

## INTRODUCCIÓN

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

ES TRADICIÓN DE *FORO INTERNACIONAL* dedicar uno o dos números al análisis de cada sexenio recién concluido. Me ha correspondido editar el que se refiere a la política exterior de Carlos Salinas de Gortari, cuya importancia evidente radica en que la guiaba un deseo de innovación (que tal vez haya encontrado más obstáculos que los que uno supondría a primera vista), en consonancia con giros de la política económica que renegaron de la vieja convicción nacionalista prevaleciente hasta entonces para hacer depender casi completamente el desarrollo nacional del contacto con el mundo externo. Específicamente, la prioridad absoluta de esa política fue el establecimiento de una alianza formal—expresada en la creación de una zona de libre comercio— con Estados Unidos, país al que la antigua ideología oficial miraba con recelo, ya que por razones históricas desempeñaba de manera natural, para el nuestro, el papel de amenaza externa que requiere cualquier nacionalismo saludable.

Abre el número el artículo de Humberto Garza Elizondo sobre los cambios en la política exterior de México, en el que el autor se pregunta: ¿qué relación hay entre los cambios internacionales y los ocurridos en México? ¿Qué efectos han producido los cambios internacionales en México? ¿Cómo repercuten los cambios económicos y políticos de México en el ámbito internacional? ¿Cuáles son, pues, el lugar y el papel de México en el orden internacional?

En el periodo 1989-1994, México se internacionaliza: busca tener presencia, participación e influencia en el ámbito internacional, y busca que lo internacional participe en la transformación de México. El país se internacionaliza en reacción a los grandes cambios internacio-

nales y no por convicción propia. Los cambios internos de México vienen de afuera; el país se abre a lo externo para darle salida a la crisis interna.

Por primera vez en la historia de México, durante el sexenio de Carlos Salinas lo externo se vuelve tanto o más importante que lo interno. El conjunto de las transacciones con el exterior (inversión, deuda, comercio, etc.) se vuelve la prioridad número uno del Plan Nacional de Desarrollo. Las relaciones de México con el exterior son fundamentales para las reformas económicas y políticas internas.

Pocas cosas cambiaron más en el sexenio de Salinas de Gortari que la política exterior. Incluso, ésta se transformó antes y más que la política económica. Tan es así que la primera se utiliza como instrumento para ayudar a cambiar la segunda. Ahora bien, al parecer es más fácil reestructurar la política exterior que reconocer el hecho de que se ha modificado; es más fácil abrir la política exterior que poner en la mesa la discusión sobre la misma.

En el gobierno de Salinas se habla abiertamente de los cambios en el modelo económico, y de las reformas en la política interna. No existen reservas para aceptar que la economía y la política interna se pueden discutir a fondo y, desde luego, modificar. Sin embargo, los funcionarios públicos evitan hablar de manera abierta y directa de los cambios en materia de política exterior. Esta política tiene mucho de simbólica, y no resulta nada fácil aceptar que, en estos tiempos, hasta los símbolos se están transformando.

Ante el vacío de poder que dejó la desaparición de la URSS en el escenario internacional, todos los países han buscado acercarse a Estados Unidos por una simple reacción mecánica; México no ha sido la excepción. El desequilibrio en el poder internacional se refleja en el desequilibrio de la política exterior de México, y se manifiesta en la concentración de sus relaciones con Estados Unidos.

Cambios múltiples, inéditos y rápidos en el mundo se reflejan en cambios sin precedentes en la política exterior de México. Nuestro país abandona su tradicional actitud antiestadunidense y deja de ser rival para convertirse en socio de Estados Unidos. Se pasa del conflicto a la cooperación con ese país.

