

POLÍTICA ECONÓMICA EXTERNA Y DIPLOMACIA MULTILATERAL EN EL GOBIERNO DE CARLOS SALINAS DE GORTARI

RICARDO MACOUZET N.

INTRODUCCIÓN

EL FIN DE LA GUERRA FRÍA y sus posteriores consecuencias coincidieron con el periodo de gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Simultáneamente, su administración 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 del modelo de desarrollo económico se sumó la voluntad política de diseñar una estrategia de vínculos con el exterior que fuera congruente con el proceso de cambio económico interno. El resultado final de esta reorientación fue una suerte de mezcla –no solamente en lo económico sino también en lo político– entre los asuntos del entorno internacional y los correspondientes al ámbito interno. Los rumbos que tomó el mundo después del fin de la guerra fría, aunados a estas últimas circunstancias, propiciaron, en suma, que los tiempos de México correspondieran de manera muy íntima con lo que ocurría en el exterior.

En esta novedosa e inesperada 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 hacia el exterior para apoyarlo— y las orientaciones, principios y posturas tradicionales de la política exterior de México. A esta tensión contribuyó un hecho importante: la apertura política interna fue mucho más lenta que la reforma económica. Este desfase interno se extrapoló hacia el exterior: el gobierno mexicano aceptó cada vez más las realidades de la interdependencia económica —con sus costos y sus beneficios—, pero, aunque se hicieron adecuaciones, fue mucho más renuente para aceptar los cambios y orientaciones de la llamada nueva agenda internacional. Ello sobre todo en la medida en que éstos afectan no sólo principios y posturas tradicionales de México, sino también porque tocan fibras muy sensibles del sistema político interno.

El conjunto de variables arriba mencionadas influyeron en el perfil y en la estrategia de la diplomacia multilateral mexicana, que se tornó más compleja y 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.

Por otro lado, sin embargo, también hubo cambios. En la ONU, espacio particularmente privilegiado de la política exterior de México, las posiciones activas y propositivas decrecieron. En tiempos propios de cambios en las alianzas dentro del organismo, y sobre todo en tiempos en los cuales los asuntos económicos y financieros de México tuvieron prioridad, las posturas defensivas o poco comprometidas si bien no fueron la regla, sí fueron significativas. En la OEA, el tratamiento que se le dio a diversos temas de la agenda regional llevaron a México a proponer políticas alternativas, pero también a adoptar posturas defensivas o encontradas con la posición de la mayoría de los países miembros. Esto fue particularmente cierto en los asuntos relativos a la seguridad colectiva y en muchas de las cuestiones relacionadas con los nuevos temas de la agenda internacional, en particular los vinculados a

la democracia y a la promoción y defensa de los derechos humanos. Los consensos mínimos, propósito último de toda negociación diplomática, fueron particularmente difíciles de lograr en aquellos temas sensibles para la política exterior, y en particular para el sistema político mexicano.

Con el propósito de ilustrar en forma concreta las ideas arriba mencionadas, en este artículo se describirán y se analizarán acciones y aspectos sobresalientes de la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari, vinculándolas con su incidencia en el ámbito multilateral, en especial con la participación de México en la Organización de Naciones Unidas y en la Organización de Estados Americanos. De manera importante se prestará atención al carácter general de la política exterior mexicana en el marco de la relación con Estados Unidos. Igualmente se le concederá un cuidado especial al tratamiento de un punto ya señalado: el difícil equilibrio entre la nueva orientación de la política económica externa y la política exterior tradicional de México.

EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL: SU IMPACTO EN LA ONU

El fin de la guerra fría trajo consigo cambios importantes en la redistribución del poder a nivel internacional. Durante los últimos años vivimos una transición mundial que obligó a un replanteamiento y reacomodo de la política exterior en la gran mayoría de los estados. Los cambios en la estructura política y económica internacional han incidido también sobre la política interna de numerosos países. Por otra parte, estas transformaciones igualmente han influido en forma considerable en el replanteamiento de las funciones, agenda, importancia y orientaciones de los organismos internacionales, en particular de las Naciones Unidas.

En relación con el contexto político y económico existente desde 1945, el mundo se ha vuelto, por lo menos, más complejo en su lectura. Los supuestos desde los cuales los políticos y los estudiosos de lo internacional se acercaban para tomar decisiones o para explicarse la realidad mundial, en buena medida se han transformado.¹ Las hipóte-

¹ De acuerdo con Soledad Loaeza, "lo que hemos perdido no es una supuesta estabilidad internacional, sino un esquema de explicación y de predicción que en realidad nunca fue tan exacto ni tan bueno como nos quieren hacer creer en un supuesto pasado de estabilidad. Esto significa que el mundo no es más complejo hoy, sino que el antagonismo entre las superpotencias lo había sobresimplificado al punto de ocultar o congelar algunos de los conflictos que hoy aparecen en el mapamundi como focos rojos". Soledad Loaeza, "El desconcierto de la posguerra fría", *Nexos*, enero de 1994, p. 56.

sis respecto a estos cambios y al futuro del mundo son diversas y encontradas. En tiempos de rápidas modificaciones, difícilmente podría ser de otra manera. Estas hipótesis, si se seleccionan tres ejemplos significativos, oscilan desde el llamado fin de la historia, pasando por un nuevo contexto de choque de civilizaciones, hasta la idea de que la estructura internacional emergente presenta, pese a supuestas evidencias en contra, más constantes que rupturas.²

Tal vez el hecho que explique de manera más clara los cambios en la estructura política y económica internacional, así como las nuevas orientaciones en los organismos internacionales, no sea tanto el fin de la guerra fría —hecho de por sí relevante—, sino la manera en que éste se produjo; no ocurrió con base en un triunfo militar de Estados Unidos sobre la antigua Unión Soviética, sino que fue producto de un desgaste paulatino en lo político, y sobre todo en lo económico, en este último país. Desde la propia dirigencia soviética se iniciaron cambios que aunque tuvieran el objetivo de una reestructuración interna, finalmente coadyuvaron al desmembramiento del bloque del Este y a la desintegración de la Unión Soviética.

La circunstancia de que estos cambios se hayan dado con base en un deterioro del llamado “socialismo real” nos sirve para explicar una característica fundamental del llamado “nuevo orden mundial”: la mayor uniformidad de los patrones económicos y políticos a nivel mundial. La antigua Unión Soviética y los países que conformaban el bloque del Este iniciaron cambios, tanto en lo económico como en lo político, similares a los de las economías y las democracias occidentales. En síntesis, en muy poco tiempo no sólo se redistribuyó el poder y cambiaron las alianzas, sino que se llegó a amplios acuerdos internacionales, insospechados solamente pocos años atrás.³

En relación con lo inesperado de los cambios, Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México durante los primeros cinco años del gobierno de Salinas de Gortari, reconoce que “el fin de la Guerra Fría tomó por sorpresa a la cancillería mexicana, al igual que prácticamente a todas las cancillerías del mundo. Al término de la era bipolar, no hubo margen para la anticipación”. Fernando Solana, “Balance y perspectivas del decenio 1981-1990”, en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.

² Los trabajos a los que hago referencia son: Francis Fukuyama, *The End of the History and the Last Man*, Nueva York, The Free Press, 1992; Samuel P. Huntington, “The Clash of Civilizations”, *Foreign Affairs*, verano de 1993, vol. 72, núm. 3; y Kenneth Waltz, “The Emerging Structure of International Politics”, *International Security*, vol. 18, núm. 2, otoño de 1993.

