durante el último decenio, en particular durante el gobierno de Ernesto Zedillo. En términos generales, estas relaciones estuvieron condicionadas por las necesidades de cada una de las partes, diferentes por definición, y por objetivos que no siempre coincidieron. Entre estas necesidades destacan la búsqueda de nuevos mercados para los productos y servicios de exportación, la ampliación de las oportunidades de inversión canadiense, las preocupaciones de Ottawa en materia de derechos humanos y democracia en nuestro país, así como la inclusión de nuevos temas en la agenda bilateral.

Además, las relaciones entre México y Canadá experimentan un acercamiento sostenido a partir de las iniciativas políticas vinculadas al desarrollo del TLCAN. En otras palabras, la tarea más difícil, la del reencuentro, ya tuvo lugar con un éxito que rebasó toda expectativa. En términos de las percepciones, las actitudes y los recelos derivados del escaso conocimiento de un país respecto del otro, se avanzó hasta un punto de no retorno. Un amplio proyecto de intercambios en todas las áreas, que pone de relieve una multiplicidad de intereses comunes, goza de buena salud, y puede esperarse que se seguirá fortaleciendo, a pesar del peso todavía decisivo de los Estados Unidos en el orden regional.

[Artículo recibido en junio de 2001]

RICARDO MACOUZET NORIEGA y LUIS GONZÁLEZ VILLANUEVA, *La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000*.

Durante el gobierno de Zedillo, la política exterior de México hacia América Latina mantiene, al igual que hacia las demás regiones, una notable continuidad con la del sexenio anterior: la nueva agenda internacional se combinó con la agenda interna para constreñir la política exterior mexicana en el área latinoamericana; los asuntos económicos predominaron sobre los políticos, sin que, aun en aquellos, América Latina fuera, más allá del discurso, una prioridad. Por otra parte, en la política exterior hacia América Latina, es posible advertir la manera en que la apertura política interna influyó paulatinamente en la realización de algunos cambios con menos tensión y contradicciones que en el pasado en relación con el discurso y la práctica de la democracia.

En este artículo se analiza la política exterior y las relaciones comerciales de México hacia América Latina durante el gobierno de Ernesto Zedillo. Se estudian sus condicionamientos, sus rasgos generales, sus resultados concretos y las acciones más sobresalientes y ejemplificativas de dichos vínculos. El trabajo se divide en dos grandes apartados: el primero se inicia con una identificación de los cambios más importantes, internacionales y regionales, que influyeron en el carácter de la relación de México con Latinoamérica, para después, en su parte más sustantiva, explicar la política exterior de México hacia la región, básicamente en el plano político-diplomático. En el segundo apartado se abordan las relaciones comerciales de México con América Latina y el Caribe. Por su relevancia para la política exterior y el comercio de México hacia la región, en este apartado se analizan brevemente, en términos particulares, las relaciones comerciales de México con Brasil y con Cuba.

[Artículo recibido en junio de 2001]

FRANCISCO GIL VILLEGAS M., *México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo*.

La gira del presidente Ernesto Zedillo por Europa en febrero de 1996 fructificó en un nuevo acuerdo de cooperación entre México y la Unión Europea (UE). Desde ese entonces, la UE se ubicaba ya en el segundo lugar de las prioridades regionales de la política exterior de México, en lo referente a comercio, inversiones y cooperación científica y tecnológica.

La UE constituye hoy la mejor alternativa de México para equilibrar la excesiva concentración de sus relaciones económicas en los Estados Uni-

dos. El proyecto de “diversificación” de la política exterior en el gobierno de Zedillo se dirigió fundamentalmente hacia Europa, y sólo de manera secundaria y derivada hacia Japón y América Latina. La UE es actualmente el segundo socio comercial de México, después de los Estados Unidos: los intercambios con los 15 países que la integran representaban a finales del gobierno de Zedillo tan sólo 6% del comercio total de México con el exterior, pero, gracias al nuevo acuerdo, este porcentaje podría llegar a incrementarse sensiblemente durante el gobierno de Vicente Fox. Por otra parte, la UE seguía siendo el segundo socio inversionista en México al concluir el gobierno de Zedillo, con alrededor de 20% del total de los capitales que se canalizan hacia nuestra economía.

México espera que la UE lo considere como un socio auténticamente paritario, a pesar de la asimetría de la relación, por lo poco representativo que es hoy en día el volumen de comercio que tiene con México, y la enorme importancia que ese mismo volumen tiene para nuestro país.

Lo cierto es que el nuevo acuerdo con la UE puede ampliar considerablemente el margen de autodeterminación nacional de México, en cuanto contrapeso para la excesiva concentración que el país ha experimentado durante la última década en sus relaciones con los Estados Unidos.

[Artículo recibido en junio de 2001]

EUGENIO ANGUIANO ROCH, *Las relaciones México-APEC, 1995-2000*.

El interés de México en la región de Asia Pacífico fue impulsado en el régimen de Luis Echeverría, al establecerse relaciones diplomáticas con la República Popular China y con casi todos los países del Sudeste de Asia y de Oceanía. Sin embargo, a partir de la crisis económica de 1982, la diplomacia mexicana en la región declinó, de manera que cuando se formó el foro de cooperación Asia Pacífico no había, en los planes del gobierno de Salinas, la menor referencia a una participación en el mismo.

El hecho de que en 1992 se negociara un tratado de libre comercio entre nuestro país y los Estados Unidos y Canadá, estas últimas, dos naciones fundadoras del APEC, obligó a que al año siguiente se invitara a México a formar parte de la agrupación, incluso antes que a Chile, la única otra nación latinoamericana que había mostrado interés en ello, y que incluso tiene vínculos comerciales más fuertes que México con la región asiática del Pacífico.

El gobierno de Zedillo se encontró simplemente con un *fait accompli*, y consideró el APEC como un foro más al que tendría que asistir el jefe del

Ejecutivo una vez al año, pero sin realmente ver en ello la necesidad de estructurar una política específica para ese grupo, con cuyos miembros del otro lado del Océano Pacífico tenía México escasos contactos, con excepción de Japón, China, Corea del Sur y Filipinas.

En estas circunstancias no es de extrañar la ausencia de una visión clara del gobierno mexicano de qué ventajas se espera obtener del APEC. El APEC fue considerado apenas un espacio más para hablar a favor del liberalismo económico, pero no como una opción para fincar, en el mediano o largo plazo, una relación de intereses múltiples con naciones que desempeñan un papel cada vez más relevante en la economía mundial, y en la determinación de la estabilidad y paz internacionales.