El artículo de Bernardo Mabire es un trabajo de análisis de discurso. Según el autor, aunque varias circunstancias terminaron por favorecer la negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos y Canadá, ésta no se perfilaba como algo inevitable a principios del sexenio. Hubo, más bien, un periodo de grandes dudas y exploración de alternativas que se descartaron, pero a lo largo de esta

compleja etapa de vaivenes, que culminó en giros importantes de la práctica, la retórica oficial no prescindió de muchos de sus temas clásicos, sino que trató de investirlos de significado novedoso. En esto podría verse la tiranía de ideas que, por estar tan arraigadas, no pueden cortarse sin padecer el asedio de su recuerdo, más aún porque a pesar de que una parte del viejo legado ideológico se ha vuelto obstáculo para la acción del gobierno, otra –no menos importante– sigue siéndole de gran utilidad. Al intentar, por ejemplo, redefinir el contenido del nacionalismo (con la esperanza de que puedan caber en él todas las innovaciones de la estrategia económica, en combinación paradójica con tradiciones políticas que se defienden, porque siguen afianzando el poder del Estado), Salinas atribuye a ese concepto maleabilidad tan grande que lo hace estallar; al mismo tiempo, subvierte el contenido usual de la palabra “diversificación”, al utilizarla como sinónimo de acercamiento a Estados Unidos, que es exactamente lo opuesto a lo que significaba antes. Este apego a nociones que se han vaciado de su contenido original, pero no se descartan (en razón del atractivo que conserva su envoltura), ilustra la necesidad del gobierno de Salinas de seguir invocando el fantasma de grandes mitos. La obstinada reminiscencia de ideas que no se resignan a desaparecer del discurso oficial y los actos de alquimia verbal de un presidente que procura resolver con ellos las contradicciones de su gobierno hablan pues de dudas e inseguridad –por debajo de la arrogancia aparente– en un periodo de transición en nuestra historia. Hablan también de los problemas de legitimidad del Estado, del conflicto entre sentimientos e intereses en el México de hoy, de la dificultad para el cambio de las políticas exterior y económica, de la presencia irreductible de los símbolos en una sociedad como la mexicana y, sobre todo, de la abrumadora fuerza del imaginario colectivo, que es lo que menos quiere y menos puede transformarse.

Víctor Arriaga, en su artículo sobre el “manejo” de la relación con Estados Unidos, expone que ésta fue básicamente cordial en el sexenio de Salinas gracias al esfuerzo del gobierno mexicano por segmentar y aislar los grandes puntos de la agenda bilateral, para que las crisis en áreas bien delimitadas no contaminaran el resto de la relación. Sin embargo, con el propósito de evitar el conflicto generalizado y garantizar el éxito de la nueva estrategia, México tuvo que hacer numerosas concesiones y tolerar medidas de su vecino que sólo podrían calificarse como abusos, lo cual no deja de parecerse a una situación de repliegue, disminución de poder y pérdida de dignidad de nuestro país. Arriaga añade que un elemento medular de este nuevo entendimiento fue la buena relación personal entre los presidentes de México y Estados Unidos, sin la

cual habría sido imposible la desagregación de la agenda diplomática. Por otra parte, según advierte el autor, cabe la posibilidad de que en ambos países (en el nuestro por primera vez) los poderes estatales y locales y grupos sociales muy diversos no estén de acuerdo en secundar a su gobierno y actúen de maneras que entorpezcan el curso de la nueva diplomacia mexicana tan pragmática. Esto, que se empieza a ver ya, probablemente se vuelva cada vez más común, en especial por la alta probabilidad de que el problema migratorio –que es particularmente difícil de resolver y ha pasado a ocupar sitio central en la política interna estadounidense– termine por “contaminar” el resto de la relación. Si así fuera, Arriaga prevé que Estados Unidos tendría elementos para obtener más concesiones aún de los mexicanos. Uno de los pocos antidotos contra este peligro radicaría en el fortalecimiento de mecanismos que ha creado el TLC, que podrían servir de modelo para otros, análogos, en terrenos distintos del comercio.