³ Cuando hablo de uniformidad no me refiero, por supuesto, a un mundo más es-

Por otra parte, en los últimos años se ha acentuado una tendencia hacia la conformación de bloques económicos regionales y subregionales. En esta tendencia, de manera tal vez marginal, también ha coadyuvado el fin de la guerra fría y el desmembramiento del bloque del Este.⁴

Frente a las nuevas circunstancias políticas y económicas, un buen número de países –incluido Estados Unidos, que busca reestructurar sus relaciones económicas externas– están creando nuevas alianzas. En parte como respuesta al desafío que representa una Europa que ha acelerado su integración se conformó el bloque de América del Norte, y avanzan, aunque con mayor cautela, procesos de integración en la Cuenca del Pacífico. Esta disposición ha alcanzado también a otras regiones y países del mundo, principalmente de América Latina. En la base de los diversos acuerdos económico-comerciales se encuentra una idea cada vez más compartida por numerosos gobernantes y estudiosos de las relaciones internacionales: frente al nuevo escenario económico mundial, difícilmente se puede ser eficiente y competitivo actuando de una manera aislada y manteniendo una economía cerrada.

Como ya mencionamos en la introducción, los cambios en la estructura política y económica internacional han influido de manera relevante en el replanteamiento de las funciones, agenda e importancia de los organismos internacionales, en especial de la ONU.⁵ En términos concretos, a partir de 1987 se observan las siguientes tendencias y transformaciones en el organismo mundial:

En primer lugar ha adquirido una renovada presencia, en especial el Consejo de Seguridad, cuya intervención en la resolución de conflictos regionales ha sido determinante. Esta intervención ha transitado desde arreglos diplomáticos hasta el aval –legitimación– para el uso de la fuerza, tal y como se dio, en un caso extremo pero no único, en la guerra del Golfo Pérsico. Igualmente el papel de las Naciones Unidas

table y armónico. Son conocidos los distintos conflictos que afloraron al fin de la guerra fría; varios de los cuales la rivalidad Este-Oeste de alguna manera había contenido.

⁴ En el caso concreto de México, como veremos más adelante, este último factor influyó en la decisión del gobierno mexicano para buscar un acuerdo de comercio con Estados Unidos.

⁵ Para una apreciación general acerca de las Naciones Unidas durante los últimos años, así como de la participación de México en la misma, véase Olga Pellicer, “México en la ONU en momentos de cambio”, en Riordan Roett (ed.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991, pp. 256-282. Y de la última autora, “México y las Naciones Unidas 1980-1990”, en César Sepúlveda (comp.), *op. cit.*, pp. 199-231.

es cada vez más importante en lo que hace a las operaciones para el mantenimiento de la paz. Solamente entre 1988 y 1993 igualaron el número de acciones que con este último propósito se efectuaron entre 1948 y 1987.⁶

La importancia inusitada de la ONU en asuntos relativos a la seguridad colectiva, el mantenimiento de la paz, la mediación y la resolución de conflictos, se explica en buena medida gracias al apoyo que le devolvieron al organismo mundial las grandes potencias —en especial Estados Unidos— después de la crisis del multilateralismo prevaleciente en buena parte de los años ochenta.⁷ Sin embargo, este cambio difícilmente se hubiera dado sin que mediara un factor fundamental: el acercamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética. A partir de 1987 estos dos países han alcanzado amplios consensos en las Naciones Unidas, en particular en el Consejo de Seguridad. Un dato significativo es que el Derecho de Veto, tan usual años atrás en este último órgano, ha sido prácticamente olvidado.

En segundo lugar, se advierte un cambio importante en la correlación de fuerzas entre los distintos órganos del sistema de la ONU. La Secretaría General y, como ya mencionamos, principalmente el Consejo de Seguridad, han adquirido gran preponderancia, desplazando en buena medida a la Asamblea General, que dista mucho de tener la fuerza y la presencia que tuvo en los años setenta y principios de los ochenta. Como consecuencia de lo anterior, no solamente no se deciden en la Asamblea General las cuestiones más importantes, sino que, de manera adicional, este último órgano tiende cada vez más a aceptar las prioridades del Consejo de Seguridad, en especial las de sus miembros permanentes.

En tercer lugar, en un punto íntimamente vinculado al anterior, las Naciones Unidas reflejan crecientemente los puntos de vista de Occidente, en especial los de los países más desarrollados. A ello se añade una inclinación del organismo a tratar de adoptar resoluciones por consenso; los puntos de vista encontrados, o visualizados como radicales, se califican cada vez más como una “expresión del pasado”.⁸

En cuarto lugar, en las Naciones Unidas se han redefinido alianzas, con un saldo muy favorable a las posturas y estrategias del mundo

⁶ Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, México, FCE, 1993, pp. 99-100.

⁷ Véase respecto de la crisis del multilateralismo, Federico Salas, “La política exterior de México en tiempos de la crisis del multilateralismo”, *Foro Internacional*, núm. 119, enero-marzo de 1990, pp. 468-480.

⁸ Olga Pellicer, “México y las Naciones Unidas...”, *op. cit.*, p. 220.

desarrollado. El Grupo de los 77 (G-77), siguiendo una tendencia ya clara de la segunda mitad de los años ochenta, se ha debilitado cada vez más. Por el contrario, las posturas de Estados Unidos, Japón y de los países de Europa Occidental se han visto reforzadas por el apoyo de la ex Unión Soviética y de buena parte de los países de Europa del Este. Este último fenómeno ha sido evidente en los patrones de votación en el organismo.⁹

En quinto lugar, en parte como consecuencia del punto anterior, el tema de la cooperación para el desarrollo no es actualmente ni con mucho prioritario en la ONU. Ello se explica en parte por la debilidad del G-77. El mismo, en la medida en que la mayoría de sus estados miembros han conocido crisis económicas, ha acelerado sus divisiones internas.¹⁰ Esto, obviamente, ha redundado en una gran pérdida de consensos mínimos y de capacidad de acción conjunta. Un fenómeno que ha operado en esta misma dirección es la tendencia reciente a formar bloques económicos regionales; propósito que, como ya mencionamos, comparten un número amplio de países menos desarrollados. En la práctica, ello supone en gran medida tratar de enfrentar el nuevo contexto económico internacional fuera de directrices compartidas por los países en desarrollo. Dadas las tendencias recientes, y desde esta perspectiva, esto último no sólo puede conllevar un desgaste de energías, sino que puede obstaculizar la consecución de alianzas regionales.

Por otra parte, lo mencionado en este y en los dos puntos anteriores ha contribuido a una modificación en "el contenido de las resoluciones que emanan de la Asamblea, de las cuales fue desapareciendo el contenido confrontacional Norte-Sur, Oeste-Este".¹¹ Ello en un mundo en el cual el fin de las diferencias Este-Oeste no está dando solución a la creciente polarización Norte-Sur.¹²

En sexto lugar, en las Naciones Unidas se está conformando una agenda que está desplazando a temas tradicionales, como el mencionado en el punto anterior. En esta agenda, acompañando a los temas relativos a la seguridad colectiva y al mantenimiento de la paz, los ahora prioritarios son: el medio ambiente, la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos y el narcotráfico. Tal vez lo novedoso no esté en los temas en sí mismos –varios de los cuales ya eran preocupación de

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Ibid.*, p. 208.

¹¹ *Ibid.*, p. 220.

¹² *Idem.*

la organización—, sino en el énfasis que se está poniendo en la agenda misma, y sobre todo en las medidas que se busca instrumentar para conseguir los propósitos de cada tema.

Como producto de la agenda ahora prioritaria —sobre todo en lo concerniente a la democracia y a la defensa y promoción de los derechos humanos—, la ONU ha incrementado su ámbito tradicional de acción: aparte de la resolución de conflictos entre estados, y de otras acciones tradicionales, la organización está participando crecientemente en la resolución de conflictos y diferencias internas de los estados. Su incidencia en asuntos que claramente se consideraban como parte de la jurisdicción y responsabilidad interna de los estados es cada vez más amplia. Su participación en el seguimiento de procesos electorales es un ejemplo notable de estos cambios. Igualmente lo es su colaboración —en algunos casos— en el proceso de mantenimiento de la paz una vez que se ha llegado a un acuerdo entre las partes en conflicto dentro de un Estado. Por supuesto, la ONU depende para su funcionamiento de la voluntad política de sus miembros. Son éstos los que crecientemente han aceptado y propuesto la participación de la organización en estos asuntos.