En suma, aunque la política hacia el APEC haya sido improvisada, la participación de México, incluso con la responsabilidad de dirigir y organizar las conferencias centrales de 2002, está comprometida a mediano y a largo plazo.

[Artículo recibido en junio de 2001]

VÍCTOR KERBER PALMA, *Sushi con tortilla: las relaciones entre México y Japón, 1995-2000*.

Las relaciones entre México y Japón pueden abordarse de dos maneras. Una de ellas es a través del clásico recuento de intercambios bilaterales que, para fortuna de quienes lo practican, es bastante simple, al no haber entre estos dos países problemas políticos serios o experiencias amargas en el pasado.

Sin embargo, desde una perspectiva geopolítica, surge una interpretación distinta, en la que se identifican desencuentros y malentendidos entre México y Japón. ¿La causa? El celo de Washington cuando percibe que tal relación podría obstaculizar sus intereses estratégicos. Si bien es cierto que el TLCAN disipó las paranoias en los Estados Unidos sobre una presunta alianza estratégica entre México y Japón, invirtió los papeles al despertarse esta vez en la potencia asiática la sospecha de que el tratado estaba diseñado para afectar sus intereses en Norteamérica.

El planteamiento central de este trabajo corresponde, por tanto, a esta etapa nueva en la que el TLCAN marcó un corte en la comprensión de la bilateralidad nipo-mexicana contemporánea. El hecho es relevante para el análisis puesto que, en términos reales, México desplazó a Japón del segundo lugar como proveedor de bienes en el mercado norteamericano. Lejos de cumplirse los anhelos de complementariedad de los años setenta

y de cooperación en los ochenta, más bien se establecieron patrones de competitividad entre México y Japón en la década de los noventa.

El autor dedica este artículo a la memoria de José Thiago Cintra.

[Artículo recibido en junio de 2001]

ROMER ALEJANDRO CORNEJO, México y China. Entre la buena voluntad y la competencia.

La relación de México con China es un buen ejemplo de la política exterior llevada a cabo por el presidente Ernesto Zedillo, la cual sigue las líneas fijadas durante la administración anterior, en sus rasgos liberales, pragmáticos y economicistas, aunque carece de las acciones creativas que conducirían al logro de los propósitos de diversificación y multilateralismo enunciados en los discursos y los planes del gobierno. Siendo así, al estudiar las relaciones de México con China se debe tener presente tanto las intenciones como los contactos diplomáticos y el intercambio comercial.

Ciertamente, en los últimos años los dos países han desarrollado un interés mutuo creciente. Ambos coinciden en que, en el marco de sus nuevos proyectos de desarrollo, las relaciones con el exterior tienen un papel fundamental, particularmente en lo concerniente a la captación de inversión extranjera y a la búsqueda de mercados, para lo cual ofrecen su mano de obra barata y el tratamiento preferencial de sus sistemas impositivos. Esta coincidencia nos explica la paradoja que se da entre sus discursos optimistas y los límites de la relación económica mutua.

Sólo es posible que advenga un cambio en el caso de que China decida aprovechar la ventaja comparativa que México ofrece por su cercanía a los Estados Unidos y por el TLCAN, o que el empresario mexicano opte por aprovechar la mano de obra china más barata en detrimento de la inversión nacional. De lo contrario, resulta difícil, en el corto plazo, modificar el acentuado desequilibrio comercial y la débil composición de las exportaciones mexicanas hacia ese país.

[Artículo recibido en junio de 2001]

BENJAMÍN PRECIADO SOLÍS, Las relaciones entre México y la India, 1995-2000.

La India tiene afinidades e intereses comunes con México y los gobiernos de los dos países han dado muestras de mutua simpatía. Sin embargo, el

volumen del intercambio comercial entre ellos es demasiado pequeño, comparado con el tamaño de sus economías. De 1995 a 2000 se dio un incremento al respecto, debido sobre todo al aumento en las exportaciones de la India hacia México, pues las exportaciones mexicanas hacia la India no experimentaron cambios.

En el ámbito multilateral los dos países mantienen posturas similares y se apoyan mutuamente en la mayor parte de las iniciativas que presentan. Aunque hay temas, como el de las pruebas nucleares y el del desarme, en los que mantienen diferencias entre sí. Por otra parte, la situación política en los dos países contribuye a su acercamiento y cooperación, y sus relaciones culturales se caracterizan por su dinamismo e interés creciente.

A fines del siglo y principios del milenio, los dos países presentan un panorama similar, pese a las grandes diferencias existentes entre ellos. Las circunstancias pueden favorecer un mayor acercamiento entre ambos pueblos.

[Artículo recibido en junio de 2001]

LEÓN FRANCISCO RODRÍGUEZ ZAHAR, *Estrategias de diversificación de México: Medio Oriente.*

Durante el periodo 1994-2000, la estrategia de diversificación en la política exterior exploró posibilidades en el Medio Oriente. Para ilustrar este esfuerzo se estudian los casos de la reevaluación del Proceso de Paz del Medio Oriente y de las relaciones con las autoridades palestinas; la reevaluación de las relaciones con Israel y con Líbano; y la evaluación del conflicto del Golfo Pérsico-Arábigo.

A pesar de lo lejanos y ajenos que parecen los conflictos de la región, éstos repercuten en México, por cuestiones de estabilidad internacional, dada la vecindad del país con los Estados Unidos, siempre involucrados en dicha región, y dado su impacto en el mercado petrolero, vital para México. Y, asimismo, por la presencia de mexicanos de origen levantino, especialmente judíos y libaneses. Sin embargo, el comercio de México con esta región, históricamente errático y coyuntural, sigue enfrentando serios obstáculos crediticios y de transporte, así como de confianza y conocimiento mutuos. Más allá de la viabilidad de un intercambio comercial, dicha zona plantea serios cuestionamientos a principios jurídicos internacionales, cuya defensa doctrinaria ha sido esencial para la política exterior de México.

[Artículo recibido en junio de 2001]

HILDA VARELA, *Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África, 1994-2000.*

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 (la primera vez en un documento de ese tipo) se hace una referencia a África, en conexión con la estrategia de la diversificación de los contactos internacionales de México y la cooperación internacional.