Pedro Castro Martínez, en su artículo sobre las relaciones entre México y Canadá, atribuye el fortalecimiento de las mismas (después de largos años en que ambos países se concentraron en sus vínculos respectivos con Estados Unidos, que a menudo se desempeñó como mediador entre ellos y dio lugar así a una “triangulación” de relaciones) al nuevo clima internacional, en el que han perdido importancia los vínculos bilaterales, y a las afinidades de personalidad y convicciones entre Mulroney y Salinas. Es verdad que el acercamiento de los últimos años tiene precedente en el efímero proyecto de colaboración de López Portillo y Trudeau (que tal vez hayan compartido, antes que nada, desconfianza profunda y algún rencor frente a Estados Unidos), tras cuya desintegración política no quedaron más que las reuniones de un Comité Ministerial Conjunto (establecido desde principios de los años setenta) para mantener vivas las relaciones entre ambos países. Éstas se fortalecieron gradualmente por obra de flujos crecientes de inversión y comercio, en tanto seguían siendo muy limitados los contactos políticos. La situación cambió a raíz de las negociaciones del TLC, en las que Canadá aceptó participar inicialmente por razones de índole negativa y defensiva, es decir para evitar que ese nuevo tratado afectara el que ya había suscrito con Estados Unidos. México, a su vez, tras algunas dudas preliminares, en el curso de las negociaciones llegó a ver en Canadá un aliado comercial capaz de servirle para equilibrar la influencia estadounidense. Al aunarse a esto la simpatía ya mencionada entre Salinas y Mulroney, los encuentros entre ambos jefes de gobierno y altos funcionarios de sus gabinetes se multiplicaron en provecho de relaciones cada vez más fluidas. La adopción del TLC no garantiza,

ciertamente, cordialidad absoluta en el futuro, porque son concebibles rivalidades económicas entre México y Canadá. Empero, la simpatía recíproca en aumento de dos países, hoy vinculados por un acuerdo formal y sin conflictos históricos, permite hacer pronósticos favorables.

Irradia optimismo el artículo de Pedro Noyola y Armando González, que se refiere al empeño de “apertura” de México en el gobierno anterior. Los autores no ponen en duda que éste haya sido atinado, pues consideran que el nuevo carácter de las relaciones internacionales –económicas y políticas– había vuelto impracticable el aislacionismo, debilitado las fronteras nacionales y permitido la aparición de vínculos novedosos –e impensables hace apenas unos años– entre todas las naciones. Confirió a nuestro país una fisonomía comercial y económica sin precedente la apertura de su economía, en consonancia con la tendencia mundial dominante y con reformas mexicanas bien coordinadas en ámbitos distintos de la política comercial. En efecto, la supresión de barreras arancelarias y otras coincidió con innovaciones en la política de gasto público en general y gasto social en particular (que se volvió más selectivo), lo mismo que con la renegociación de la deuda y la simplificación de los reglamentos económicos en general. Los autores consideran que estas reformas eran visionarias (el artículo se escribió a fines de 1994) y celebran que la economía mexicana, que antes se caracterizaba por la fuerte presencia del Estado, la ineficiencia del sector privado y el proteccionismo, en la actualidad se distinga por sus reglas renovadas, las facilidades que ofrece a la iniciativa individual y su actitud receptiva frente al mundo. Los autores recomiendan, sin embargo, que esta apertura económica –tan benéfica, según ellos, en términos generales y que ha permitido a México ejercer un liderazgo internacional– se complemente con inversiones en capital humano, con miras a elevar el nivel de vida de una población que no está en tan buena forma como la economía nacional.

En contraste, es pesimista la evaluación de Emilio Zebadúa, que en su artículo explora la lógica de la política exterior de Salinas. Si conseguir la aprobación del TLC en Estados Unidos llegó a ser el objetivo primordial de México y el signo del triunfo de su diplomacia, la entrada en vigor del Tratado no le permitió “capitalizar” las nuevas reglas de sus relaciones con el vecino, que tendieron más bien a “dispersarse”, sin que obtuviera ganancias políticas obvias. Hubo, en cambio, un gran costo económico y diplomático que pagar, pues la demora en Estados Unidos para aprobar el TLC dio lugar a que el gobierno mexicano reforzara sus políticas fiscal y monetaria restrictivas (lo cual contribuyó a la recesión económica en 1993), a la vez que paralizó la política exterior,

que también padecía los efectos típicos de la sucesión presidencial. Zebadúa hace notar que el único caso en que se han empleado los nuevos mecanismos de colaboración ha sido para defender el valor de la moneda mexicana después del asesinato de Colosio, con miras a proteger tanto los intereses de los inversionistas extranjeros como las reservas del Banco de México. Una razón adicional por la que nuestro país no ha conseguido ventajas sustanciales ni encontrado sitio seguro en el escenario internacional, pese al sacrificio que ha implicado la redefinición de su soberanía, tiene que ver con el hecho de no ser realmente prioritario para Estados Unidos, cuyo presidente –apenas obtenida la ratificación del TLC– dio preferencia a sus socios importantes, es decir los países europeos y Japón. Además, el éxito en aumentar los flujos de inversión extranjera hacia México no se ha traducido en crecimiento de su economía, en tanto ha aumentado su dependencia (en materias de comercio, inversión y deuda) respecto a su poderoso vecino. El autor propone que, sin desconocer la trascendencia de las relaciones económicas internacionales, la política exterior mexicana se esfuerce por recuperar el significado histórico de la soberanía política y del nacionalismo cultural.