Mención aparte merece el llamado “derecho de injerencia”, el cual pretende aprobar la intervención externa para resolver problemas flagrantes de violación de derechos humanos dentro de los estados. En un sentido amplio, esta propuesta parte del supuesto de que son propias del interés mundial las cuestiones vinculadas con los derechos humanos, las libertades fundamentales, la democracia y el imperio de la ley. Desde esta postura, ello es así “puesto que el respeto de esos derechos y libertades es una de las bases del orden internacional”.¹³ Esta tesis, que se originó en 1989 en el marco de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa, está aparentemente rebasando su propósito original. De acuerdo con una asesora de la Coordinación de Derechos Humanos y Narcotráfico de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México, “la idea se está infiltrando en los organismos de Naciones Unidas, en donde es evidente la tendencia a la injerencia en los asuntos internos de los estados al tratarse de los temas de derechos humanos, democracia, medio ambiente y narcotráfico”.¹⁴ Centrándonos solamente en lo relativo a la injerencia por asuntos humanitarios, es importante

¹³ Orpha Garrido Ruiz, “La posición mexicana frente al derecho de injerencia”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED, SRE, núms. 36-37, otoño-invierno de 1992, p. 52.

¹⁴ *Ibid.*, p. 53.

mencionar que esta propuesta está consiguiendo un número amplio de estados adeptos, cuyos comentarios favorables al respecto, tanto en la Asamblea General de las Naciones Unidas como en la Comisión de Derechos Humanos del mismo organismo, así lo demuestran.¹⁵

Por último, con el cambio en el escenario internacional y con la vigorización de los organismos internacionales y regionales, los grupos *ad hoc* que se formaron para hacer frente, en temas particulares, a la crisis del multilateralismo de los años ochenta han perdido parte de su importancia política o han desaparecido al perder su razón de ser. En este último caso se encuentran dos grupos de los cuales México formaba parte: Contadora y el Grupo de los Seis.¹⁶ En el primer caso considero que se encuentra el Grupo de Río –heredero de Contadora y del Grupo de los Ocho–, que tiene cada vez más dificultades para lograr consensos en determinados temas, y por lo tanto las posturas conjuntas de sus miembros, sobre todo en la OEA –particularmente importantes cuando era el Grupo de los Ocho– se han debilitado. Esto es producto en buena medida de las crisis políticas por las que han pasado varios de los estados miembros del Grupo de Río, pero en mayor grado es resultado de una más amplia voluntad política de varios de sus miembros para concederle más espacio al organismo regional. Finalmente, en la OEA participa Estados Unidos, país con el que últimamente están teniendo coincidencias importantes varios gobiernos de la región en puntos relativos a los asuntos de seguridad colectiva, y a los llamados nuevos temas de la agenda internacional.

LA POLÍTICA ECONÓMICA EXTERNA

Como mencionamos en la introducción, la política económica externa permeó el conjunto de la política exterior de México durante el gobierno de Salinas de Gortari. El cambio en el modelo de desarrollo económico trajo consigo modificaciones en la estrategia y en las prioridades de los vínculos económicos con el exterior. Estos cambios, por supuesto, influyeron en la agenda político-diplomática. Parto del reconocimiento de que no es posible trazar una frontera clara entre la agenda política y la

¹⁵ Cf., en *ibid.*, pp. 54-57.

¹⁶ Para un análisis de la participación de México en Contadora y el Grupo de los Seis véase Ricardo Macouzet, "La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid. Contadora, Grupo de los Ocho y Grupo de los Seis", *Foro Internacional*, núm. 119, enero-marzo de 1990, pp. 448-467.

económica, como fue evidente en la administración anterior. Sin embargo, como ya también mencionamos, lo anterior no supuso el que se diera una relación mecánica y lineal entre ambas agendas. Como en toda transición, se mezclaron la continuidad y la ruptura, y también se presentaron contradicciones y posiciones ambiguas. En síntesis, hubo una tensión constante, la cual se vio reforzada por los diferentes ritmos que tuvieron los cambios internos en lo económico y en lo político. En este apartado trataré fundamentalmente las características más importantes de la estrategia económica externa, marcada por el signo del cambio, y en el siguiente me ocuparé de la diplomacia mexicana en la ONU y en la OEA, marcada por una combinación de continuidad, cambio y tensión frente al peso de lo económico y financiero.¹⁷

Tal vez el rasgo más distintivo de la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari haya sido la congruencia existente entre el cambio de modelo de desarrollo económico interno y la política económica externa.¹⁸ En esta última se desarrolló una estrategia que tuvo como objetivo prioritario apoyar y hacer factible la primera. La apertura económica interna, iniciada con el gobierno de Miguel de la Madrid, se acompañó de medidas económicas concretas y de nuevos vínculos con el exterior, los cuales pretendían lograr el propósito antes mencionado. Así, conforme a las nuevas circunstancias internas e internacionales, México negoció y firmó varios acuerdos de libre comercio, siendo con mucho el más importante el convenido con Estados Unidos y Canadá; ingresó como miembro de pleno derecho en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE); y, por último, buscó estrechar vínculos con aquellos países con los que pensó que era más factible el intercambio y la cooperación.¹⁹

¹⁷ En éste, y en los próximos dos apartados, se incorporan algunas ideas ya expuestas por el autor en el trabajo, "México en la ONU y la OEA: el difícil equilibrio entre el cambio de modelo de desarrollo económico y el mantenimiento del discurso y las políticas tradicionales", ponencia presentada en el seminario *The United States and Mexico: Economic Growth and Security in a Changing World Order*, mimeo., Miami, junio de 1992.

¹⁸ La afirmación anterior no supone una evaluación necesariamente positiva del cambio en el modelo de desarrollo y la política económica instrumentada hacia el exterior. Ello, en dado caso, debería ser objeto de otro estudio. En éste solamente se advierte que al cambio en el primero siguió una serie de políticas económicas hacia el exterior que trataban de ser consecuentes para apoyar dicho cambio.

¹⁹ *Ibid.*, p. 2.

Las consecuencias de estos cambios fueron importantes. Supusieron no solamente un reordenamiento de prioridades en lo económico, sino también cambios en las percepciones y en los planteamientos –por parte de diversos sectores de la administración anterior– acerca del carácter de los vínculos de México con el exterior. La nota tal vez más característica fue el mayor pragmatismo.

En primer lugar, a diferencia de años anteriores, el gobierno de Salinas de Gortari –no sin matices entre distintos sectores del mismo– enfatizó el supuesto de que la nueva inserción de México en el mundo no ponía en riesgo la soberanía económica. Es más, en el discurso oficial constantemente se mencionó la idea de que, frente a las nuevas circunstancias, la mejor manera de defender la soberanía era precisamente promoviendo los cambios arriba mencionados, ya que ello permitiría fortalecer la economía interna y, por ende, la presencia y capacidad de negociación de México con el exterior.²⁰ En palabras del secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, “las estrategias de la política exterior mexicana se modificaron a fin de responder con eficacia a las cambiantes circunstancias externas y a asegurar la mejor inserción del país en las corrientes internacionales. El ámbito externo fue concebido de forma cualitativamente distinta por la nueva administración. Se dio prioridad desde luego, al valor esencial de defender la soberanía nacional. Sin embargo, ello no debería descartar el atender a las oportunidades y beneficios que podían extraerse de las relaciones internacionales”.²¹

En segundo lugar, en un punto íntimamente vinculado con el anterior, la política económica se caracterizó por su pragmatismo. Las prioridades en la relación de México con otros países y regiones estuvieron marcadas por la vecindad y por la posibilidad de obtener resultados concretos.²² Conforme a esta estrategia, y a la nueva realidad internacional, se acentuó el distanciamiento con grupos amplios con los que años atrás se tenía un vínculo mayor (Grupo de los 77), y se buscaron ligas con grupos más reducidos, con los que se consideró que era más fácil y adecuado concertar políticas y encontrar intereses comunes concretos (por ejemplo el Grupo de los Tres y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico).²³ Por otra parte, el acercamiento económico con

²⁰ *Idem.*

²¹ Fernando Solana, *op. cit.*, p. 560.