Sin embargo, al hacer una evaluación de la política exterior de México hacia África durante el sexenio de Ernesto Zedillo, destacan dos rasgos significativos: en primer término, la erosión –iniciada con el gobierno de Salinas de la ya precaria presencia y de la marginal capacidad de respuesta que México había tenido en África a partir de los años sesenta. En segundo lugar, la pérdida de una oportunidad histórica para establecer alianzas estratégicas con algunas potencias medias emergentes africanas, con base en intereses coincidentes en torno a temas mundiales de la posguerra fría mencionados en el mismo Plan Nacional de Desarrollo.

El auge de la globalización, aunado a las crisis sexenales en México, parece haber provocado la disminución de las oportunidades y de la capacidad de México para diversificar sus relaciones con el exterior, y ha favorecido la tendencia hacia el desinvolucramiento de México en ese continente. En este sentido, un México invisible en África –producto de dicho desinvolucramiento fue lo más distintivo de la política exterior hacia África en la administración de Ernesto Zedillo.

[Artículo recibido en junio de 2001]

JORGE ALBERTO LOZOYA, *La nueva política de cooperación internacional de México.*

En la formulación de su política de cooperación internacional, México reconoce las transformaciones que se han verificado en la estructura de la realidad mundial. En lo fundamental, estas transformaciones se explican por el surgimiento de procesos globales en el comercio, las finanzas, la producción, el avance científico-tecnológico y la cultura en las últimas dos décadas. Por otra parte, en el ámbito nacional, el cambio del modelo de crecimiento económico implicó el abandono de esquemas proteccionistas y la adopción de prácticas de liberalización del comercio y la inversión.

México no se ha mantenido ajeno a este ambiente de cambio en el contexto mundial de la cooperación. En seguimiento de las estrategias formuladas en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el país ha promovido el fortalecimiento de instituciones internacionales y regionales relacionadas con

asuntos de cooperación económica y para el desarrollo social, y participa en las actividades impulsadas en los foros hemisféricos y en aquellos otros que involucran al conjunto de países latinoamericanos entre sí y con otras regiones del mundo. Además, se creó el Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (IMEXCI, órgano desconcentrado de la Secretaría de Relaciones Exteriores), el cual vincula la política exterior de México con los esfuerzos internos de desarrollo; a la vez, la creación de este Instituto indica la adopción de una visión integral con respecto a la cooperación.

Asimismo, la importancia que tiene para México la cooperación internacional queda de manifiesto en el ámbito bilateral, en el cual impulsa acciones y programas que impactan de manera directa los sectores cultural, educativo, científico y tecnológico.

[Artículo recibido en junio de 2001]

JOSÉ LUIS PIÑEYRO, *La seguridad nacional con Zedillo*.

El autor intenta hacer un diagnóstico y una evaluación de la seguridad nacional en el sexenio de Zedillo. Las continuidades en la estrategia económica y política entre el gobierno de Salinas y el de Zedillo, y su impacto para la seguridad nacional, son claras y muy preocupantes.

A partir de tal estrategia se abre un amplio espectro de vulnerabilidad: el aumento de la dependencia comercial, financiera, energética, alimentaria y policiaco-militar, y mayores presiones con respecto a problemas bilaterales con los Estados Unidos, como el expansivo narcotráfico interno e internacional o la migración ilegal mexicana, así como presiones para tener acceso seguro al suministro de petróleo e iniciar o continuar la privatización de la industria petrolera y la eléctrica, las últimas grandes empresas estatales existentes.

El presente ensayo estudia propuestas sobre la soberanía nacional y sobre la seguridad nacional presentes en el discurso gubernamental de Zedillo. Ofrece también una evaluación de la situación de la soberanía y de la seguridad, con base en el cotejo de la realidad con la retórica. Y hace una aproximación a la vertiente interna de apoyo a la soberanía nacional, la política de seguridad nacional, especialmente referida al combate al narcotráfico. Lo anterior se lleva a cabo a través de la revisión del Plan Nacional de Desarrollo y de los informes anuales de gobierno, con sus respectivas estadísticas, y de su confrontación con algunos aspectos de la situación social interna.

[Artículo recibido en junio de 2001]

RAÚL BENÍTEZ MANAUT, Seguridad nacional y transición política, 1994-2000.

Los problemas de seguridad nacional a fines del siglo xx en México, así como las estrategias que puso en práctica el gobierno de Ernesto Zedillo para hacerles frente, responden a una serie de variables condicionantes.

En primer lugar se ubican los asuntos de la estructura económica y social del país, que tienen efectos en la seguridad nacional. A ello hay que agregar el proceso de reforma del Estado iniciado a mediados de los ochenta y profundizado durante el gobierno de Ernesto Zedillo. En segundo lugar está la entrada en vigor del TLCAN, que obliga a revisar los conceptos autóctonos del desarrollo económico, y que tiene amplias repercusiones en la seguridad nacional y sus distintos ámbitos.

En tercer lugar, la crisis del Estado mexicano ha repercutido en forma de una creciente debilidad de algunas instituciones fundamentales para la seguridad nacional, básicamente las vinculadas a la aplicación de la justicia y las que garantizan la seguridad pública. En cuarto lugar, la seguridad nacional está influida por el proceso de democratización del país. La ampliación de la democracia a ámbitos como el reequilibrio de poderes federales, estatales y municipales, y entre el Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tiene notables consecuencias.

En quinto lugar, han surgido nuevos fenómenos de protesta sociopolítica. El más destacado de ellos es el del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que plantea también nuevos desafíos a la seguridad del país.

En el presente artículo, el análisis se centra en las tres variables que se consideran fundamentales para la seguridad nacional a fin de siglo: 1) la entrada en vigor del TLCAN y las nuevas relaciones de seguridad y defensa con los Estados Unidos; 2) la emergencia del crimen organizado y la crisis de la impartición de justicia, seguridad pública e inteligencia; y 3) el conflicto de Chiapas.

[Artículo recibido en junio de 2001]

SUSANA CHACÓN, Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación, 1995-2000.

Todo proyecto de política exterior se desarrolla de acuerdo con un proceso de toma de decisión específico. Siendo ello así, es importante identificar las variables internas y externas que intervienen en cada caso, los vínculos entre estas variables y los actores que participan en el proceso de decisión.

En este ensayo se estudian los procesos de certificación a México por parte del gobierno de los Estados Unidos en el periodo 1995-2000. El interés se centra en la formulación de las decisiones que intervienen en esta política. En temas como éste la política exterior mexicana encuentra límites claros, no obstante lo cual es necesario tener una participación bien definida para evitar que el proceso en los Estados Unidos afecte los intereses de México. El objetivo es justamente conocer la forma en que el gobierno mexicano ha respondido frente a un problema en el que, dadas las circunstancias, tiene muy poca capacidad de maniobra.

