

# LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MIGUEL DE LA MADRID

JORGE CHABAT

EL TEMA DE LOS INSTRUMENTOS de política exterior de los estados ocupa ya un lugar destacado en la teoría de relaciones internacionales. Sin embargo, el uso de estos instrumentos no puede ser el mismo en todas partes. Éste tiene que ver, en gran medida, con los fines de cada Estado. Algunos instrumentos parecen propios de las grandes potencias (como la guerra) en tanto que otros se usan en todo tipo de Estados, algunos con mayor frecuencia en el mundo en desarrollo (como la diplomacia). Al hacer una revisión de los instrumentos que utilizó la política exterior mexicana durante el sexenio de De la Madrid, se hará referencia a sus objetivos y al poder de México en la arena internacional. Se mencionarán las prioridades y bases de esa política y se evaluará la efectividad de sus instrumentos para lograr los propósitos del Estado mexicano.

En la parte teórica de este artículo se presentan conceptos relativos a los instrumentos de política exterior y se señalan las peculiaridades de los países en desarrollo. En la segunda parte se describe brevemente el uso, en México, de esos instrumentos desde fines de la Segunda Guerra Mundial hasta el sexenio de López Portillo. Posteriormente, se analizan los que se utilizaron durante el periodo 1982-1988 y en la parte final se evalúan a la luz de los objetivos de esa política.

## LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR: ELEMENTOS TEÓRICOS

Buen número de autores coinciden en que la conducta de los Estados oscila entre dos extremos: la supervivencia y la expansión de su poder.<sup>1</sup> En esta perspectiva, aun los Estados más débiles deben enfrentar el

<sup>1</sup> James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff Jr., *Contending Theories of International Relations*, Nueva York, Harper & Row, 1981, cap. 3.

problema de la relación con el exterior en un mundo cada vez más interdependiente. Aunque estos Estados no busquen aumentar su poder, para asegurar su supervivencia deben elaborar una estrategia. Esta realidad se ha reflejado en el mantenimiento de una red de relaciones diplomáticas entre Estados, que permite la comunicación y la defensa de cualesquiera objetivos de cada uno de los que la integran. De manera paralela a estos contactos diplomáticos, algunos países han creado medios para relacionarse con el exterior en los ámbitos militar, económico y cultural. Los países defienden sus objetivos de muchas maneras: negociaciones internacionales y bilaterales, acciones bélicas, influencia en otros Estados mediante propaganda, intercambios culturales, inversiones, etcétera.

Sin embargo, es evidente que no todos los países persiguen los mismos objetivos ni todos cuentan con el mismo poder. Los objetivos de los Estados responden en gran medida a su poder, medido en recursos materiales y humanos y capacidad de usarlos en política exterior.<sup>2</sup> En tanto que las grandes potencias tienen capacidad para aumentar su influencia en el exterior (mediante anexión de territorios o de recursos, aumento de influencia económica o cultural, etc.),<sup>3</sup> los países en desarrollo buscan asegurar su supervivencia.

Según Weinstein,<sup>4</sup> la política exterior de los países en desarrollo tiene tres usos fundamentales: *a*) asegurar la soberanía, *b*) movilizar recursos del exterior para alentar el desarrollo económico y *c*) conseguir objetivos relacionados con la competencia política interna. En esta visión, los objetivos de aumentar la influencia del país en el exterior no ocupan un lugar importante. Los países en desarrollo quieren preservar el Estado y no aspiran, desde luego, a cambiar el *statu quo* mundial a su favor, sino evitar que éste se modifique en su contra.

En un mundo con el grado de interdependencia que se advierte hoy, alcanzar estos objetivos supone relacionarse con el exterior. El aislacionismo puede poner en peligro la supervivencia del Estado-nación. Los países en desarrollo deben adoptar una diplomacia activa que, complementada con otros mecanismos, les permita sobrevivir como unidades independientes en el sistema internacional; sin embar-

<sup>2</sup> Raymond Aron, *Paz y guerra entre las naciones*, Madrid, Alianza Universidad, 1985, vol. 1, p. 87.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> Franklin Weinstein, "The uses of Foreign Policy in Indonesia. An Approach to the Analysis of Foreign Policy in the Less Developed Countries", en David S. McLellan, William C. Olson y Fred Sondermann. *The Theory and Practice of International Relations*, Nueva Jersey, Prentice-Hall, 1974, pp. 151-160.

go, las características de sus objetivos —fundamentalmente defensivos— hacen que, de la gama de instrumentos que puede utilizar un Estado, sólo usen los que son compatibles con estos objetivos. Según Palmer y Perkins, los instrumentos son: *a)* diplomacia, *b)* propaganda y guerra política, *c)* medios económicos, *d)* imperialismo y colonialismo y *e)* guerra.<sup>5</sup>

La diplomacia, en opinión de estos autores, es el proceso por el cual se desarrolla la política exterior. La diplomacia es obra de muchas personas y varias oficinas (aunque suele hacerse en los niveles más altos). En otras palabras, es el “método” mediante el cual se desarrolla la política exterior, que es la “sustancia”. Las labores de los diplomáticos serían, en esta perspectiva, 1) representación, 2) negociación, 3) información y 4) protección de intereses de la nación y sus ciudadanos en tierras extranjeras.

La diplomacia, aunque suele tener carácter bilateral, dada la importancia en aumento de los foros internacionales ha tendido a acentuar sus aspectos multilaterales. Por otro lado, gracias a la influencia cada vez mayor de los regímenes democráticos, la diplomacia secreta,<sup>6</sup> tan característica del siglo XIX, enfrenta cada vez más obstáculos, circunstancia que deploran algunos diplomáticos famosos de los últimos años como Henry Kissinger.<sup>7</sup>

Propaganda, según Palmer y Perkins, es “cualquier intento por persuadir a personas de que acepten cierto punto de vista o efectúen cierta acción”.<sup>8</sup> Esta definición no juzga si una propaganda es “falsa” o “verdadera” o si sus propósitos son “buenos” o “malos”. La propaganda puede dirigirse a grupos internos o Estados extranjeros. Es similar a la publicidad comercial y, al igual que el publicista, el propagandista debe analizar las preconcepciones, los miedos, los deseos y la debilidad del grupo al que desee influir. Las técnicas de la propaganda podrían agruparse en cuatro grandes conjuntos: 1) métodos de presentación, 2) técnicas para llamar la atención, 3) recursos para provocar respuesta y 4) métodos para ganar aceptación. Han usado propaganda en este siglo, de manera intensa, regímenes como los de la Alemania nazi y la Italia fascista. La propaganda cobró importancia también en la competencia entre Estados Unidos y la Unión Soviética,<sup>9</sup> después de la Segunda Guerra Mundial.