²² Al respecto véase, por ejemplo, “Conferencia de Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, ante el Senado de la República”, México, 6 de diciembre de 1991, mimeo.

²³ Para un análisis de la participación de México en el Grupo de los Tres véase Ricardo Macouzet, “Posibilidades y límites de la participación de México en el Grupo de

América Latina –aunque como veremos más adelante no dejó de tener una dosis de retórica– se diseñó con base en una política que tuvo como supuesto fundamental el que, para que fuera factible la mayor cooperación, era necesaria la reciprocidad en términos de apertura de mercados.²⁴ Con base en esta tesis se firmaron varios acuerdos de libre comercio con diversos países latinoamericanos y se adelantaron negociaciones con otros, en especial del área centroamericana.

En el caso de la relación con Estados Unidos la política mexicana fue especialmente pragmática. Un nuevo discurso puso el acento en los posibles beneficios más que en los costos de la relación; hubo un mayor acercamiento, acompañado de gran voluntad política por mejorar esta relación, el cual, junto con una reorientación de la estrategia –dirigida a no entorpecer por problemas o diferencias específicas el conjunto de la relación entre ambos países–, fueron, desde nuestro punto de vista, las características principales de este mayor pragmatismo.

En cuanto al primer punto, en el discurso oficial –y también en el de parte importante de la iniciativa privada– fue reiterativa la idea acerca de que la vecindad con Estados Unidos ofrecía una serie de oportunidades, sobre todo en lo económico, las cuales no habían sido aprovechadas suficientemente en el pasado. Lo “externo”, y en especial la vecindad con Estados Unidos, pasaba así de ser percibido sólo como una “amenaza” a convertirse también en una oportunidad.²⁵

En cuanto al segundo punto, fue evidente, desde su inicio, el propósito de la administración de Salinas de Gortari por mejorar la relación entre México y Estados Unidos. La mayor “voluntad política” para lograr este objetivo fue notoria en ambos países, principalmente bajo las presidencias de George Bush y Salinas de Gortari, las cuales coincidieron entre 1988 y 1992. Esta mayor “voluntad política”, acompañada de acciones concretas y de una coyuntura favorable, dio como resultado que durante la administración anterior haya privado el mejor clima de entendimiento entre los gobiernos de México y Estados Unidos, por lo menos desde la segunda guerra mundial. Las tensiones disminuyeron y los puntos de interés y de acuerdo mutuo fueron frecuentes.²⁶

los Tres, en Andrés Serbín y Carlos Romero (eds.), *El Grupo de los Tres: asimetrías y convergencias*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 59-67.

²⁴ Al respecto, véase, por ejemplo, “Comparecencia de Fernando Solana...”, *op. cit.*, p. 48.

²⁵ Ricardo Macouzet, “México en la ONU y en la OEA...”, *op. cit.*, p. 3.

²⁶ Ello se explica por varias razones, entre las que destacan: a) la disminución de las tensiones en Centroamérica, punto de controversia importante entre los dos países en años pasados; b) las coincidencias y buen entendimiento en los asuntos económicos

En cuanto al último punto, la nueva estrategia en la relación –mutuamente acordada desde un principio y diseñada, conforme a Fernando Solana, a propuesta de México– partió de un supuesto básico: “la norma de entendimiento central para ambos países sería que la agenda bilateral se trabajaría por áreas diferenciadas deliberadamente, a efecto de que ningún problema, en alguna de ellas, pudiese contaminar el conjunto de la relación. En términos pragmáticos, ello implicaba que las diferencias en cuestiones particulares no habrían de distorsionar el rumbo de los vínculos bilaterales”.²⁷ Esta estrategia abarcó al conjunto de la relación, pero fue particularmente importante para intentar desvincular los problemas y diferencias en asuntos políticos, de aquellos propios de la nueva agenda económica entre ambos países.

En tercer lugar, la estrategia económica hacia el exterior no fue inflexible. La misma partió de supuestos y políticas definidas, pero se adecuó conforme cambiaron las circunstancias internacionales. Por ejemplo, el atraer inversiones del exterior –para apoyar el cambio económico interno– fue un propósito clave durante todo el sexenio.²⁸ Sin embargo, cuando se concluyó que este objetivo no se estaba cumpliendo en los términos esperados y que difícilmente se iba a conseguir mediante una equilibrada diversificación de las fuentes de financiamiento,

bilaterales; c) la buena disposición en general del gobierno mexicano para cooperar en asuntos importantes para Estados Unidos; y d) el apoyo relevante que desde un inicio le dio el gobierno de George Bush a la anterior administración mexicana, a raíz de las controvertidas elecciones de 1988. Por supuesto que hubo conflictos y diferencias. Sin embargo, como mencionamos, no alcanzaron el mismo nivel que las que, por ejemplo, se dieron en los dos sexenios anteriores. Tal vez el problema bilateral más importante haya sido el del secuestro del mexicano Álvarez Macháin, por parte de agentes estadounidenses de la DEA. En este caso, por cierto, se hizo, desde mi punto de vista, un uso muy conveniente de la diplomacia multilateral para denunciar, en foros internacionales, la ilegalidad de aquella acción. Como consecuencia de ello se consiguieron diversos apoyos que reforzaron la postura mexicana frente al gobierno de Estados Unidos. Véase al respecto Fernando Solana, “Balance...”, *op. cit.*, pp. 567-568.

²⁷ *Ibid.*, pp. 565-566.

²⁸ En buena medida con este objetivo se continuó con una política ya iniciada en el gobierno de Miguel de la Madrid: se procuró no entrar en fricciones con organismos financieros internacionales y con los bancos y acreedores externos. De hecho se mantuvo un pago puntual de la deuda. El sustrato de esta política descansó en la base de procurar crear un clima de confianza hacia el exterior, presentando la imagen de un país que cumplía con los compromisos adquiridos. En el mismo sentido, se procuró crear la imagen de un México estable y por lo tanto confiable para el inversor externo. A partir de 1994, los logros obtenidos al respecto cambiaron drásticamente debido a problemas políticos y económico-financieros.

se optó por estrechar los vínculos económicos y comerciales con Estados Unidos.

Al inicio del gobierno de Salinas de Gortari, no se consideraba la posibilidad de negociar un acuerdo de libre comercio con este último país. Sin embargo, las nuevas circunstancias internacionales reorientaron esta postura. A principios de 1990, después de una gira presidencial por varios países de Europa, en la que se participó también en el Foro Económico en Davos, Suiza, se llegó a la conclusión de que era “evidente que la coyuntura europea no favorecía el flujo de capitales y de inversión hacia México”.²⁹ A raíz de la desintegración del bloque del Este, por diferentes razones, todo “permitía suponer que los países ex socialistas estaban en franca ventaja frente a América Latina en la competencia por los escasos capitales disponibles en una economía internacional en plena recesión”.³⁰

Por otras razones, algo similar ocurrió en el caso de otra opción importante. México “recibió una respuesta tenue por parte de los inversionistas asiáticos. A su juicio, el mercado mexicano no era lo suficientemente atractivo por sí mismo y la memoria de la crisis del endeudamiento quedaba aún fresca entre los banqueros japoneses”.³¹

El propósito de la diversificación –objetivo siempre presente en la diplomacia mexicana pero escasamente cumplido– cedió así frente al pragmatismo y las nuevas realidades. Se inició la negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y después con Canadá (TLCAN). Se buscó que el mismo se firmara lo más rápidamente posible como una forma de obtener no solamente beneficios comerciales, sino también –y a corto plazo, desde la misma negociación– un flujo creciente de inversiones. El tratado finalmente se aprobó a finales de 1993, y el último propósito se cumplió con creces hasta mediados de 1994; en solamente cuatro años casi se triplicó la inversión extranjera acumulada hasta 1989.³² Paralelamente se iniciaron negociaciones para llegar a acuerdos comerciales con Chile, Colombia, Venezuela y los estados centroamericanos. Varios de estos acuerdos también se firmaron, pero distaron mucho en captar el mismo esfuerzo e interés que

²⁹ Andrés Rozental, *op. cit.*, pp. 59-60.