Este trabajo consta de dos partes. En la primera se presentan algunos elementos teóricos relativos a la formulación de política exterior, a fin de que permitan entender la manera en que se tomaron las principales decisiones. En la segunda parte se identifica a los actores que participaron en las decisiones, así como la influencia que tuvieron. Se analiza también la capacidad de respuesta y maniobra de México ante el problema.

[Artículo recibido en junio de 2001]

ABSTRACTS

GUADALUPE GONZÁLEZ GONZÁLEZ, *Las estrategias de política exterior de México en la era de la globalización.*

This paper discusses how Mexico has adapted not only to the globalization of the world economy but to the transformation of the international system that followed the end of the Cold War. The author maintains that government efforts to adapt to global changes have been reactive, incommensurate, partial, and, occasionally, contradictory. While, on the one hand, the political elite in power quickly accepted the consequences of economic globalization and adopted active open market, regional integration, and trade liberalization policies, on the other it strongly resisted adapting to the political and social terms of the globalization process. González also argues that exclusively systemic or structural theoretical approaches do not sufficiently or adequately explain why the Mexican government's responses to globalization have been partial and incommensurate and that the role played by domestic political factors in defining foreign policy must be taken into account.

According to the author, this is the result of the unequal character of the liberalization process in Mexico and of the credibility crises inherent to a transitional political regime. The article poses the following questions: How have the economic and political changes that followed the Cold War affected Mexico's strategic alternatives and its ability to negotiate? How has Mexico responded to changes in the international arena? What tasks must the country carry out in order to fully adapt to international globalization and democratization processes?

MIGUEL ÁNGEL VALVERDE LOYA, *Las relaciones México-Estados Unidos en el sexenio de Zedillo.*

During the Zedillo administration, Mexico-U.S. relations kept "formalizing" through government communication and collaboration mechanisms in different areas. There were no radical changes, no major undertakings

comparable to NAFTA, for example. On the other hand, the commercial and financial integration process continued to advance, and its effects were more strongly felt in Mexico. Traditional issues of the bilateral agenda prevailed —migration and drug-trafficking— and both were, at times, sources of acute tension. Towards the end of the Zedillo administration, Washington focused its attention on democracy and Mexico's federal elections in the year 2000.

This article addresses, through "aggregate themes," the development of Mexico-U.S. relations during the Zedillo administration. First, the so-called "peso crisis" of late 1994–early 1995, which virtually overrode all other items of the new administration's agenda, both in the international and domestic arenas. Second, the friction arising from the Helms-Burton Act, the U.S. intent to increase economic pressure on Cuba. Third, migration, which became a priority as a result of domestic factors in the U.S. (economic cycles, elections). Fourth, the war on drugs, especially the certification process. Last, the development of trade relations within a NAFTA framework, U.S. apprehension as a result of the Zapatista uprising, and the results of the election that determined Zedillo's successor.

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS, *La política comercial de México en el sexenio 1994-2000: crisis financiera y recuperación económica.*

President Ernesto Zedillo's administration began with catastrophic omens. The first month, Mexico suffered a financial collapse unlike any it had faced before, and in 1995 this led, in turn, to the country's deepest economic recession since the 1930's, registering a loss of a million jobs and a 6.2 percent contraction in its GDP. Few, if any, expected the country —caught in a volatile economic situation, with international investors fleeing from the most attractive emerging markets— would soon recover.

This article evaluates the role of commercial policy in Mexico's economic growth and recovery from 1994 to 2000. The author maintains that trade policy and promotion of the export manufacturing sector were essential in Mexico's financial recovery. The study begins with a brief discussion of the factors that led to the change, in the 1980s, of the growth model —from a domestic market orientation to the furthering of exports. Next, it analyzes the role that trade policy and different free trade agreements played in economic recovery during the second half of the 1990's. Finally, it evaluates the effect of foreign trade on economic development and the challenges that Mexico must face in the future.

JORGE A. SCHIAVON and ANTONIO ORTÍZ MENA L.N., *Apertura comercial y reforma institucional en México (1988-2000): un análisis comparado del TLCAN y el TLCUE.*

The main foreign policy priority for the Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) and Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) administrations was the negotiation and implementation, during their presidential terms, of two free trade agreements: the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and the European Union-Mexico Free Trade agreement (EU-MFTA), respectively. This article explains how and why each one of these administrations faced delegating functions—from the Executive to its agencies—and generated a bureaucratic apparatus capable of negotiating and implementing these agreements within a six-year presidential term, that is, a team able to maintain each president's view and interests regarding said agreements.

The Zedillo administration continued the policy established by Salinas: The power to negotiate trade agreements is delegated in the Ministry of Commerce and Industrial Development, and the Ministry of Foreign Relations retains its role in political negotiations with Europe. This is because of the manner in which agency problems had to be resolved, given the preferences of the main actors.

To negotiate and conclude these agreements, the Salinas and Zedillo administrations had to develop a new strategy within their foreign economic policies, in order to approach the countries involved and generate a cooperative environment where shared interests could be emphasized.

PEDRO CASTRO, *Las relaciones México-Canadá: su evolución reciente.*

Relations between Mexico and Canada have reached a dimension that would not have been even imagined decades ago. NAFTA was decisive in changing the relationship between these two countries, which today has grown to include economic, cultural, political, and social issues. This article studies aspects of government and business relations between Mexico and Canada during the past ten years, particularly during the Zedillo administration. In general terms, these relations were conditioned by the requirements of each country—by definition different—and by objectives that didn't always coincide. Foremost among these requirements were Mexico's interest in seeking out new markets for export products and services, and in increasing Canadian investment opportunities, as well as

Ottawa's concern regarding human rights and democracy in Mexico. Both sought to include new themes in the bilateral agenda.

Further, relations between Mexico and Canada have been increasingly closer as a result of the political initiatives that have accompanied NAFTA's development. In other words, the most difficult task —the rapprochement— has been successfully completed, surpassing all expectations. As regards the perceptions, attitudes, and distrust that stemmed from the scant knowledge each country had of the other, progress was definitely made. An extensive project for exchanges in all areas, which underlines the number of common interests between these two countries, is happily under way, and we can expect it to become even stronger, in spite of the still decisive weight of the United States in the regional order.

RICARDO MACOUZET NORIEGA AND LUIS GONZÁLEZ VILLANUEVA, *La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000*.