<sup>5</sup> Norman D. Palmer y Howard C. Perkins, *International Relations*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1969, parte 2.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 91 y ss.

<sup>7</sup> James E. Dougherty, p. 115.

<sup>8</sup> Norman D. Palmer, p. 110.

<sup>9</sup> *Ibid.*, pp. 109 y ss.

Es difícil definir la “guerra política”, pues abarca muchas actividades. En general, este concepto se refiere a los medios, excepto la guerra, que utiliza un Estado para debilitar a un enemigo. Esto supone el uso de instrumentos económicos y militares y de formas de intervención oculta, sabotajes, división interna de grupos en el país adversario, apoyo a revueltas para derrocar a un gobierno e incluso asesinato de líderes para desmoralizar a la población.<sup>10</sup> En la segunda posguerra, las grandes potencias han recurrido a estas medidas ilícitas.

Los instrumentos económicos, a su vez, son políticas que pueden dañar o no a otro Estado, pero no son violentos en sí aunque sirvan para preparar la guerra. (Al igual que otros instrumentos, la bondad o maldad de los fines que persigan no es parte de la definición.) Estos instrumentos pueden perseguir fines encomiables —como aumentar el empleo en el país que los aplica— o apoyar políticas de expansión imperialista.

Aunque en general son gobiernos los que emplean estos instrumentos, también las personas pueden usar algunos de ellos, sin participación del gobierno como tal, aunque el objetivo que persigan no sea ya “nacional”.<sup>11</sup> Morgenthau señala que lo que define como tal a un instrumento económico de política exterior es su uso político. En otras palabras, una política económica que sigue sólo una lógica económica y no apoya la política exterior de un país, no es instrumento de esta última.<sup>12</sup>

Los instrumentos económicos podrían clasificarse como sigue: 1) acuerdos comerciales y arancelarios, 2) cárteles internacionales, 3) acuerdos intergubernamentales sobre mercancías, 4) *dumping*, 5) compras preventivas, 6) control de los activos del enemigo, 7) préstamos y donaciones, 8) acuerdos de trueque, 9) controles de cambio, 10) cuotas y licencias para el comercio exterior, 11) control estatal del comercio, 12) subsidios a la producción, 13) listas negras, 14) valoración de productos, 15) embargos y boicots.<sup>13</sup>

Esta lista tan amplia abarca varias de las relaciones económicas entre países en la actualidad. La utilización de varios de estos instrumentos ha sido fuente de conflicto y negociación en los principales foros multilaterales en los últimos años.

Por lo que respecta al imperialismo y colonialismo como instrumentos de política exterior, aquél consiste en una proyección hacia el

<sup>10</sup> *Ibid*, pp. 125 y ss.

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 132-137 y 140.

<sup>12</sup> Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1985, p. 36.

<sup>13</sup> Norman D. Palmer, pp. 132 y ss.

exterior, directa o indirecta, del poder político, económico o cultural de una nación; implica la imposición de control (abierto o encubierto, directo o indirecto) de una población sobre otra.<sup>14</sup> El colonialismo puede definirse como proyección natural de la nacionalidad de los colonizadores al medio natural y social donde se instalan.<sup>15</sup> Ambos términos son muy similares. Si hay alguna diferencia sutil en su significado después de la Segunda Guerra Mundial, es que el colonialismo supone la posesión formal de un territorio, en tanto que el imperialismo designa formas de dominio que no la implican. De cualquier manera, ambos términos califican una política de expansión de un Estado con fines variados: ganancias económicas, prestigio nacional, expansión de la “civilización”, defensa nacional o búsqueda de espacio para población.<sup>16</sup>

Por último, el instrumento más cruento, en un mundo donde no hay autoridad universal, es la guerra. A pesar de que la palabra evoca escenas violentas específicas, abundan definiciones y reflejan que existen muchos tipos al grado de que tiende a diluirse la distinción entre un estado bélico y uno de paz. Una definición aproximada sería que la guerra es “el uso de la fuerza organizada entre dos grupos humanos que persiguen políticas contradictorias, cada uno de los cuales busca imponer su política al otro”.<sup>17</sup> Si hablamos de la guerra como instrumento de política exterior, suponemos que al menos una de las partes en contienda es un Estado. Las armas nucleares han cambiado el concepto de guerra, al crear la posibilidad de una destrucción mutua de las grandes potencias.<sup>18</sup>

Como puede apreciarse en este resumen de los instrumentos de política exterior, éstos pueden usarse para varios propósitos y el uso de alguno no es monopolio de un tipo de país. En otras palabras, aunque hay instrumentos que utilizan más ciertos Estados (la guerra, el imperialismo y algunos instrumentos económicos como el boicot y el embargo, suelen ser armas de las grandes potencias), no está excluido que otros los usen. Por ejemplo, hay guerras entre países pequeños y en desarrollo, e incluso ambiciones colonialistas en estas naciones.

El uso de estos instrumentos parecería estar más ligado al tipo de objetivos de un país, pero como esos objetivos cambian con el tiempo, de acuerdo con las bases del poder nacional, es difícil detectar una pau-

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 160.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 160-161.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 163-166.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 185.

<sup>18</sup> Hans J. Morgenthau, pp. 140-141.

ta inamovible de utilización de los instrumentos de política exterior para el caso mexicano o cualquier otro.

Por ende, para analizar los instrumentos de la política exterior de De la Madrid, habrá que hacer referencia a las condiciones específicas en su periodo presidencial y a la variación en los objetivos de la política exterior mexicana.

#### ANTECEDENTES: LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA DESPUÉS DE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

A fines de la Segunda Guerra Mundial —en la que participó México— nuestro país entró en un periodo de aislamiento, pasividad y juridicismo.<sup>19</sup> Esto se debió, en buena medida, a que —como apuntaba Jorge Castañeda— en la segunda mitad de los años cincuenta México no tenía en el exterior intereses de carácter económico, político o estratégico.<sup>20</sup> Pero a pesar de eso, y dado que dos de los objetivos principales del país eran la consolidación del régimen revolucionario y el crecimiento económico basado en el modelo de sustitución de importaciones, México tuvo que emplear varios instrumentos de política exterior. En lo fundamental, éstos fueron la diplomacia y algunos instrumentos económicos asociados al proteccionismo comercial que requería el modelo de desarrollo. El uso de ambos instrumentos fue discreto: la diplomacia tuvo carácter eminentemente defensivo para preservar cierto margen de autonomía frente a Estados Unidos (sin hacer proselitismo), en tanto que los instrumentos económicos consistieron en establecer aranceles altos —o incluso prohibiciones— a gran variedad de artículos manufacturados. También hubo subsidios a las exportaciones mexicanas incipientes. No se recurrió a otros instrumentos, porque no habrían apoyado objetivos nacionales.