³⁰ *Ibid.*, p. 60.

³¹ *Idem.*

³² Fuente: Secofi, Dirección General de Inversión Extranjera, citada por Fernando Solana, en “Balance...”, *op. cit.*, p. 559. Por supuesto hay que considerar, como se anota en la misma fuente, que a partir de 1989 se incluye la inversión en el mercado de valores. En este sentido, es importante mencionar que buena parte de la inversión que ingresó durante los últimos años fue inversión de cartera a corto plazo.

el primero, cuestión en la que ahondaremos en la última parte de este capítulo.

En cuarto lugar, en su política interamericana –sobre todo en aquellos asuntos de carácter económico–, la administración de Salinas de Gortari también realizó ajustes; a diferencia de gobiernos anteriores, mostró mayor inclinación a apoyar políticas económicas de Estados Unidos hacia América Latina. En este sentido, fue notoria la buena disposición frente a la Iniciativa de las Américas, “política no imaginable años atrás, sobre todo si recordamos el recelo que tradicionalmente México ha tenido hacia iniciativas económicas de Estados Unidos en la región latinoamericana”.³³

Por último, el uso del cabildeo, sobre todo para promover la aprobación del TLCAN en Estados Unidos, fue un instrumento importante en el gobierno de Salinas de Gortari. Aunque el mismo ya había sido utilizado en la administración de Miguel de la Madrid, su uso se hizo más amplio y frecuente durante los últimos años, con lo cual se acabó por romper con una vieja reticencia mexicana para utilizar este instrumento en la relación con el exterior.³⁴

Para terminar este apartado, nos parece relevante mencionar un hecho sin el cual no dibujaríamos adecuadamente el cuadro de los vínculos económicos de México con el exterior en el gobierno de Salinas de Gortari. La creciente aceptación de las nuevas realidades económicas externas, y el mayor pragmatismo en los vínculos económicos y comerciales con el exterior, no dejaron de estar acompañados, no obstante lo anterior, de cierto grado de retórica en el discurso oficial, sobre todo cuando se trataba de destacar la importancia que para México mantenía la región latinoamericana. Por un lado, en especial cuando había dificultades en las negociaciones o en la posible aprobación del Tratado de Libre Comercio por parte del Congreso de Estados Unidos, se tendía a subestimar la importancia de aquél. El TLCAN pasaba así, de ser una herramienta fundamental para apoyar el nuevo proyecto económico, a convertirse en sólo uno entre otros tratados comerciales.³⁵ Por otro lado, constantemente en el discurso oficial se ponía énfasis en el hecho de que

³³ Ricardo Macouzet, “México en la ONU y en la OEA...”, *op. cit.*, p. 4. Al respecto, no tenemos más que recordar la gran reserva de México frente a la Alianza para el Progreso.

³⁴ Véase al respecto Tood Eisenstadt, “Nuevo estilo diplomático: cabildeo y relaciones públicas”, *Foro Internacional*, núm. 130, México, El Colegio de México, octubre-diciembre de 1992.

³⁵ Véase, por ejemplo, Jorge Chabat, “Ya es tiempo de dejar la no intervención”, *Excelsior*, Sección Ideas, 7 de enero de 1994, p. 4-1.

el acuerdo con Estados Unidos y Canadá no era excluyente de una mayor vinculación económica con otros países, en especial de América Latina.

En términos estrictos así fue. Se firmaron, como ya mencionamos, diversos acuerdos comerciales con países de América Latina y se buscó ampliar las relaciones económicas, en un grado mayor que en el pasado, con varios países de la misma región. Sin embargo, en la práctica el discurso estuvo lejos de la realidad: como ya mencionamos, la importancia y la atención que se le dio al tratado con Estados Unidos y Canadá en relación con los otros tratados fue muy desigual a favor del primero. Es interesante destacar que esto último fue especialmente válido en lo que hizo a la labor de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), la cual, por lo menos hasta su aprobación, concentró básicamente su atención en el Tratado de América del Norte. Por su parte, la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la cual jugó un papel mucho menos relevante que la de Comercio en la negociación del TLCAN, le prestó más atención a la búsqueda de acuerdos comerciales con países de América Latina. Las razones políticas jugaron una parte importante en este propósito de la SRE. Por un lado, dada la negociación del TLCAN, la tradicional búsqueda de la diversificación y acercamiento con América Latina cobró especial relevancia –tanto en los hechos como en la retórica– como un factor de equilibrio frente al peso abrumador de Estados Unidos. Por el otro lado, razones de cercanía geográfica y de interés geopolítico también fueron importantes, desde la visión de la SRE, para buscar vínculos económicos más amplios, en particular con Colombia, Venezuela y los países de América Central.³⁶

MÉXICO EN LA ONU Y EN LA OEA: CONTINUIDAD, CAMBIO Y TENSIÓN FRENTE A LAS PRIORIDADES ECONÓMICAS

Como mencionamos líneas arriba, las nuevas circunstancias internacionales, la reorientación de la política económica externa y el mayor pragmatismo en los vínculos con el exterior influyeron sobre el carácter global de la política exterior de México en el gobierno de Salinas de Gortari. Sin embargo, como también ya advertimos, la influencia no fue uniforme ni mecánica. Por un lado hubo continuidad, y por el otro cambios, ajustes y tensión. Todo ello se manifestó de manera importante

³⁶ Véase, por ejemplo, Ricardo Macouzet, "Posibilidades y límites...", *op. cit.*, pp. 62-65.

en la participación de México en los foros multilaterales, en especial en la ONU y en la OEA.

En ambos organismos, siguiendo una postura tradicional, se preservó una política de principios, basada en la defensa de la soberanía, la no intervención, la autodeterminación de los pueblos y la solución pacífica de controversias. Éstos se mantuvieron, en muchas ocasiones frente a hechos concretos, a pesar de entrar frecuentemente en desacuerdo con la orientación política global de Estados Unidos y de otros países desarrollados.³⁷

En la ONU, la administración anterior continuó privilegiando la defensa de los temas considerados tradicionalmente como permanentes e insoslayables. La paz y la seguridad internacional, la cooperación para el desarrollo, la solución pacífica de los conflictos regionales, el desarme, el desarrollo y codificación del derecho internacional, y la unidad en un marco de respeto a la soberanía, fueron, entre otros, los temas más recurrentes en el diseño y propuestas del gobierno de México en las Naciones Unidas.³⁸

El privilegio de estos temas no fue casual. Forma parte de una tradición que se mantuvo, y también fue una respuesta de la administración de Salinas de Gortari frente a la prioridad que en los últimos años han tenido en las Naciones Unidas los llamados nuevos temas de la agenda internacional. Si bien, por un lado, se reconoció que la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos, el narcotráfico y la preservación del medio ambiente son temas universales que requieren del concurso de la comunidad internacional, por el otro no se estuvo necesariamente de acuerdo con los diagnósticos y menos aún con algunas propuestas para manejar aquéllos.³⁹

Frente a los temas de la nueva agenda la postura mexicana fue reiterativa: no se pueden diagnosticar desvinculados de sus causas. Bajo este supuesto, el problema de origen, tanto en la falta de democracia como en los otros temas de la nueva agenda, se encuentra en el atraso económico. De ahí que no se estuviera de acuerdo en el desplazamiento de los temas fundamentales —la cooperación para el desarrollo— a favor de los ahora prioritarios en la organización.⁴⁰

³⁷ Ricardo Macouzet, "México en la ONU y en la OEA...", *op. cit.*, p. 4.

³⁸ *Idem.* Al respecto, véase, por ejemplo "Discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari, ante la XLV Asamblea General de las Naciones Unidas", Nueva York, 30 de septiembre de 1990, México, SRE, mimeo. p. 28.