During the Zedillo administration, Mexico's foreign policy towards Latin America, and towards other regions, reflects a strong continuity with that of the previous administration: The new international agenda is combined with the domestic agenda in order to constrain Mexico's foreign policy in Latin America. Economic issues prevailed over political issues, and even regarding the former, discourse aside, Latin America was not a priority. On the other hand, foreign policy towards Latin America reflects the way in which Mexico's political opening slowly influenced —with fewer contradictions and less tension than in the past— certain changes regarding the discourse and practice of democracy.

This article analyses Mexico's foreign policy towards and trade relations with Latin America during the administration of Ernesto Zedillo. It studies the conditions, general traits, concrete results, and most outstanding and characteristic actions of the relationship. It is divided in two main sections: The first begins by identifying the most important international and regional changes that influenced Mexico's relationship with Latin America, and later explains Mexico's foreign policy towards the region, basically at the political and diplomatic level. The second section deals with Mexico's trade relations with Latin America and the Caribbean, specifically with Brazil and Cuba.

FRANCISCO GIL VILLEGAS M., *México y la Unión Europea en el sexenio de Zedillo.*

President Ernesto Zedillo's trip to Europe in February 1996 led to a new cooperation agreement between Mexico and the European Union (EU). Even then, the EU held the second place in Mexico's regional foreign policy priorities, as regards trade, investments, and scientific and technological cooperation.

Today, the EU is Mexico's best alternative to balance the excessive concentration of its economic relations on the United States. The Zedillo administration foreign policy "diversification" project was aimed mainly towards Europe, with Japan and Latin America taking a secondary position. The European Union is today Mexico's second commercial partner after the United States: Towards the end of the Zedillo administration, exchanges with the 15 European countries that make up the Union represented only six percent of Mexico's total foreign trade, but thanks to the new agreement, this percentage could significantly increase during the Fox administration. On the other hand, at the end of the Zedillo administration, the EU was still Mexico's second investment partner, holding close to 20 percent of the total capital channeled towards the Mexican economy.

Mexico hopes that the EU will consider it an equal partner, in spite of the asymmetry of the relationship (the volume of trade with Mexico is hardly significant, even though that same volume is very important to Mexico).

What cannot be denied is that the new agreement with the European Union can considerably increase Mexico's self-determination, and counter-balance the excessive concentration of its relations with the United States.

EUGENIO ANGUIANO ROCH, *Las relaciones México-APEC, 1995-2000.*

Mexico's interest in the Asia-Pacific region was promoted during Luis Echeverría's administration, when diplomatic relations were established with the People's Republic of China and with almost all the countries in Southeast Asia and Oceania. However, after the 1982 economic crisis, Mexican diplomacy in the region declined, and when the Asia Pacific Economic Cooperation Forum (APEC) was formed, the Salinas administration did not consider participating.

Because Mexico negotiated a free trade agreement with the United States and Canada—both founders of APEC—the following year it was invited to join the forum, even before Chile, the only other Latin Ameri-

can country that had showed any interest in joining, and that had stronger commercial ties with the Asia-Pacific region than Mexico.

The Zedillo administration was simply faced with a *fait accompli*, and considered APEC just another forum the President would have to attend once a year, without really considering the need to structure a specific policy for the forum, since Mexico had little contact with countries on the other side of the Pacific, excepting Japan, China, South Korea, and the Philippines.

Thus, the fact that the Mexican government lacks a clear view of the advantages it expects to gain from APEC is not surprising. The Forum was simply considered one more place to speak out in favor of economic liberalism, but not as an option to build, in the mid or long term, a relationship based on multiple interests with nations that have an increasingly important role in the world economy and in determining world stability and peace.

In sum, even though Mexico's policy towards APEC might have been improvised, its participation, including the commitment to organize the central conferences in 2002, is a fact in the mid and long terms.

VÍCTOR KERBER PALMA, *Sushi con tortilla: las relaciones entre México y Japón, 1995-2000*.

Relations between Mexico and Japan can be approached in two ways. One is through the classic inventory of bilateral exchanges that, fortunately for those who follow this approach, is relatively simple because these two countries do not have a history of serious political problems or unpleasant experiences.

However, from a geopolitical viewpoint, a different interpretation is possible, one where cross purposes and misunderstandings between the two countries can be identified. The reason? Washington's resentment when it perceives that said relation might be an obstacle to its strategic interests. While it is true that NAFTA dispelled U.S. paranoia regarding an alleged strategic Mexico-Japan alliance, the roles were reversed and the Asian power began to suspect that the agreement was designed to affect its interests in North America.

Thus, the central argument of this article has to do with this new stage, when NAFTA became a turning point in understanding current Mexico-Japan bilateral relations. This is relevant to the analysis because, in real terms, Mexico took Japan's place as the second supplier of goods in the

U.S. market. Far from complementing each other or cooperating —as was expected in the 1970's and 1980's, respectively—, the pattern established in the 1990's between Mexico and Japan was one of competition.

The author dedicates this articles to the memory of José Thiago Cintra.

ROMER ALEJANDRO CORNEJO, *México y China. Entre la buena voluntad y la competencia.*

Mexico's relation with China is a good example of President Ernesto Zedillo's foreign policy, which followed the direction established during the previous administration —liberal, pragmatic, and economist— yet lacked creative actions which might achieve the diversification and multilateralism present in government discourse and plans. Thus, the study of Mexico-China relations must include not only intentions but diplomatic contacts and commercial exchanges.

There is no doubt that in years past mutual interest between these two countries has increased. Both agree that, within the framework of their new development projects, foreign relations play a fundamental role, especially as regards attracting foreign investment and searching for markets. Both offer cheap labor and preferential treatment from their tax systems. This explains the paradox between their optimistic discourses and the limits of their economic relation.

A change is only possible if China decides to take advantage of the comparative advantage that Mexico can offer in view of its proximity to the United States and of NAFTA, or if Mexican entrepreneurs choose to take advantage of cheaper Chinese labor, harming domestic investment. If this is not the case, modifying the marked commercial unbalance and the weak composition of Mexican exports to China will be, in the short run, very difficult.

BENJAMÍN PRECIADO SOLÍS, *Las relaciones entre México y la India, 1995-2000.*

India shares affinities and common interests with Mexico, a fact that has been confirmed by both governments. However, the volume of commercial exchanges between them is small, compared to the size of their economies. From 1995 to 2000 these exchanges increased, mostly as a result of Indian exports to Mexico, because Mexican exports to India remained the same.