En su análisis de la política de México respecto a Cuba en el sexenio de Salinas, Ana Covarrubias detecta elementos tanto de continuidad como de cambio. Lo que menos se transforma es el discurso, en vista de que nuestro país mantuvo su retórica de “defensa” de Cuba. Eso no impidió, sin embargo, que hubiera juicios de valor mexicanos que expresaban inconformidad frente a la resistencia al cambio del régimen de Castro, ni que Salinas se entrevistara con líderes de los exiliados cubanos en Estados Unidos, cuya influencia probablemente explique algunas medidas tomadas por México en relación con emigrantes cubanos. Este giro de nuestra diplomacia no se podría entender sin considerar el contexto de las negociaciones del TLC (cuyo éxito habrían podido comprometer grupos tan poderosos en el país vecino como lo son los de cubanos exiliados) y tal vez se explique también por intereses del gobierno mexicano –públicamente comprometido con el capitalismo en mayor grado que nunca– en imaginar la composición de un nuevo sistema político en Cuba, pues el de Castro no parece ya garantizar estabilidad, de modo que es dudoso su futuro. Las innovaciones en la política mexicana frente a Cuba en materias de comercio e inversión, resultantes de la adopción de una estrategia económica de “apertura”, remiten al dilema medular del trato entre nuestros países: si México, en sus afanes de modernizarse y prescindir de su vocación “revolucionaria” o “tercermundista”, podría tener en Cuba sólidos intereses que

no fueran más que económicos. Sea cual sea la respuesta (que en el futuro dependerá también, en gran medida, de los acontecimientos cubanos), los años de Salinas pusieron en evidencia que el peso de Estados Unidos seguía siendo fundamental para explicar las relaciones mexicano-cubanas. La autora piensa que quizá México recupere algo de libertad en su trato con la isla una vez que se consolide el TLC.

Un acierto del artículo de Jorge Chabat y Luz María Villasana, que estudia también las relaciones entre México y Cuba, radica en su cuidadoso análisis histórico, que pone en evidencia la enorme carga simbólica que tuvieron éstas para nuestro país a partir del triunfo de Castro, tanto así que marcaron una de las grandes vertientes de su política exterior. Eso no significa que hayan estado exentos de conflicto los lazos mexicano-cubanos, pero los gobiernos de ambas naciones hicieron esfuerzos evidentes por impedir que varias crisis graves repercutieran en el carácter básicamente cordial de la relación en su conjunto, que a la larga era benéfica para las dos partes. Por encima de ideologías, pese a divergencias en aumento y a la falta de afinidades doctrinarias, y –antes que nada– por efecto de inercias, el régimen de Cuba siguió cumpliendo, en años recientes, la función de legitimar el de México, no obstante las abiertas simpatías pro yanquis de Salinas y su compromiso inequívoco con el capitalismo más ortodoxo. Esto, sin embargo, no ha impedido que el pragmatismo, que en el pasado propiciaba cordialidad básica, en años recientes parezca más bien favorecer el distanciamiento, quizá por una razón similar a la que en forma periódica ha tenido Estados Unidos para presionar a México: que el gobierno de Castro no parece ya dar garantías de estabilidad, en virtud de que no logra superar la grave crisis económica de su país, lo cual preocupa a los funcionarios mexicanos cada vez más (sobre todo a raíz de nuevos flujos de refugiados) y explica que Salinas, en contra de preceptos anteriores de la diplomacia nacional, haya considerado que en la solución del problema cubano tendrían que participar los exiliados en Estados Unidos. Por eso cabe esperar que en el futuro México siga ejerciendo presiones contra Castro –en una línea similar a la de los demás países latinoamericanos, que siempre ha coincidido con la de Estados Unidos– para convencerlo de llevar a cabo reformas internas. En esas condiciones, sería difícil hablar de cordialidad entre nuestro gobierno y el de Castro.