³⁹ Ricardo Macouzet, "México en la ONU y en la OEA...", *op. cit.*, p. 5.

⁴⁰ Véase por ejemplo discurso del presidente Carlos Salinas de Gortari ante la XLV Asamblea General...", *op. cit.*, p. 28.

Si no se estuvo de acuerdo con el diagnóstico, menos aún se aceptaron los remedios. La posición mexicana estuvo reiteradamente en contra de la aplicación, por parte de la ONU, de medidas que implicaran el uso de la fuerza, o que fueran en contra de la integridad territorial y la soberanía de los estados. Concretamente se estuvo en desacuerdo con el llamado "derecho de injerencia", la supervisión de procesos electorales internos, los llamados en favor de la creación de fuerzas multinacionales para atacar el narcotráfico y la aplicación extraterritorial de leyes nacionales con este último propósito.⁴¹ En palabras del secretario de Relaciones Exteriores de México, éstas son "iniciativas que vulneran principios tan fundamentales como la autodeterminación de los pueblos y la no intervención..." Por lo tanto, proseguía Fernando Solana, "no podemos coincidir con interpretaciones que mantienen que, en el mundo interdependiente de nuestros días, es anacrónico referirse a la igualdad jurídica de los estados, o al respeto de sus derechos soberanos".⁴²

Por último, en relación con las Naciones Unidas, otros temas que estuvieron presentes en la agenda mexicana de los últimos años fueron las propuestas en favor de democratizar el Consejo de Seguridad, para darle mayor legitimidad, de acuerdo con el reordenamiento mundial, así como el buscar un más adecuado equilibrio entre los distintos órganos de la entidad.⁴³

No hace falta hacer un análisis pormenorizado para señalar que en un buen número de las posturas mexicanas descritas, ya fuera de manera directa o indirecta, se estuvo en desacuerdo con líneas generales de la política de Estados Unidos en la ONU. Las más de las veces no coincidieron ni los diagnósticos ni los remedios para enfrentar los temas políticos tradicionales y los nuevos de la agenda internacional. Sin embargo, fue en la OEA donde más directamente estuvo en desacuerdo la representación mexicana con lineamientos y políticas de Estados Unidos. Así, por ejemplo, no se aprobó la invasión estadounidense a Panamá; persistieron desacuerdos importantes en relación con el bloqueo y el aislamiento de Cuba del organismo regional; no se aprobó una reforma en la carta de la OEA —apoyada por Estados Unidos—, que

⁴¹ Ricardo Macouzet, "México en la ONU y en la OEA...", *op. cit.*, p. 5.

⁴² "Palabras de Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores, en la Asamblea General de las Naciones Unidas", Nueva York, 23 de septiembre de 1991, México, SRE, mimeo, p. 65.

⁴³ Véase al respecto Fernando Solana, *Impostergable la reforma de la ONU*, México, SRE, Textos de la Política Exterior/135, 1992.

incluyó un mecanismo de suspensión contra gobiernos de la región que se alejen de la constitucionalidad, y, por último, se rechazó la posibilidad, también apoyada por Estados Unidos, de darle más espacio de acción a la Junta Interamericana de Defensa.⁴⁴

Por otra parte, al igual que en la ONU, en la OEA México mantuvo una postura favorable a que el organismo se concentre en los problemas económicos y sociales de fondo que son, desde su perspectiva, la causa real de la inestabilidad y de la fragilidad del proyecto democrático de América Latina. Siguiendo una postura tradicional en el organismo, se puso énfasis en que el papel fundamental de la OEA debería de ser el de coadyuvar al desarrollo económico de la región, elaborando políticas propicias para ello. Por otra parte, de manera similar que en la ONU, se procuró evitar que los nuevos temas de la agenda internacional desplazaran a los considerados por México como permanentes. En síntesis, en temas relativos a la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico y el medio ambiente la postura mexicana fue contraria a políticas que, desde su perspectiva, suponían una injerencia en asuntos que sólo competen a los estados soberanos, y que, por lo tanto, contrariaban el principio de no intervención.⁴⁵

Lo mencionado líneas arriba nos habla de continuidad y de congruencia en el discurso y en la práctica política tradicional de México en la ONU y en la OEA. Nos refiere también al hecho de que la nueva orientación económica mexicana no condicionó la orientación general de la diplomacia mexicana en dichos organismos. Sin embargo, la otra cara de la moneda nos refiere a los cambios y a las tensiones.

En relación con la Organización de Naciones Unidas, los hechos más importantes respecto a estas últimas circunstancias son a mi parecer los siguientes:

En primer lugar, la nueva orientación de la política exterior influyó, al parecer de manera importante, en la decisión mexicana de retirar su candidatura como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 1992-1994. Ello fue así a pesar de que, conforme a Jorge Castañeda, ex secretario de Relaciones Exteriores, “la elección de México estaba totalmente asegurada, prácticamente por unanimidad”, aun con el apoyo de Venezuela, país que ocupó posteriormente el puesto.⁴⁶ De acuerdo con Olga Pellicer, ex embajadora alterna de México ante la ONU,

⁴⁴ Ricardo Macouzet, “México en la ONU y en la OEA...”, *op. cit.*, pp. 5-6.

⁴⁵ *Idem.*

⁴⁶ Jorge Castañeda, “México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas”, *Perfil de la Jornada*, 22 de febrero de 1992, p. 111.

“dos motivos podrían explicar esta reticencia: de una parte, la convicción de que se vivían momentos de incertidumbre en los que era difícil prever el destino del realineamiento de fuerzas políticas a nivel mundial, y por consecuencia, más valía mantenerse al margen del tipo de actividades que se llevaban a cabo en el Consejo de Seguridad; las experiencias con la actuación de dicho órgano durante la guerra del Pérsico contribuyeron a afirmar esta convicción. En segundo lugar, el hecho de que las prioridades de la política exterior mexicana se movieran hacia las cuestiones relacionadas con la economía, en particular la ampliación de intercambios comerciales y la búsqueda de inversiones extranjeras, dejando en un plano muy secundario la actuación en los foros multilaterales de carácter político”.⁴⁷ Para Jorge Castañeda la motivación última fue muy clara: “México no quiso ser miembro del Consejo de Seguridad porque el serlo podía orillararlo a tomar posiciones que incomodaran a Estados Unidos mientras se estaba negociando el tratado”.⁴⁸

Por otra parte, si bien desde 1946 México solamente ha sido una vez miembro no permanente del Consejo de Seguridad –de 1981 a 1982–, lo cual nos habla de una reticencia tradicional a participar en el mismo, sin embargo, la declinación de su candidatura pareció, como señala el propio Castañeda, poco congruente, sobre todo si consideramos el propósito mexicano de lograr una reforma en las Naciones Unidas y de conseguir la democratización del Consejo.⁴⁹

En segundo lugar, durante los últimos años no sólo se acentuó el distanciamiento con el G-77, sino que, al final del gobierno anterior, México se desvinculó del mismo. Ello respondió al debilitamiento del Grupo y al realineamiento de alianzas dentro de la ONU –cuestión ya reseñada con anterioridad–, pero también a la nueva orientación de la política económica externa. Si bien el alejamiento mexicano del G-77 se inició desde mediados de los años ochenta, esta tendencia se aceleró con el gobierno de Salinas de Gortari, sobre todo al inicio de las negociaciones para ingresar a la OCDE, y se confirmó con la entrada del país como miembro de pleno derecho a esa organización. A partir del 14 de marzo de 1994, fecha de este último hecho, México se desvinculó de las negociaciones económicas y comerciales del G-77.⁵⁰ Dada

⁴⁷ Olga Pellicer, “México y las Naciones Unidas...”, *op. cit.*, p. 224.

⁴⁸ Jorge Castañeda, *op. cit.*, p. 111.