In the multilateral scenario these two countries have similar positions and they support one another in most of the initiatives they present. Howe-

ver, there are issues, such as nuclear testing and disarmament, on which they differ. On the other hand, the political situation in both favors their rapprochement and cooperation, and their cultural exchanges are dynamic, with increasing mutual interest.

Towards the end of the century and the beginning of the millennium, in spite of their many differences, the two countries are very similar and circumstances may favor a greater rapprochement between them.

LEÓN FRANCISCO RODRÍGUEZ ZAHAR, *Estrategias de diversificación de México: Medio Oriente.*

During the 1994-2000 administration, Mexico's diversification strategy in foreign policy explored possibilities in the Middle East. To illustrate this, several cases are studied: The reevaluation of the peace process in the Middle East and of relations with Palestine authorities; the reevaluation of relations with Israel and Lebanon, and the evaluation of the Persian Gulf-Arabian conflict.

While the conflicts in this region may seem both far and removed from Mexico, because of matters having to do with international stability they have repercussions on Mexico, due to its proximity to the United States — a country that is continually involved in the region— and due to the impact on the oil market, which is vital to Mexico. And, also, because of the number of Mexicans —Jewish and Lebanese— whose origins are in the Orient. However, Mexico's trade with this region, which has historically been erratic and circumstantial, continues to face serious obstacles, having to do credit and transport on the one hand, and trust and mutual understanding on the other. Beyond the viability of a commercial exchange, this region poses serious problems in international law, whose doctrinarian defense has always been essential to Mexico's foreign policy.

HILDA VARELA, *Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África, 1994-2000.*

In Mexico's 1995-2000 National Development Plan, for the first time in this type of document, there is a reference to Africa, in the context of Mexico's diversification of international contacts strategy and international cooperation.

However, an evaluation of Mexico's foreign policy towards Africa during Ernesto Zedillo's administration highlights two significant issues: First, the eroding —which began during the Salinas administration— of

the already precarious presence and of the marginal capacity for response Mexico had had in Africa since the 1960's. Second, the loss of an historical opportunity to establish strategic alliances with emerging African powers, based on coinciding interests having to do with post Cold War world themes mentioned in said National Development Plan.

The globalization boom, together with crises occurring every six years in Mexico, seems to have reduced both the country's opportunities and its ability to diversify its relations overseas, and has favored a trend towards Mexico's decreasing involvement in Africa. The most distinctive trait of Mexican foreign policy towards Africa during Ernesto Zedillo's administration was that, precisely as a result of its lack of involvement, Mexico remained virtually invisible in that continent.

JORGE ALBERTO LOZOYA, *La nueva política de cooperación internacional de México.*

In formulating its international cooperation policy, Mexico acknowledges transformations in the structure of world reality. Basically, these transformations can be explained by the emergence of global processes in commerce, finance, production, scientific and technological progress, and culture during the past two decades. On the other hand, in the domestic scenario, the change in the economic growth model implied abandoning protectionist schemes and practicing commercial and investment liberalization.

Mexico has not been removed from change in the global context of cooperation. In following the strategies set forth in the 1995-2000 National Development Plan, it has promoted the strengthening of international and regional institutions related to economic cooperation and social development, and it participates in activities furthered in hemisphere forums and in others where Latin American countries are involved, interacting among themselves or with other world regions. In addition, the Mexican Institute for International Cooperation (Instituto Mexicano de Cooperación Internacional, IMEXCI) was created, which links Mexico's foreign policy with its domestic development efforts. The Institute per se implies adopting a comprehensive view of cooperation.

Likewise, the importance of international cooperation for Mexico is manifest in the bilateral arena, where it promotes actions and programs that have a direct impact on the cultural, educational, scientific, and technological sectors.

JOSÉ LUIS PIÑEYRO, *La seguridad nacional con Zedillo*.

The author attempts to diagnose and evaluate national security during the Zedillo administration. Continuity of the economic and political strategies of the Salinas administration, and their impact on national security, are clear and distressing.

This strategy creates vulnerability in many aspects: Increased commercial, financial, energy, food, police and military dependence, and greater pressure in problems having to do with bilateral relations with the United States—such as the increase of drug trafficking, both within and without its boundaries, or illegal migration—, as well as pressure to have guaranteed access to oil supplies and to begin or continue the privatization of the oil and electric industries, Mexico's remaining two large state-owned enterprises.

This article studies proposals of the Zedillo government discourse regarding national sovereignty and national security. It also evaluates the situation of sovereignty and security, comparing reality with rhetoric. And it also studies domestic support of national sovereignty and national security policy, especially referred to the war on drugs. This is done by analyzing the National Development Plan and the yearly state of the union reports, with their corresponding statistics, and by confronting this data with certain aspects of the domestic social situation.

RAÚL BENÍTEZ MANAUT, *Seguridad nacional y transición política, 1994-2000*.

Mexico's national security problems at the end of the twentieth century, as well as the strategies implemented by Ernesto Zedillo's administration to face them, are the result of a series of conditioning variables.

In the first place are matters related to the country's economic and social structure which affect national security. To these we must add the State reform that began in the mid-1980's and was strengthened during the Zedillo administration. Next, we must consider NAFTA, because once it was put into effect, it demanded a revision of Mexico's concept of economic development, and because it has widespread effects on national security.

Third, the crisis of the Mexican State has led to an increasing weakness of some of its fundamental national security institutions, basically those that have to do with applying justice and guaranteeing public security. Fourth, the country's democratization process influences national security. Extending democracy to areas such as the balance of federal, state, and municipal branches, or the balance between the Executive, Legislative, and Judiciary branches of government, has significant consequences.

Fifth, new forms of social and political protest have become visible. Foremost among these is the Zapatista National Liberation Army, which also poses new challenges to the country's security.

This article centers its analysis on the three variables it considers fundamental for Mexico's national security at the end of the century: 1) NAFTA and the new security and defense relations with the United States, 2) the emergence of organized crime and the crisis related to administering justice, public security, and intelligence, and 3) the conflict in Chiapas.

SUSANA CHACÓN, *Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación, 1995-2000.*

All foreign policy projects develop following a specific decision-making process. Thus, it is important to identify the internal and external variables that interfere in each case, the links between these variables, and the actors that participate in the decision-making process.

This article studies the certification process the United States government applied to Mexico from 1995 to 2000, especially how the decisions this policy involves are made. In topics such as this, Mexico's foreign policy faces clearly defined limits, in spite of which its participation must be also clearly defined, in order to keep the U.S. process from affecting Mexican interests. The objective is precisely to understand the way in which the Mexican government has responded in the face of a problem which, under the circumstances, leaves little space to maneuver.