En su artículo “Política económica externa y diplomacia multilateral”, Ricardo Macouzet argumenta que el gobierno de Carlos Salinas profundizó la apertura económica iniciada en los últimos años del gobierno de Miguel de la Madrid. La magnitud del cambio fue tal que en 1991 la economía mexicana era ya una de las más abiertas del mundo.

Aunado a ello, desde 1990 se iniciaron negociaciones para buscar un tratado de comercio con Estados Unidos. Al cambio de modelo de desarrollo económico se sumó la voluntad política de diseñar una estrategia de vínculos con el exterior que fuera congruente con el proceso económico interno. El resultado final de esta reorientación fue una suerte de mezcla –no solamente en lo económico sino también en lo político– de los asuntos del entorno internacional y los correspondientes al ámbito interno.

En esta novedosa coyuntura se desarrolló la política exterior de México durante el gobierno de Salinas de Gortari. Ésta se modernizó y se transformó parcialmente. Sin embargo, los cambios no fueron mecánicos ni lineales en todos los ámbitos de la vinculación de México con el exterior. Por el contrario, el contexto general fue de un difícil equilibrio y una tensión constante entre las nuevas realidades mundiales, los nuevos intereses internos, el cambio de modelo de desarrollo económico mexicano y la estrategia seguida respecto al exterior para apoyar dicho cambio, y las orientaciones, principios y posturas tradicionales de la política exterior de México.

Este conjunto de variables influyó en la estrategia de la diplomacia multilateral de México, que se vuelve más compleja y se llena de aristas. Por un lado, pese al cambio en la política económica externa –el cual permeó el conjunto de la política exterior–, se mantuvo parte importante de las posturas y del discurso tradicional de México en la Organización de Naciones Unidas (ONU) y en la Organización de Estados Americanos (OEA). Ello se hizo pese a que en buen número de las posiciones mexicanas, en ambos organismos, pero sobre todo en la OEA, se estuvo en desacuerdo –de manera directa o indirecta– con líneas generales de la política de Estados Unidos, país con el que de manera sensible se mejoraron las relaciones durante el gobierno de Salinas de Gortari.

En este trabajo, el autor describe y analiza los aspectos sobresalientes de la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari, y los relaciona con sus efectos en el contexto multilateral, en especial con la participación de México en la ONU y en la OEA. De manera importante se presta atención al carácter general de la política exterior en el marco de la relación con Estados Unidos. Igualmente, se le concede un cuidado especial al tratamiento de la relación entre la nueva orientación de la política económica exterior y la política exterior tradicional en su conjunto.

En su artículo sobre la reestructuración económica y el Tratado de Libre Comercio en América del Norte (TLCAN), Gustavo Vega sostiene

que en el gobierno de Salinas de Gortari el país instrumentó un impresionante programa de reformas, entre las que se cuentan: el saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y de la inversión, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía. Dichas reformas transformaron la economía mexicana, que salió de una etapa de proteccionismo, con una fuerte intervención del Estado, para iniciar otra con amplia apertura al exterior bajo la iniciativa del sector privado.

Asimismo, México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo, y en ese nuevo papel incursionó de manera importante en el comercio internacional pues llegó a ocupar el vigésimo lugar entre las economías exportadoras y el decimonoveno entre las importadoras, lo que lo convirtió en el principal exportador e importador de América Latina. La estructura del comercio exterior también se modificó sustancialmente durante este periodo.

En otras palabras, México dejó de ser una economía exportadora de bienes primarios y extractivos y se convirtió en una economía que abastece productos manufacturados de creciente complejidad, a la vez que diversificó sus principales fuentes de divisas.

Pese a todos estos avances, el país continuó enfrentando importantes problemas económicos. La balanza de cuenta corriente empezó a registrar déficit importantes desde 1989, hasta alcanzar la cifra de 28 500 millones de dólares en 1994. La crisis económica desatada por la devaluación de diciembre de 1994 a que se vio obligado el nuevo gobierno mostró los errores cometidos en el sexenio 1989-1994, y le impuso al país una vez más la necesidad de buscar fórmulas para hacerle frente a las dificultades económicas y políticas que se multiplican.