El mantenimiento de la soberanía, la movilización de recursos para el desarrollo y el mantenimiento de la estabilidad interna,<sup>21</sup> podían conseguirse mediante una diplomacia centrada en la relación con Estados Unidos, con el que se negociaban préstamos, importaciones y apoyo al régimen. Igual se apoyaba la estabilidad con acciones disidentes

<sup>19</sup> Rosario Green, "México: la política exterior del nuevo régimen", en Centro de Estudios Internacionales, *Continuidad y cambio en la política exterior de México, 1977*, México, El Colegio de México, 1977, p. 3.

<sup>20</sup> Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981, p. 10.

<sup>21</sup> Franklin Weinstein, *op. cit.*

en foros internacionales, como en la OEA respecto a Cuba. Ojeda subraya que el gasto militar mexicano era mínimo, pues parecía muy lejana la posibilidad de una guerra convencional con los países vecinos, “uno demasiado grande y poderoso, los otros demasiado pequeños y débiles”; en caso de ataque extracontinental, se contaba con la protección estadounidense.<sup>22</sup> Así, en la política exterior mexicana, no fueron importantes instrumentos militares ni instrumentos económicos generalmente asociados a ambiciones imperialistas que no tenía México. Finalmente, tampoco la propaganda desempeñó un papel importante, en parte porque la política exterior mexicana se concentraba en Estados Unidos, con quien se tenía buena relación, y en parte porque la opinión pública mexicana era indiferente a los asuntos mundiales y poco susceptible a la influencia de los medios de información internacionales.<sup>23</sup> Por ende, hasta principios de la década de los setenta la relación con otros países no requirió usar muchos instrumentos de política exterior, lo que no significó incumplimiento de los objetivos del gobierno mexicano. No obstante, las cosas comenzaron a cambiar en el sexenio de Luis Echeverría.

A principios de los años setenta el agotamiento del modelo de desarrollo estabilizador era evidente. Al mismo tiempo, la “relación especial” con Estados Unidos, que hacía innecesaria una diplomacia activa, daba muestras de haber terminado.- El gobierno estadounidense presionó al mexicano con la “operación interceptación” contra el narcotráfico en 1969 e impuso una sobretasa de 10% a todas las importaciones en 1971, incluso a las que provenían de México.

En este contexto; el gobierno de Echeverría quiso combatir el deterioro de la economía mexicana mediante una diplomacia activa que amplió sustancialmente el horizonte de la política exterior mexicana. Hubo contactos con muchos países del Tercer Mundo, se propugnó la reforma del orden económico internacional con base en la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados y se crearon foros multilaterales alternativos como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Al mismo tiempo, con miras a aumentar las exportaciones mexicanas y atraer inversión extranjera, se hizo algo de propaganda en el exterior, con base en comunicados oficiales y contactos con medios de comunicación extranjeros.

El régimen de López Portillo en sus inicios modera el tono tercermundista de Echeverría y la diplomacia mexicana vuelve a su discreción

<sup>22</sup> Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 63.

<sup>23</sup> Jorge Castañeda, p. 14.

acostumbrada. Por otro lado, se mantiene —ya con muchos problemas— el modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo que implica seguir utilizando aranceles y subsidios a las exportaciones. Sin embargo, la explotación masiva de hidrocarburos confiere a la diplomacia mexicana nuevas bases. Esto se refleja en el activismo en Centroamérica que, si bien tiene algunos rasgos multilaterales (en los inicios del levantamiento en Nicaragua se concertan posiciones con Costa Rica y Venezuela) acaba por ser una diplomacia fundamentalmente bilateral y en buena medida aislada. En este periodo (1979-1981) se usan instrumentos totalmente nuevos en la política exterior mexicana. El apoyo desusado que se da al sandinismo antes de que llegue al poder, que incluye ayuda económica y militar a los insurrectos, constituye un instrumento que bien pudo ser parte de la guerra política contra el régimen de Somoza. También el Pacto de San José en 1980, que permite la venta de petróleo de México y Venezuela, en términos favorables, a los países centroamericanos es un instrumento económico novedoso en la política exterior mexicana.

Por otro lado, puede notarse un aumento en las labores de propaganda del gobierno mexicano, como reflejo de la importancia de los medios de comunicación en México y como apoyo a las políticas para fomentar inversiones extranjeras y exportaciones mexicanas.<sup>24</sup> A fines del sexenio de López Portillo, en parte como resultado de la crisis financiera que desató la devaluación de febrero de 1982, la prensa extranjera comienza a interesarse por México (no siempre de manera favorable): los reportajes sobre la situación económica se multiplican y en ellos se suele mencionar la corrupción gubernamental como causa del problema.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> En el periodo de López Portillo hubo preocupación por influir en los medios de comunicación internacionales. Como ejemplo se puede citar un extenso reportaje en *Newsweek*, el 1 de octubre de 1979, donde se exaltan las cualidades de López Portillo y de la economía mexicana. Cabe mencionar también los reportajes pagados aparecidos en *Paris Match* el 5 de febrero y el 5 y 19 de marzo de 1982, en donde se hace publicidad —en inserciones de varias páginas y a colores— al *boom* industrial, la bonanza en algunos estados de la República y el papel importante de la iniciativa privada. Llama la atención el hecho de que muchas de las afirmaciones en estos reportajes eran exageradas o francamente falsas (como la de que un tren eléctrico de dos vías entre México y Querétaro estaba casi terminado, e iba a inaugurarlo López Portillo).

<sup>25</sup> Como ejemplos, pueden citarse el reportaje de *The Economist* del 21 al 27 de agosto de 1982, en donde se califica la deuda mexicana de “burrodólar”, y el reportaje de *Forbes* del 11 de octubre de 1982, en el que luego de un extenso análisis de la crisis mexicana se mencionan los gastos en muebles de la señora López Portillo en Dallas.