This article has two parts. The first presents theoretical elements regarding the formulation of foreign policy, to understand the way in which the main decisions were made. The second part identifies the actors that participated in the decisions, and mentions their influence. It also analyzes how Mexico responded to the problem.

COLABORADORES

Guadalupe González González. Profesora-investigadora, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Miguel Ángel Valverde Loya. Profesor-investigador, División de Humanidades y Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Gustavo Vega Cánovas. Profesor-investigador, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

Jorge A. Schiavon. Profesor-investigador, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Antonio Ortiz Mena L.N. Profesor-investigador, División de Estudios Internacionales, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Pedro Castro. Profesor-investigador, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa.

Ricardo Macouzet Noriega. Profesor-investigador, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Iberoamericana.

Luis González Villanueva. Profesor-investigador, Departamento de Estudios Internacionales, Universidad Iberoamericana.

Francisco Gil Villegas M. Profesor-investigador, Centro de Estudios Internacionales, El Colegio de México.

Eugenio Anguiano Roch. Director, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

Víctor Kerber Palma. Director, Centro de Estudios Económicos y Sociales del Pacífico Asiático, Universidad Autónoma de Nuevo León.

Romer Alejandro Cornejo. Profesor-investigador, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

Benjamín Preciado Solís. Profesor-investigador, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

León Francisco Rodríguez Zahar. Profesor-investigador, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.

Hilda Varela. Coordinadora, Programa de Doctorado, Centro de Estudios de Asia y África, El Colegio de México.

Jorge Alberto Lozoya. Secretario de Cooperación Iberoamericana, Sede Madrid.

José Luis Piñeyro. Profesor-investigador, Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco.

Raúl Benítez Manaut. Profesor-investigador, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México.

Susana Chacón. Profesora-investigadora, División de Humanidades y Ciencias Sociales, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México.

Gestión y Política Pública

VOLUMEN X, NÚMERO 2
SEGUNDO SEMESTRE DE 2001

Gestión y política pública

Susan Rose-Ackerman

INTRODUCCIÓN

Gerald Caiden

**TENDENCIAS ACTUALES EN LA ÉTICA
DEL SERVICIO PÚBLICO**

Mohammad Mohabbat Khan

**PROBLEMAS DE LA DEMOCRACIA: REFORMA
ADMINISTRATIVA Y CORRUPCIÓN**

Arturo del Castillo

**EL SOBORNO: UN MARCO CONCEPTUAL
PARA SU ANÁLISIS**

María González de Asís

**CONSTRUCCIÓN DE COALICIONES PARA
LUCHAR CONTRA LA CORRUPCIÓN**

James B. Jacobs y Frank Anechiarico

**SOBRE LOS COSTOS Y BENEFICIOS
DEL CONTROL DE LA CORRUPCIÓN**

Janos Bertok

**CONSTRUCCIÓN DE UNA INFRAESTRUCTURA
ÉTICA: LAS EXPERIENCIAS RECIENTES DE LOS
PAÍSES DE LA OCDE**

Numeralia

Arturo del Castillo

**FUNDAMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN
EMPÍRICA RECIENTE SOBRE CORRUPCIÓN**



CIDE

VOL. VIII, NÚM. 2,

MÉXICO, SEGUNDO SEMESTRE DE 2001

POLÍTICA y gobierno

ARTÍCULOS

BERNARD MANIN ■ Montesquieu, la república y el comercio

MARÍA VICTORIA MURILLO ■ La encrucijada del sindicalismo latinoamericano

HÉCTOR FIX-FIERRO ■ Legitimidad contra legalidad. Los dilemas de la transición jurídica y el Estado de derecho en México
Y SERGIO LÓPEZ-AYLLÓN

LEONARDO MARTÍNEZ ■ El guardián de la influencia: el Estado mexicano y la agroindustria en las negociaciones del TLCAN
Y BEN ROSS SCHNEIDER

ADAM JONES ■ Hacia un modelo comparativo del funcionamiento de la prensa



CIDE

REVISTA MEXICANA DE
POLÍTICA
EXTERIOR



62
63

JUNIO 2001

PUBLICACIÓN CUATRIMESTRAL

Bernal Rodríguez: **Política exterior y economía**

Castañeda: **La defensa de los derechos humanos en México**

Gómez Camacho: **La protección internacional de los derechos humanos**

Méndez Silva: **Las operaciones de mantenimiento de la paz**

Covarrubias Velasco: **La cláusula democrática**

Flores Quiroga: **Acuerdo comercial Triángulo del Norte-México**

Orozco Deza: **Diplomacia parlamentaria**

Ejes de acción de la política exterior de México

**INSTITUTO MATÍAS ROMERO
SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES**

Colombia

INTERNACIONAL

Centro de Estudios Internacionales-Universidad de los Andes

Edición No. 51

La asistencia europea a Colombia: ¿Una contribución virtual a un plan virtual de paz?

Joaquín Roy

Relaciones Internacionales y Procesos de Paz

Rodrigo Pardo García Peña

Nuevos retos de la política exterior latinoamericana frente al siglo XX

Gerhard Drekonja K.

Las agencias de seguridad: Argentina, el Cono Sur y el hemisferio

Rut Diamint

Un acercamiento al actual éxodo colombiano al exterior

Gloria Ayala, Suzy Bermúdez, Ann Mason y Pilar Murcia

Comité Editorial

Bruce M. Bagley, Francisco Leal Buitrago, Ann Mason, Rodrigo Pardo, Dora Röthlisberger, Arlene B. Tickner, Juan G. Tokatlian

Informes y suscripciones

Paola Fajardo C., Coordinadora de Publicaciones, Centro de Estudios Internacionales - CEI, Departamento de Ciencia Política, Oficina de Postgrados, Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

Correo: infcei@uniandes.edu.co



región y sociedad

REVISTA DE EL COLEGIO DE SONORA

PUBLICACIÓN SEMESTRAL, VOL. XIII, NO. 22, JULIO-DICIEMBRE DE 2001

Contribuciones al ambientalismo a la movilización de la sociedad civil: un modelo interpretativo de la experiencia en la frontera México-Estados Unidos

BASILIO VERDUZCO CHÁVEZ

Especialización industrial y desencadenamientos regionales en Nayarit

ALEJANDRO MUNGARAY, GLORIA MACHAIN Y ELISEO MEDINA

Degradación de suelos en Sonora el problema de la erosión: en los suelos de uso ganadero