⁴⁹ *Idem.*

⁵⁰ “Comparecencia del secretario de Relaciones Exteriores, embajador Manuel Tello, ante el Senado de la República”, México, 12 de julio de 1994, mimeo., 14a. parte, EMS, p. 2.

la incompatibilidad de pertenecer a ambos grupos, el gobierno mexicano optó, en congruencia con la nueva política económica externa, por buscar aliados más afines con sus propósitos. En palabras de Manuel Tello, secretario de Relaciones Exteriores en los últimos meses del gobierno de Salinas de Gortari, ello no es incompatible con que “en muchos de los asuntos que se tratan en los organismos internacionales tomemos la misma posición que los países en desarrollo... El problema estriba en la concertación de puntos políticos en relación con sectores económicos y comerciales. Estamos jugando con la camiseta de la OCDE en esos temas”.⁵¹

En la búsqueda de nuevas instancias de concertación este cambio es importante, sobre todo si consideramos que buena parte de las iniciativas de México en las Naciones Unidas, “desde comienzos de los años setenta, habían estado asociadas con el Grupo de los 77”.⁵² En este caso en especial, las nuevas realidades terminaron por imponerse.

En tercer lugar, si bien México mantuvo en los últimos años una postura diligente en temas en los que tradicionalmente ha sido propositivo en la Organización –tales como el desarrollo y codificación del derecho internacional y en la política de desarme–, su acción por lo demás, “siendo activa, estuvo orientada a secundar iniciativas más que a implementar ideas propias”.⁵³ Esta circunstancia adquiere relevancia sobre todo si recordamos la importancia que tradicionalmente han tenido las Naciones Unidas en la política exterior de México. Este organismo, a diferencia en términos generales de la OEA, ha sido un espacio privilegiado para la acción autónoma y propositiva de México. A este hecho hay que añadir el carácter defensivo, en los últimos años, de las posturas mexicanas en relación con los temas de la democracia, observación electoral y derechos humanos. En especial en los dos últimos temas la posición mexicana –que fue muy activa y propositiva en contra de la violación masiva de los derechos humanos entre 1980 y 1987– se ha dirigido más a acotar la acción de la organización que a intentar ser propositiva.⁵⁴

En cuarto lugar, la anterior administración, pese a sus desacuerdos frente al tratamiento de temas nuevos y tradicionales de la agenda de la ONU, realizó, sin embargo, ajustes y también tuvo expresiones que reflejaron ambigüedad frente a las nuevas circunstancias.

⁵¹ *Ibid.*, 18a. parte, C. J., p. 21.

⁵² Olga Pellicer, “México y las Naciones Unidas...”, *op. cit.*, p. 222.

⁵³ *Ibid.*, p. 230.

⁵⁴ *Ibid.*, pp. 226-230.

En cuanto a los ajustes, dos son a nuestro parecer significativos. Por un lado, en relación con el tema de las operaciones para el mantenimiento de la paz, en un hecho inusitado, México envió, a principios de 1992, un contingente de 120 policías que participaron en la misión de observadores de las Naciones Unidas para la verificación de cese al fuego en El Salvador.⁵⁵ Si bien la misión de Onusal se realizó por acuerdo de las diferentes partes –conforme a la postura mexicana al respecto–, esta participación fue un indicador relevante de un cambio de postura que trascendió el apoyo previo de México a la organización. Éste, aunque importante, se había circunscrito al fomento del diálogo entre las partes en conflicto y a su participación para cooperar en la resolución del mismo.⁵⁶

Por otra parte, en relación con el papel de las Naciones Unidas en la observación de procesos electorales, en un hecho también inusitado, hubo un cambio de postura en cuanto a las propias elecciones en México. El 10 de mayo de 1994, por medio de la Secretaría de Gobernación, “se solicitó a las Naciones Unidas el envío de una misión de expertos en asuntos electorales, para conocer el sistema electoral mexicano y para emitir un informe técnico, sobre el mismo”.⁵⁷ Igualmente, se solicitó que la ONU proporcionara asistencia técnica a grupos de nacionales que estuvieran interesados en participar como observadores en las elecciones federales de 1994. Si bien la participación de la ONU en el proceso electoral mexicano no tuvo, por diferentes razones, el mismo carácter que en otros países,⁵⁸ la sola postura de solicitar su apoyo significó un giro importante en relación con el discurso y la práctica mexicana al respecto.

En cuanto a la ambigüedad, y aún contradicciones en las posturas, un hecho fue significativo. A finales de agosto de 1990 el presidente Salinas de Gortari expresó que, si lo solicitaba el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, México podría participar en una fuerza multilateral en el conflicto del Golfo Pérsico. Esta afirmación, con la que se solidarizó la Comisión Permanente del Congreso –básicamente por el

⁵⁵ *La Jornada*, 30 de enero de 1992, pp. 48 y 18.

⁵⁶ En este punto es importante mencionar que, como un reconocimiento al apoyo de México al diálogo, la firma de los acuerdos entre el gobierno de El Salvador y el FMLN se realizaron en el Castillo de Chapultepec el 16 de enero de 1992.

⁵⁷ Manuel Tello, *op. cit.*, pp. 15-16.

⁵⁸ Para un análisis de las características de este proceso, véase Olga Pellicer, “Naciones Unidas, democracia y elecciones en México”, *La Jornada*, 15 de agosto de 1994, p. 49.

apoyo de diputados y senadores del PRI,⁵⁹ causó oposición interna, sobre todo en diferentes ámbitos de la SRE, y finalmente no sólo no se ejecutó, sino que pasó a un segundo plano. Posteriormente, y en todo el transcurso del conflicto, se mantuvo una postura compatible con las posiciones tradicionales de México en cuanto a la solución de conflictos internacionales.

En cuanto a la participación de México en la OEA durante el gobierno de Salinas de Gortari, lo más relevante en relación con los cambios, pero sobre todo con las tensiones, es lo siguiente:

Como es conocido, la OEA no ha sido un espacio particularmente privilegiado por México en relación con las actitudes propositivas. Desde mediados de los años cincuenta fue evidente un distanciamiento de la Organización; ello sobre todo como reacción a la marcada influencia de Estados Unidos en la misma. A partir de esas fechas fue clara la preferencia que se le concedió a la participación en la ONU, un espacio más abierto y plural.⁶⁰

Sin embargo, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, en buena medida como resultado de las nuevas condiciones del ámbito regional, se dio un acercamiento a la OEA. Se impulsaron reformas a la Carta de la Organización, y el organismo, no sin tensiones, fue un espacio más propicio para la defensa de posiciones mexicanas y para la concertación de políticas. En ello influyeron, de manera determinante, las posturas coordinadas que mantenían en la Organización los países participantes en el Grupo Contadora y su Grupo de Apoyo –después Grupo de los Ocho–, y, aunque en menor medida, los agrupados en el llamado Consenso de Cartagena.⁶¹ En síntesis, durante esos años las posturas, sobre todo en lo político, fueron más propositivas y menos reactivas que en años anteriores.

Con el gobierno de Salinas de Gortari, la situación cambió. Las posturas paulatinamente fueron menos consensuadas y se hicieron más defensivas y reactivas en lo político. En ello influyeron dos conjuntos de factores. Por un lado, la pacificación del área centroamericana –fuera ya del contexto de trabajo de Contadora– y las crisis políticas en varios países miembros del Grupo de Río, que llevaron a una disminución de

⁵⁹ *La Jornada*, 30 de agosto de 1990, p. 3.

⁶⁰ Para un estudio sobre la participación de México en la OEA hasta mediados de los años sesenta véase Olga Pellicer, “México en la OEA”, *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, núms. 22-23, enero-marzo de 1966.

⁶¹ Al respecto, véase Ricardo Macouzet, “México en la OEA: del distanciamiento a la cooperación”, *Carta de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, núm. 4, octubre-diciembre de 1986.

las políticas coordinadas en el organismo. Por el otro lado, el tratamiento que se le dio en la OEA a algunos temas tradicionales y nuevos de la agenda regional llevó a que afloraran las diferencias entre México, Estados Unidos y buena parte de los países latinoamericanos.