En la primera parte de este trabajo se hace una revisión de la importancia que ha adquirido para México el comercio con Estados Unidos y los motivos que impulsaron al gobierno, a empresarios y a diversos sectores sociales a negociar un tratado con este país. En la segunda parte, se evalúan los impactos económicos que ha tenido el TLCAN durante los primeros meses de operación y los que se esperan para el futuro. En la tercera y última parte, se discuten algunas de las modificaciones que tendrá que sufrir el Tratado a fin de que se puedan incrementar nuestras exportaciones y atraer un mayor flujo de capitales productivos a nuestro país.

En su artículo sobre la seguridad nacional, José Luis Piñeyro sostiene que este tema adquiere gradual importancia en el discurso del gobierno a lo largo de los últimos diez años, aunque el concepto no deja

de sufrir altibajos y su uso se ve condicionado por los términos del cambiante contexto nacional e internacional.

Hablar de seguridad nacional entraña diversos aspectos (el narcotráfico y su combate, la democracia y su fortalecimiento, la estabilidad política interna y su mantenimiento, la política exterior, la política económica, la política militar, etc.), los cuales están estrechamente vinculados a otro tema: la soberanía nacional. A mayor o menor soberanía nacional corresponde una mayor o menor seguridad nacional. Para el autor, no hay término medio y por ello utiliza ambos conceptos como sinónimos, aunque no sean necesariamente idénticos.

Para la reconstrucción de los planteamientos centrales de la seguridad nacional en el gobierno de Salinas de Gortari, se consulta el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989-1994, los discursos y los informes presidenciales, así como las notas periodísticas. De entrada, cabe destacar que en este periodo existe una mayor elaboración conceptual respecto a los anteriores. De esta manera, la visión de Salinas define la seguridad nacional como "la condición permanente de paz, libertad y justicia social que, dentro del marco del Derecho procuran pueblo y gobierno..."

Hasta aquí, resultan incuestionables los planteamientos teóricos del PND. Difícilmente podrían ser impugnados, pero, al cotejarlos con la realidad social, no pasan la prueba empírica. Éstos suponen la existencia de una estricta legalidad conformada por el predominio de un Estado de derecho, y la vigencia de una legitimidad representada por la identificación del pueblo con el gobierno. Sobre todo, se parte del predominio de un equilibrio sociopolítico y económico entre los distintos sectores de la población, un equilibrio que es la esencia de la seguridad nacional.

Ahora bien, pasando a la práctica de la seguridad nacional, a lo largo del gobierno de Salinas sólo se invocó dicho concepto en relación con dos problemas: para justificar la intervención militar y el arresto de la dirigencia del sindicato de Pemex y su líder Joaquín Hernández Galicia, y a propósito del combate al narcotráfico. Paradójicamente el gobierno de Salinas no hizo referencia a la seguridad nacional con motivo del conflicto armado en Chiapas.

El conjunto de artículos en este número recrea una imagen completa de la política exterior de Salinas de Gortari, empeñada en formalizar una alianza con Estados Unidos que en el pasado era implícita, en virtud de que contradecía la desconfianza necesaria para resguardar la vocación mexicana de originalidad, de la que hoy sólo queda un fantasma, pero capaz de abrir como nunca la brecha entre la práctica y el

discurso en los últimos años. Ese objetivo nuevo dictó un cambio en la estrategia para negociar con el poderoso vecino, cuyos resultados económicos inmediatos son discutibles, y los políticos lo son más aún. Otra de sus consecuencias, de hecho indirecta y que atestigua la forma en que las relaciones de México con Estados Unidos condicionan —ahora más que nunca— las que pueda entablar con el resto del mundo, fue que nuestro país ganara un aliado comercial y tal vez político (Canadá), al tiempo que siguiera distanciándose de quien jamás fue, propiamente, un amigo, pero sí un aliado estratégico y un símbolo (Cuba), porque permitía a los gobiernos mexicanos proclamar añoranzas revolucionario-sentimentales muy útiles para legitimarlos —y tal vez sigan siéndolo, a pesar de todo, y no esperen más que circunstancias propicias para su resurrección.