MIGDELINA LÓPEZ REYES

Nuevas formas de empleo flexible en México: el trabajo subcontratado y las agencias de colocación en Jalisco

RAQUEL PARTIDA ROCHA

El triángulo de oro del Golfo de California. Mazatlán, Guaymas y La Paz en la conformación de un mercado regional (1848-1910)

ALFONSO GUILLÉN VICENTE

NOTAS CRÍTICAS

Elecciones en Baja California y Sonora. El proceso federal del año 2000

TANIA HERNÁNDEZ VICENCIO Y JUAN POOM MEDINA

Frutas y hortalizas de exportación. Una aproximación al enfoque de las cadenas comerciales globales

CARLOS BORBÓN MORALES

El campo y la construcción de nuevas instituciones

NORMA VALLE DESSENS

RESEÑAS

Scott Lash y John Urry

Economías de signos y espacios. Sobre el capitalismo de la posorganización

ULISES PONCE MENDOZA

José Ayala Espino

Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico

ELIA I. PERALTA FÉLIX

Blanca Lara, Cristina Taddei y Jorge Taddei (comps.)

Globalización, industria e integración productiva en Sonora

JESÚS SILVESTRE SILVA RUIZ

A partir del número _____

Nombre _____

Dirección _____

Tel: _____

Forma de pago: Giro postal ó depósito en cuenta Bancomer no. 270 10561254, a nombre de El Colegio de Sonora.

Región y Sociedad. Revista de El Colegio de Sonora (semestral). Costo de la suscripción por un año en la República Mexicana \$160.00, para los Estados Unidos \$60.00 dls. Envíe este talón a *Región y Sociedad. Revista de El Colegio de Sonora*, Obregón 54, Centro, CP 83000, Hermosillo, Sonora, México. Correo electrónico: lcastro@colson.edu.mx

CUADERNOS AMERICANOS

89

NUEVA ÉPOCA

Septiembre-Octubre del 2001

RETOS DEL NUEVO MILENIO

Leopoldo ZEA. Los retos de Latinoamérica en el tercer milenio

Miguel DE LA MADRID HURTADO. América Latina: gobernabilidad, economía y sociedad

Hanns-Albert STEGER. Fundación, perfil y perspectivas del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina (CEISAL)

Zdenek KOURIM. Preguntas (sin respuesta) a Pedro Lain Entralgo

DESDE EL MIRADOR DE *CUADERNOS AMERICANOS*

Felicitas LÓPEZ PORTILLO T. El gobierno de Miguel Alemán (1946-1952) y la Universidad Nacional de México

Diego L. CHOU. Los chinos en México (1876-1931)

Scott DALE. La liberación de la palabra en el "Himno entre ruinas" de Octavio Paz

José BRICEÑO RUÍZ. De la integración autonómica al regionalismo abierto: crisis y resurgimiento del regionalismo latinoamericano

Carlos Iván MENDOZA AGUIRRE. Quebec-Canadá: ¿hacia el fin de la relación federal?

ANTROPOLOGÍA Y MOVIMIENTOS SOCIALES

Miguel ALVARADO BONGOÑO. La aparición de la antropología literaria chilena: notas para su estudio como problema tipológico

Gilda WALDMAN M. Estado, legislación y resurgimiento indígena mapuche en Chile

Águeda GÓMEZ. Nuevos actores frente al fenómeno de la globalización: los movimientos indígenas en América Latina

Marta Elena CASAÚS ARZÚ. La voz de las mujeres guatemaltecas en la década de 1920

CRÓNICA

Leopoldo ZEA. Carta a personas que no conoceré

Adalberto SANTANA. Homenaje a Jorge Amado

RESEÑAS

Cuadernos Americanos

Revista dedicada a la discusión de temas de y sobre América Latina
Solicitud de suscripción / Subscription order

Adjunto giro bancario núm. / Enclosed money order n°. _____

Por la cantidad de / Amount: \$ _____

A nombre de *Cuadernos Americanos*, importe de mi / made out to *Cuadernos Americanos* for my
Suscripción / Subscription _____ Renovación / Renewal _____

Nombre / Name _____

Dirección / Address _____

Ciudad / City _____

País / Country _____

Código Postal / Zip Code _____

Estado / State _____

Precio por año (6 números) / Price per year (6 numbers)

México \$180

Otros países / Other countries \$130 dls (tarifa única)

Redacción y Administración: 2º piso, Torre I de Humanidades, Ciudad Universitaria, 04510, México, D.F.
tel.: (525) 622-1902; fax: 616-2515, e-mail: cuadamer@servidor.unam.mx

Giros: Apartado Postal 965 México I, D.F.

Entre la globalización y la dependencia

La política exterior de México 1994-2000

se terminó de imprimir el mes de octubre de 2002

en los talleres de Impresión y Diseño,

Río Churubusco 2005, Col. El Rodeo,

México, 08510, D.F.

La edición consta de mil ejemplares.

México se internacionaliza como consecuencia de la globalización y empieza a dejar de ser una sociedad “cerrada”, aislada del exterior. Los acontecimientos internacionales tienen una incidencia cada vez mayor en la economía y la política interna, lo cual a su vez tiene un impacto sobre la política exterior.

En el caso de México una mayor globalización ha dado lugar a una creciente dependencia respecto al exterior. Con el avance de la globalización de la economía, el país se vuelve cada vez más dependiente del comercio y de las inversiones extranjeras y, en consecuencia, más dependiente del país con el que se llevan a cabo la mayor parte de esas transacciones, es decir Estados Unidos.

En este libro se plantean una serie de preguntas básicas con relación a la política exterior en el período 1994-2000: ¿Cuáles son las características distintivas de esta política? ¿Cuáles son los temas centrales y cuáles son sus objetivos? ¿Es ésta la política exterior que necesita el país para lograr una inserción efectiva en el sistema internacional? ¿Cómo contribuye la política exterior a la solución de los problemas internos? ¿Cuáles fueron los costos y los beneficios derivados de esta política? ¿Cuál es el balance de la política exterior en este periodo? ¿Es posible introducir cambios en la naturaleza y en la orientación de la política exterior aun cuando los rasgos estructurales del país y del sistema internacional parecen estar determinados? Las novedosas respuestas que ofrecen a estas interrogantes los 19 autores que participan en esta obra se fundamentan en una amplia información, en un análisis riguroso y en un profundo conocimiento de los temas estudiados.