## LOS INSTRUMENTOS DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MIGUEL DE LA MADRID

Sin duda, en el sexenio de De la Madrid el uso de los nuevos instrumentos de política exterior adquiere intensidad y variedad sin precedentes, en tanto que se fortalecen los antiguos instrumentos. Este hecho tiene que ver, en gran medida, con las metas de la política exterior durante ese periodo. Tres objetivos se defienden con decisión e influyen en el tipo de instrumentos utilizados. Estos son: *a)* evitar un enfrentamiento con la banca internacional, luego de la crisis de pagos de la deuda externa en 1982, lo que implica una renegociación constante de la deuda y su pago oportuno; *b)* evitar un estallido bélico en Centroamérica que pueda repercutir en la estabilidad interna mediante la defensa sostenida de la labor del Grupo Contadora (al menos en los primeros cuatro años del sexenio); *c)* apoyar las exportaciones mexicanas, que son el pivote del nuevo modelo de desarrollo que se quiere implantar, lo que provoca negociaciones ásperas en los foros comerciales multilaterales y conflictos constantes con los países desarrollados, clientes principales de México.<sup>26</sup>

Por otra parte, acontecimientos en el exterior repercuten en el ámbito nacional, y el gobierno mexicano trata de dar respuesta. Estos acontecimientos son: *a)* presiones de algunos grupos del gobierno estadounidense sobre el sistema político mexicano (al que responsabilizan de fraude electoral, corrupción, narcotráfico) y sobre la política exterior (en rechazo a Contadora); *b)* importancia creciente de México en los medios de difusión internacionales (principalmente estadounidenses), que subrayan la crisis económica, la corrupción, el fraude electoral, el narcotráfico, la política en Centroamérica y la crisis política interna; *c)* aumento de las tensiones en la frontera con Estados Unidos luego de la aprobación de la Ley Simpson-Rodino; *d)* proteccionismo en aumento, sobre todo en Estados Unidos.

Como resultado de estos acontecimientos y a la luz de los objetivos de la política exterior durante el sexenio, el gobierno de De la Madrid desarrolla estos instrumentos de política exterior: *a)* diplomacia bilateral tradicional, con énfasis en países con los que hay conflicto, como Estados Unidos y Guatemala; *b)* reforzamiento de la labor consular en Estados Unidos, como respuesta a las presiones sobre trabajadores indocumentados mexicanos; *c)* diplomacia financiera, centrada en

<sup>26</sup> Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter Smith (coordinadores) *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*. México, Fondo de Cultura Económica, 1989, pp. 87-123.

países, organismos internacionales e instituciones privadas que tienen que ver con la renegociación de la deuda externa; *d*) diplomacia comercial, que abarca las relaciones bilaterales y las multilaterales y refleja la intención del gobierno mexicano de fomentar las exportaciones; *e*) diplomacia multilateral, con énfasis en la creación de mecanismos *ad hoc* como Contadora, el Grupo de los Seis y el Grupo de los Ocho; *f*) propaganda en el exterior, destinada a medios de comunicación y gobiernos extranjeros (en particular Estados Unidos) relativa a temas que suscitan críticas en el exterior; *g*) contratación —para apoyar estas labores de propaganda— de cabilderos en Estados Unidos para que influyan en legisladores y otros miembros del gobierno estadounidense; *h*) esfuerzos por obtener apoyo, para la diplomacia mexicana, de la iniciativa privada, el poder legislativo y los gobiernos de algunos estados de la República.

En general la diplomacia siguió siendo el instrumento principal de política exterior en el sexenio de De la Madrid. Al terminar el gobierno de López Portillo, México mantenía relaciones diplomáticas con 141 países. Seis años después, al finalizar el periodo de De la Madrid, ese número era de 147, porque se establecieron relaciones con Guinea Bisau en 1983, Antigua y Barbuda en 1984, Zimbabwe en 1985, República de Seychelles y República de Vanautú en 1986 y República Popular de Mozambique en 1988.<sup>27</sup>

Además de las relaciones bilaterales, se mantuvieron delegaciones permanentes ante cinco organismos internacionales: FAO, OACI, UNESCO, OEA y ONU. Hubo, además, una delegación en los organismos especializados de la ONU en Ginebra,<sup>28</sup> y 18 embajadas y un consulado se ocuparon de manera permanente de los asuntos de México en otros organismos especializados internacionales.<sup>29</sup>

Por otro lado, cabe señalar que el servicio exterior mexicano mostró, durante el periodo de De la Madrid, una tendencia a la profesionalización basada en su nueva ley orgánica (8 de enero de 1982) y en su reglamento (22 de julio de 1982).<sup>30</sup> A lo largo del sexenio hubo cinco

<sup>27</sup> Miguel de la Madrid, *Quinto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, septiembre de 1987, y Miguel de la Madrid, *Sexto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República, septiembre de 1988.

<sup>28</sup> Antonio Dueñas Pulido, "Problemas actuales del servicio exterior mexicano", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *El servicio exterior mexicano*. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1987, pp. 79-83.

<sup>29</sup> *Ibid.*

<sup>30</sup> Jorge Chabat, "El marco jurídico de la política exterior", *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, núm. 2, México, CIDE, 1985, y Rosario Green y Ma. Amparo Canto, "La profesionalización del servicio exterior mexicano", en Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, *op. cit.*, pp. 120-131.

concursos para ingresar al servicio exterior, que reclutaron a 115 personas en las ramas diplomática y consular. El nivel de profesionalización en este reclutamiento puede apreciarse en el gran número de solicitantes —menos de 10% aprobaron el examen— y en la independencia de los sinodales, afiliados a instituciones de educación superior.<sup>31</sup> Al terminar el sexenio, habían designado a 21.8% de los miembros del servicio exterior en la rama diplomática por acuerdo presidencial. Este porcentaje era más alto (35.3%) entre los embajadores.<sup>32</sup> En la rama consular el porcentaje de personal designado así era de 17.6%.<sup>33</sup>

### *La diplomacia bilateral: aspectos políticos*

Durante el periodo que se analiza, las relaciones políticas se centraron —según su tendencia histórica— en Estados Unidos. La embajada mexicana en ese país fue la que tuvo el personal más numeroso (49 miembros en 1986). Éste, junto con el de los consulados en territorio estadounidense (321 miembros en 1986), sumó 39.15% de todo el personal acreditado en el exterior en el plano de las relaciones bilaterales (945 miembros en 1986).<sup>34</sup> Esto significa que un solo país concentró dos quintas partes del personal en el exterior en 1986, cuando se tenían relaciones con 146 países (continuas con 98 de ellos).<sup>35</sup> Estas cifras sólo confirman que en el sexenio 1982-1988 la relación política con Estados Unidos sobrepasó con mucho los niveles anteriores y se caracterizó por el conflicto de manera muy clara a partir de 1985.<sup>36</sup> Las seis entrevistas entre los presidentes de México y Estados Unidos durante el sexenio de De la Madrid muestran el peso de la relación con Estados Unidos en nuestra diplomacia bilateral.

Por otro lado, si bien la relación con Guatemala estuvo lejos de tener tanta importancia como la relación con Estados Unidos, sí adquirió peso en la diplomacia bilateral mexicana a raíz de la presencia de refugiados guatemaltecos en nuestro país en 1981. En el periodo de De la Madrid hubo cuatro entrevistas entre los presidentes de ambas na-

<sup>31</sup> Jorge Chabat, "El marco jurídico. . .", p. 34.

<sup>32</sup> Antonio Dueñas Pulido, p. 78.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> Lista de personal adscrito en embajadas y consulados del exterior. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1 de abril de 1986 (mimeo).

<sup>35</sup> Antonio Dueñas Pulido, p. 79.

<sup>36</sup> Juan González Mijares, "El conflicto bilateral en el periodo de Miguel de la Madrid". México, CIDE, 1988 (mimeo).

ciones. La relación mejoró sensiblemente a raíz del ascenso de Vinicio Cerezo a la presidencia de Guatemala en 1986. Los acuerdos sobre repatriación de refugiados que se han obtenido como producto de la labor diplomática mexicana y la disminución de incidentes en la frontera entre ambos países, reflejan la importancia de la diplomacia bilateral como instrumento de la política exterior de Miguel de la Madrid.

### *La diplomacia bilateral: la labor consular*

Tradicionalmente la rama consular en el servicio exterior mexicano ha ocupado un lugar secundario en comparación con la rama diplomática. Este fenómeno se debe a que buena parte de las labores que realizaban los consulados —no necesariamente las que debían realizar— eran rutinarias y con poco contenido político. Las grandes decisiones políticas en las relaciones con el exterior no pasaban por los consulados (la Ley Orgánica del Servicio Exterior Mexicano concentra la labor política en la rama diplomática, cuyos miembros son los encargados de informar a la Secretaría de Relaciones Exteriores de los acontecimientos políticos, económicos, sociales y culturales en el Estado donde estén acreditados).<sup>37</sup> Esta tradición se reforzaba con los sueldos menores que recibían los funcionarios consulares y con la práctica de rotarlos en delegaciones en Estados Unidos, lo que provocaba su desarraigo.<sup>38</sup> Un estudioso de la política exterior mexicana escribió que los consulados “carecen enteramente de cualquier misión política. Las órdenes que tienen los cónsules de no hacer olas son redundantes, no sabrían cómo hacerlas, ni tampoco se atreverían”.<sup>39</sup>

No obstante, esta situación dio signos de cambio desde fines del sexenio de López Portillo y se modificó más durante el periodo de De la Madrid, a raíz de la aprobación de la Ley Simpson-Rodino. En noviembre de 1980 se creó en la Secretaría de Relaciones Exteriores la Dirección General de Protección, que se transformó en Dirección General de Protección y Servicios Consulares en agosto de 1985. Dada la importancia de la labor consular en Estados Unidos, la mayor parte de las funciones de esta Dirección se concentran en los consulados en

<sup>37</sup> Gustavo Iruegas, “Son cosas de la carrera”, *Proa*, núm. 8/9, 1984.

<sup>38</sup> Jorge Chabat “Algunas reflexiones en torno al papel de los consulados en la actual coyuntura”, en *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, año VII, núm. 2 (abril-junio de 1987), p. 15.

<sup>39</sup> Jorge G. Castañeda, “Más allá de los principios”, *Nexos*, núm. 110, febrero de 1987, p. 24.

ese país, que eran 74% del total y agrupaban a 83% del personal adscrito a los consulados de México.<sup>40</sup> Por otro lado, en el sexenio de López Portillo se organizaron las reuniones de cónsules acreditados en Estados Unidos, en virtud de la preocupación del gobierno mexicano por proteger a los mexicanos a quienes afectarían las restricciones estadounidenses a la inmigración.<sup>41</sup> Se buscó también que los consulados informaran en el extranjero de lo que sucede en México.<sup>42</sup> Por otro lado, en 1987 la Secretaría de Relaciones Exteriores anunció el establecimiento de un programa para la defensa de los trabajadores indocumentados.

*La diplomacia financiera y comercial: la aparición de nuevos actores en la política exterior*

La crisis financiera de 1982 y el proceso de apertura comercial que inició De la Madrid propiciaron en su sexenio un papel preponderante de dos secretarías de Estado, que en años anteriores participaban muy poco en la política exterior mexicana: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Durante ese sexenio, ambas secretarías condujeron la diplomacia bilateral y multilateral respecto a dos asuntos prioritarios: la deuda externa y el comercio. Esta diplomacia, sin embargo, no dejó de presentar contradicciones. En materia de deuda externa, las negociaciones que llevó a cabo la Secretaría de Hacienda a partir de la crisis de pagos de 1982, empeñadas en evitar un enfrentamiento con la banca internacional y los organismos financieros, tuvieron su contrapartida en la posición que asumió la Secretaría de Relaciones Exteriores en los foros del Consenso de Cartagena en donde se buscaba un acercamiento político con América Latina. En el aspecto comercial, si bien no es fácil detectar oposición franca a la apertura entre las dependencias del gobierno —aunque sí manifestaron oposición algunos grupos de la iniciativa privada—, llama la atención la autonomía con que la Secretaría de Comercio negoció el ingreso al GATT y todo el proceso de apertura comercial.

En cuanto a la efectividad de estas diplomacias, el resultado parece parcialmente favorable en términos de las metas que fijó el gobierno:

<sup>40</sup> Luis G. Zorrilla, "La rama consular y la ley orgánica del SEM", *Proa*, núms. 8/9, 1984, p. 38.

<sup>41</sup> Jorge Chabat, "Algunas reflexiones. . .", p. 15.

<sup>42</sup> *Ibid.*

si bien se logró evitar un conflicto con la banca internacional,<sup>43</sup> la transferencia neta de recursos al exterior fue mayor que los préstamos que se recibieron y, a pesar de la apertura comercial mexicana, no se resolvió el problema de las barreras proteccionistas de los Estados desarrollados hacia los productos mexicanos. Esto último hace esperar que la diplomacia comercial de México será muy activa en el futuro.

*La diplomacia multilateral: el surgimiento de mecanismos ad hoc*

Otro rasgo distintivo del régimen de De la Madrid fue el impulso a la diplomacia multilateral.<sup>44</sup> Este instrumento se había usado después de la Segunda Guerra Mundial de manera constante pero no intensa. Incluso a fines del periodo de López Portillo la diplomacia se centró en lo bilateral, excepto la diplomacia activa en Naciones Unidas. De ahí que el impulso que da el nuevo gobierno a las relaciones multilaterales —a sólo cinco semanas de tomar posesión De la Madrid se instauró Contadora— sea un rasgo original. Este se debe al cambio de condiciones internas y externas a fines del gobierno de López Portillo. Al tomar posesión De la Madrid, resultaba obvio que las condiciones que habían permitido el activismo político en Centroamérica se habían modificado: la caída de los precios del petróleo en 1981, el ascenso de Reagan a la presidencia de Estados Unidos en ese año, la crisis financiera de 1982, la inestabilidad interna en aumento que propiciaba la crisis centroamericana,<sup>45</sup> todo hacía necesaria una diplomacia multilateral que evitara el conflicto y propiciara el diálogo.

Así, la creación del Grupo Contadora en enero de 1983 inaugura una etapa en la política exterior mexicana, caracterizada por el abandono del aislamiento tradicional —antes, incluso en los momentos en que se discutía en foros multilaterales, no se hacía proselitismo— y por la búsqueda de foros multilaterales distintos de los tradicionales. Además de respaldar el Grupo Contadora, México participó en la creación

<sup>43</sup> Hermann Aschentrupp, "La estrategia de renegociación de la deuda externa del gobierno mexicano: 1983-1988". México, CIDE, 1988 (mimeo).

<sup>44</sup> "Ante amenazas a la soberanía, política multilateral: SRE", *Excelsior*, 12 de diciembre de 1986, primera plana; Ricardo Macouzet Noriega, "La diplomacia multilateral de México en la coyuntura actual: la II Reunión del Grupo de los Seis", en *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, año VI, núm. 3 (julio-septiembre de 1986); Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986, pp. 199-200.

<sup>45</sup> Jorge Chabat y Ricardo Macouzet, "La política exterior de Miguel De la Madrid: antecedentes y perspectivas", en *Enfoques*, octubre de 1985.

del Grupo de los Seis sobre Desarme en 1985 y en la del Grupo de los Ocho —que en buena media es heredero de la labor de Contadora— en 1987. Además, México desempeñó un papel importante en la reforma a la Carta de la OEA en 1985<sup>46</sup> —conocida como Protocolo de Cartagena— y mantuvo presencia constante en la ONU, a pesar de que se hizo menos visible cuando Porfirio Muñoz Ledo dejó de ser embajador ante ese organismo, en 1985. Las votaciones de México en la ONU fueron en gran medida congruentes con los principios de la Carta del organismo, según un estudio de la organización Planetary Citizens.

### *La diplomacia de la imagen: políticas de propaganda*

Aunque los intentos por influir en la opinión pública mundial no son nuevos en la política exterior mexicana, sí lo es la atención del gobierno de De la Madrid a los medios de información extranjeros, principalmente estadounidenses. Esto se debe a varios factores. Hasta hace pocos años, como afirma un conocido ensayista francés, “el sistema mexicano había tenido (. . .) una buena prensa, por complicidad extraña o ceguera voluntaria. México no ha figurado jamás en la lista negra de los regímenes que profanan las libertades, sino al contrario”.<sup>47</sup> El cambio súbito en la prensa internacional tiene que ver con los problemas del país en los últimos seis años. La estabilidad que caracterizaba a México no era noticia; la crisis económica, la corrupción y la oposición política sí lo son. A esto hay que añadir el papel de la oposición mexicana: “desde que ciertos mexicanos, suficientemente numerosos como para constituir grupos de oposición influyentes, comenzaron a denunciar el engaño reinante, la prensa y los medios de comunicación de Europa y Estados Unidos han explicado por fin, en términos claros, cómo funciona el sistema”.<sup>48</sup> Sin pretender juzgar la precisión de esta evaluación sobre el sistema político mexicano, habría que añadir, por último, que la opinión pública mexicana es ahora más sensible a los medios de difusión extranjeros, debido en gran medida a vínculos culturales cada vez más estrechos con el exterior, sobre todo con Estados Unidos. Es obvia la influencia de la televisión estadounidense en Méxi-

<sup>46</sup> Ricardo Macouzet Noriega, “México en la OEA: del distanciamiento a la cooperación”, en *Carta de Política Exterior Mexicana*. México, CIDE, año VI, núm. 4 (octubre-diciembre de 1986).

<sup>47</sup> Jean François Revel, “Democracia: la impostura mexicana”, Madrid, *Cambio 16*, núm. 881, (17 de octubre de 1988).

<sup>48</sup> *Ibid.*

co (cable y antenas parabólicas)<sup>49</sup> y la difusión que han tenido diarios y revistas de Estados Unidos. En este contexto, el gobierno de De la Madrid ha tenido que hacer frente a una “mala prensa” del exterior, frente a la cual ciertas medidas tradicionales del gobierno han funcionado mal. Los controles a la circulación de revistas o diarios extranjeros —que en años anteriores lograban impedir que ediciones completas de alguna publicación llegaran a nuestro país— mostraron su ineficacia cuando el gobierno mexicano decidió, en 1984, decomisar el número del *Washington Post* donde el columnista Jack Anderson acusaba al presidente De la Madrid de haber depositado varios millones de dólares en Suiza. La medida fue contraproducente, pues además de que se filtró la noticia a los medios de comunicación mexicanos, nutrió la imagen de culpabilidad que se quería evitar.<sup>50</sup> Después de este hecho la prensa de Estados Unidos se ocupó de México en forma regular —casi siempre en términos críticos—, y este interés adquirió matices de escándalo a raíz del asesinato del agente estadounidense de la DEA en México, Enrique Camarena, en 1985. La respuesta del gobierno mexicano a estas críticas fue desarticulada y poco efectiva: el director de Comunicación Social de la Secretaría de la Presidencia realizó una gira por Estados Unidos para tratar de cambiar la imagen de México en los medios de información,<sup>51</sup> pero las críticas continuaron. El gobierno mexicano no ha intentado ya impedir la circulación de publicaciones extranjeras que critiquen al sistema.

Por otro lado, varios órganos del Estado han publicado folletos en inglés destinados al público estadounidense, entre ellos la Procuraduría General de la República, la Secretaría de la Defensa y la Secretaría de Turismo.<sup>52</sup> El resultado es difícil de evaluar, pero ésta parece una medida más inteligente que restringir la circulación de revistas o periódicos extranjeros.

De cualquier forma, la gira por Europa, en octubre de 1988, del secretario del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Manuel Camacho, sugiere que la propaganda en el exterior será importante en la política exterior del régimen de Salinas.

<sup>49</sup> Algunas cifras sobre el crecimiento de la televisión por cable en la República Mexicana confirman esta apreciación: en 1970 existían 2 500 suscriptores en el país, en 1982 eran 280 432 y en 1989 llegaban a 510 520. El sistema de cable incluye al menos un canal con transmisiones en inglés. Cámara Nacional de la Industria de Televisión por Cable, *Directorio 1982-83* y *Directorio 1989*.

<sup>50</sup> *Proceso*, núm. 394, 21 de mayo de 1984.

<sup>51</sup> *Proceso*, núm. 444, 6 de mayo de 1985.

<sup>52</sup> Incluso el Partido Revolucionario Institucional ha intentado influir en la opinión pública. Con motivo de la campaña presidencial de Carlos Salinas de Gortari, se elaboró un folleto titulado “To conquer the future for Mexico”. El subtítulo era

*La diplomacia por encargo: la contratación de cabilderos*

Si bien la utilización de cabilderos en Estados Unidos se contemplaba desde hace algunos años, fue De la Madrid quien la puso en práctica con resultados poco claros. En 1985 se contrató a Michael Deaver —asesor de la Casa Blanca— para que hiciera labor de cabildeo ante el gobierno de Reagan. Esta contratación, sin embargo, no redundó en una mejoría de las relaciones entre México y Estados Unidos, en parte porque el Congreso estadounidense mantuvo una posición de independencia respecto al presidente. También algunas secretarías de Estado (las de Turismo y Comercio), paraestatales mexicanas (Aeroméxico) y un gobierno estatal (el de Chihuahua) contrataron a cabilderos estadounidenses en 1983,<sup>53</sup> con resultados difíciles de evaluar. Los esfuerzos de los cabilderos no siempre son fructíferos; en asuntos de largo plazo es más difícil saber si lo son o no. Sin embargo, deben pagarse honorarios cuantiosos. Por otro lado, quizá esta medida vulnere el principio de no intervención, que ahora forma parte de la Constitución mexicana. Por último, tampoco queda clara la legalidad de esas contrataciones. El gobierno mexicano, con recursos del erario, ha pagado grandes cantidades a agentes extranjeros sin que se sepa qué reglamento lo autoriza; si quiere seguir utilizando este mecanismo en el futuro, deberá explicar a la opinión pública mexicana las bases legales, los controles de efectividad y el apego a los principios de la política exterior que puedan legitimarlo.

Después de las críticas que provocó la contratación de Deaver<sup>54</sup> y a pesar de que algunos grupos de opinión aprueban la utilización de cabilderos,<sup>55</sup> no parece haber consenso en el gobierno mexicano sobre la conveniencia de esta diplomacia “por encargo”. Además de los pro-

---

“Carlos Salinas de Gortari: his views on major issues”. En el colofón de dicho folleto se advertía —en inglés— que era “un resumen para periodistas, educadores, funcionarios y hombres de negocios interesados en la elección presidencial en México del 6 de julio de 1988”. Según esa nota, el folleto estaba disponible en inglés y en español.

<sup>53</sup> Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo en Washington”, *Foro Internacional*, XXVIII (3), enero-marzo de 1988, pp. 443-467. Véase también Jorge G. Castañeda, “Un hombre de Reagan, representante político de México en Washington”, *Proceso*, núm. 483, 3 de febrero de 1986, pp. 6-8.

<sup>54</sup> Jorge G. Castañeda, “Un hombre de Reagan. . .”.

<sup>55</sup> Por ejemplo, Claudia Franco Hijuelos, *op. cit.*, afirma que “no debe concluirse, empero, que la mejor opción para gobierno e intereses privados mexicanos sea descartar el cabildeo; los gestores profesionales son útiles, ya que su actividad es parte integral del sistema de gobierno estadounidense. Como a cualquier instrumento de política exterior, debe controlárseles estrecha y cuidadosamente”.

blemas ya mencionados, se duda del compromiso que puedan tener ciudadanos de otro país que defiendan intereses mexicanos a cambio de un salario.

*Los nuevos actores: iniciativa privada, Poder Legislativo, gobiernos estatales y municipales*

Al volverse más compleja la política exterior en el sexenio de De la Madrid ha propiciado, además del uso de los instrumentos mencionados, que intervengan en ella —con cierta autonomía— actores diferentes del Poder Ejecutivo. Si bien la política exterior —según la Constitución— debe estar a cargo del presidente, su desarrollo mismo ha favorecido la participación de grupos de la iniciativa privada, del Poder Legislativo y, de manera incipiente, de los gobiernos estatales y municipales.

En lo que respecta a la iniciativa privada, a pesar de que por tradición ha tenido poco interés en la política exterior, la decisión gubernamental de construir un modelo de desarrollo basado en el fomento de las exportaciones ha involucrado de lleno a los empresarios mexicanos en esa política. El gobierno parece consciente del papel que desempeñará este sector y las declaraciones de De la Madrid en su viaje a China y Japón, a fines de 1986, confirman esta impresión. Durante el viaje De la Madrid —quien se hizo acompañar por dirigentes de organizaciones empresariales— declaró que “cada sector de la sociedad mexicana debe asumir su papel en las relaciones internacionales, sin permitir que éstas queden únicamente bajo la responsabilidad del Poder Ejecutivo”.<sup>56</sup> Esta participación de la iniciativa privada en asuntos internacionales no atañe a las relaciones políticas del Estado mexicano, pero en el terreno económico tendría importancia primordial, porque se relaciona con una de las prioridades de la política exterior, que difícilmente cambiaría en los próximos años. Así, a pesar de que las negociaciones comerciales en general han estado a cargo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las actividades específicas de exportación e importación han recaído en la iniciativa privada mexicana. Es claro que el éxito del modelo de apoyo a las exportaciones depende, en gran medida, de que los empresarios mexicanos quieran producir para exportar. Esto sugiere interdependencia de gobierno e iniciativa priva-

<sup>56</sup> *Excelsior*, 11 de diciembre de 1986, primera plana; Jorge Chabat, “El viaje presidencial a Japón y China: hacia una nueva política exterior”, *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, núm. 4 (octubre-diciembre de 1986).

da, que lleva a preguntar cuánta autonomía tendrá el gobierno para conducir la política exterior económica. Aunque hasta ahora parece haber buena coordinación entre el gobierno y los empresarios exportadores, no es claro que existirá siempre. Resulta significativo que varias empresas privadas hayan comenzado —de manera paralela al gobierno— a contratar cabilderos estadounidenses para defender sus intereses.<sup>57</sup>

Otro de los actores que ha comenzado a tener peso en la política exterior mexicana es el Poder Legislativo. Éste —al igual que la iniciativa privada— por ahora no parece tener mucha independencia respecto al Ejecutivo. El Legislativo ha desempeñado un papel de “comunicador extraoficial” de la política del Ejecutivo.<sup>58</sup> Esta labor ha sido un gran apoyo para la política exterior mexicana, sobre todo en casos en que resulta difícil que el Ejecutivo haga ciertas declaraciones. Este papel complementario del Legislativo en la política exterior del presidente se debe en buena medida al predominio del partido oficial en ambas cámaras durante los últimos años. Los resultados de las elecciones de julio de 1988 —que le dieron todavía un pequeño margen de ventaja al PRI en la Cámara de Diputados y una gran mayoría en la Cámara de Senadores— sugieren que este predominio del PRI en el Poder Legislativo podría perderse en el futuro cercano. En esta perspectiva no es seguro que el Congreso continúe desempeñando en el futuro el papel de apoyo a la política exterior del Ejecutivo que ha cumplido en los últimos años. El Congreso, al igual que la iniciativa privada, podría llegar a participar de manera independiente en la política exterior, lo que vulneraría el monopolio constitucional del presidente en este campo.

Otro actor que ha colaborado con la política exterior del presidente —pero podría dejar de hacerlo en el futuro— son los gobiernos estatales y municipales, sobre todo los de la frontera norte. La vecindad geográfica con la primera potencia del mundo ha obligado a estos gobiernos a relacionarse con Estados Unidos, mediante lo cual tratan de defender sus intereses. Aunque sería exagerado decir que está surgiendo un tercer país entre México y Estados Unidos (que formarían los estados fronterizos de ambos), es claro que la integración social y económica en la frontera está creando pautas de relación novedosas, por cuyo efecto no siempre coinciden los intereses de esos estados con los del gobierno central. Algunos autores han hablado del proceso de “re-

<sup>57</sup> Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo. . .”.

<sup>58</sup> Jorge Chabat. “El papel del Legislativo en política exterior: las reuniones interparlamentarias”, en *Carta de Política Exterior Mexicana*. México, CIDE, año VI, núm. 2 (abril-junio de 1986).

gionalización” de la política exterior.<sup>59</sup> Sin embargo, durante el sexenio de De la Madrid este proceso no avanzó mucho. En las reuniones de gobernadores fronterizos celebradas en este periodo, la actitud de los gobernadores mexicanos ha sido de respeto a la política exterior del gobierno federal.<sup>60</sup> Aun así, cabe esperar en el futuro mayor autonomía de los gobiernos estatales o municipales, sobre todo en vista de que, además de tener intereses propios derivados de la vecindad con Estados Unidos, algunos de estos gobiernos pueden ser de partidos políticos diferentes del PRI.

### *Evaluación y perspectivas*

Como hemos visto, la política exterior mexicana durante el gobierno de De la Madrid presentó un cambio cualitativo, que se reflejó en la utilización de nuevos instrumentos y en el uso más intensivo de los tradicionales. Esto ha sido resultado de cambios internos y externos. El establecimiento de prioridades novedosas en política exterior, combinado con presiones de fuera, ha obligado a imprimir dinamismo a la política exterior. Sin embargo, estas prioridades (evitar conflictos con la banca internacional, alentar las exportaciones mexicanas y evitar la violencia en Centroamérica), así como la necesidad de responder a las presiones externas (medidas hostiles del gobierno de Estados Unidos, críticas de la prensa en ese país) han propiciado el uso de algunos instrumentos; en tanto que otros se han dejado de utilizar. El gobierno mexicano, por ejemplo, ha puesto en práctica una intensa diplomacia financiera y comercial, al tiempo que ha disminuido el uso de instrumentos económicos como los aranceles, poco congruentes con el modelo de desarrollo que se quiere adoptar. Por otra parte, si bien se mantiene el Pacto de San José, su utilización para apoyar el papel de “potencia regional” al que aspiraba México en el proyecto de política exterior de López Portillo, ha disminuido sensiblemente; la suspensión de envíos de petróleo a Nicaragua por falta de pago en 1985 sugiere que el Pacto de San José es más un mecanismo de operaciones comerciales que uno de política exterior.

Por otro lado, para apoyar la estabilidad interna, el gobierno de

<sup>59</sup> Véase, por ejemplo, Jorge Bustamante, “Decidir en lo que nos afecta”, *Excelsior*, lunes 25 de julio de 1988, página editorial.

<sup>60</sup> Jorge Chabat, “La toma de decisiones. . .”. No obstante el gobierno de un estado fronterizo (Chihuahua) ha contratado por su cuenta cabilderos en Estados Unidos. Véase Claudia Franco Hijuelos, “El cabildeo. . .”, y *Proceso*, núm. 499, 26 de mayo de 1986.

De la Madrid instauró la diplomacia multilateral del Grupo Contadora con resultados difíciles de evaluar aún, aunque parece que ha disminuido sensiblemente el conflicto en el área.

Para preservar la estabilidad interna y defender la soberanía, De la Madrid dio impulso a instrumentos tradicionales —como la labor consular y las políticas de propaganda— y usó de manera incipiente instrumentos nuevos, como la contratación de cabilderos estadounidenses. En tanto que la labor consular ha logrado atenuar los efectos de una política migratoria estadounidense más restrictiva, la política de propaganda y la contratación de cabilderos han tenido resultados poco claros. Esto se debe, en parte, a la novedad de los instrumentos y a que quizá el gobierno mexicano haya sobreestimado su efectividad. Es difícil pensar que la propaganda en el exterior transforme de golpe la imagen del país forjada durante décadas y que la acción de algunos cabilderos pueda modificar, por sí sola, la visión que, por ejemplo, tiene el gobierno estadounidense de la labor de México en la lucha contra el narcotráfico. El cambio en el uso de los instrumentos de la política exterior mexicana podría lesionar el monopolio presidencial de las relaciones con el exterior. El panorama es complejo y requerirá gran habilidad del gobierno.