Mientras México mantuvo, como ya dijimos, un discurso y una acción política contraria a la ampliación de las facultades de la OEA en asuntos relativos a la seguridad colectiva, la democracia y los derechos humanos —por considerar que su tratamiento era contrario a la soberanía y jurisdicción interna de los Estados de la región—, la mayoría de estos últimos, por el contrario, apoyaron la ampliación de las facultades del organismo, sobre todo en las dos cuestiones mencionadas.

La posición asumida por la mayoría de los países miembros de la OEA se explica por la influencia de Estados Unidos —propulsores principales de los cambios propuestos—, pero también por sus propios cambios políticos internos; lo que en la coyuntura los ha llevado a acercarse a posiciones tradicionales de aquel país en el organismo. En concreto, el retorno a la democracia y a los gobiernos civiles, que se dio en un buen número de países latinoamericanos durante los años ochenta, ha coadyuvado a que los mismos mantengan posturas más abiertas y favorables a la promoción de los valores democráticos y, más aún, busquen mecanismos externos que contribuyan a la preservación de la estabilidad interna y la democracia. Así, desde su visión, mecanismos como el de la eventual expulsión de la OEA de aquellos países que se salgan de la constitucionalidad disminuyen los riesgos de un posible retorno a las formas de gobierno no democráticas.⁶²

Frente a estas circunstancias, la postura mexicana en la OEA tomó tres caminos principales:

1) Proponer alternativas de política, consecuentes al máximo con sus posiciones y práctica tradicional. Como un ejemplo de lo anterior —congruente con la idea de que es la falta de desarrollo la que principalmente atenta contra la estabilidad y la democracia—, propugnó por la lucha contra la pobreza extrema en la región. Esta postura coadyuvó a que en junio de 1993, durante la XXIII Asamblea General de la OEA, se adoptara una resolución “por la que se crea el Consejo Interamericano de Desarrollo Integral (CIDI), cuyo objetivo será fomentar el desarrollo y contribuir eficazmente a la erradicación de la

⁶² Para una discusión sobre la situación reciente en la OEA véase Héctor Manuel Ezeta, “La inevitable (pero difícil) transición de la OEA”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, México, IMRED, SRE, núm. 35, verano de 1992.

pobreza extrema en el continente”.⁶³ Igualmente se obtuvo la sede para celebrar, en 1994, una Asamblea General Extraordinaria dedicada a la Cooperación Interamericana para el Desarrollo. Otro ejemplo fue el de proponer el diálogo y el envío de misiones conciliadoras, más que sanciones, para resolver conflictos internos de países latinoamericanos, tal y como ocurrió en los casos de Panamá, Perú y Guatemala.⁶⁴

2) Adoptar posiciones defensivas por medio de las cuales se intentó acotar las facultades de la OEA en asuntos internos de los estados. Ésta fue principalmente la circunstancia en relación con el tratamiento de las cuestiones referidas a la democracia, los derechos humanos –incluidos dentro de éstos los políticos– y la observación electoral.⁶⁵

3) Mantener posiciones inalterables, pese a quedarse aislado del resto de los estados participantes en la OEA. Éste fue el caso en relación con la enmienda a la Carta, que le otorga facultades al organismo para, eventualmente, suspender la participación de cualquier Estado miembro en el que se interrumpa el orden constitucional. Esta propuesta se logró diferir en la Asamblea General de mayo de 1992, sin embargo, en diciembre del mismo año, la misma fue aprobada con el voto favorable de todos los países miembros de la OEA, con excepción de México.

Por último, es importante señalar que la política mexicana en la OEA no estuvo, al igual que en el caso de la ONU, exenta de tensiones e “interferencias” con las declaraciones y posturas adoptadas en otros ámbitos de la política interna y externa mexicana. Éste fue el caso en relación con Panamá y con Cuba. En el primer caso, “la crisis panameña desatada luego de la anulación de los consensos electorales de 1989 involucró a México con una declaración polémica. En un comunicado, la cancillería mexicana hizo referencia a los principios de la Carta de la OEA y al de no intervención, luego de lo cual lamentó la situación en Panamá que se ha visto agravada –señala dicho comunicado– ‘por la actitud personal del general Noriega, cuya reputación moral y ética es de desprestigio, y que hasta ahora ha hecho prevalecer sus intereses particulares sobre los del pueblo panameño’ ”.⁶⁶ Este comunicado –que causó polémica interna– no solamente contrariaba la postura manteni-

⁶³ Andrés Rozental, *op. cit.*, p. 114.

⁶⁴ *Ibid.*, p. 112.

⁶⁵ Véase al respecto la posición de México durante la XIX Asamblea General de la OEA.

⁶⁶ Jorge Chabat, “México: entre el nacionalismo y la interdependencia”, en Heraldo Muñoz (comp.), *Anuario de Políticas Exteriores Latinoamericanas 1989-1990. El desafío de los 90*, Caracas, Editorial Nueva Sociedad, 1990, p. 48.

da en la OEA respecto a la no intervención en asuntos internos de otros estados, sino que, "dado que en este caso la crítica al general Noriega coincidía con la posición del gobierno norteamericano, se dio la impresión de que se buscaba obtener beneficios de Estados Unidos, a cambio de un apoyo verbal".⁶⁷

En relación con el caso cubano, la participación de México en el Grupo de los Tres lo llevó a endosar una recomendación acerca de que Cuba debería realizar "la reforma necesaria para su inserción 'al concepto universal de democracia' ".⁶⁸ Igualmente, en otra reunión del mismo grupo en Cozumel, en octubre de 1991, a la cual asistió Fidel Castro, "no sólo no se acordó ninguna ayuda económica (o petrolera) a Cuba sino que se le conminó a hacer reformas internas".⁶⁹

Al igual que en el caso anterior estas recomendaciones estaban lejos de ser compatibles con la postura tradicional de México —en especial frente a Cuba—, en la OEA y en otros organismos internacionales. A lo anterior se sumó una entrevista que mantuvo Salinas de Gortari a principios de 1992 con dos representantes de la oposición cubana en el exilio. La misma cobró relevancia, y causó polémica en México, ya que de acuerdo con una articulista del *The Wall Street Journal*, el gobierno mexicano se comprometió a no hacer diversas concesiones económico-comerciales a Cuba a cambio de que aquéllos suspendieran una campaña que habían emprendido en Estados Unidos en contra del TLCAN.⁷⁰ Otra vez los nuevos intereses, las nuevas realidades y la política exterior tradicional entraban en conflicto.

PRINCIPIOS, INTERESES Y POLÍTICA INTERNA

Tradicionalmente México ha mantenido una autonomía mayor en su política exterior frente a Estados Unidos que el resto de los países latinoamericanos. Se han elaborado muchas hipótesis acerca de las razones que explican no sólo el porqué de esta postura, sino la posibilidad de que la misma se haya dado. El abanico de explicaciones es muy amplio y comprende desde razones de tipo estructural hasta razones de

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Jorge Chabat, "La política exterior de México en 1991: diversificando la interdependencia", Miami, Florida, mimeo., mayo de 1992, p. 25.

⁶⁹ *Ibid.*, p. 30.

⁷⁰ Citado en Lucía Luna, "Política exterior: un equilibrista pragmático", México, *Este País*, junio de 1993, p. 9.

carácter estrictamente coyuntural. Entre las primeras se encuentran el peso de la historia y la tradición, la estabilidad política interna, generada, desde esta perspectiva, en parte por la autonomía relativa de la política exterior; la legitimidad interna y externa que esta última ha procurado a diversos gobiernos mexicanos; la vecindad y el carácter específico de las relaciones entre México y Estados Unidos; e, igualmente, la búsqueda de intereses, los cuales, sin embargo, muchas veces han sido oscurecidos por un excesivo purismo de la política exterior mexicana, que parece responder sólo a principios y no a intereses concretos.⁷¹ Entre las segundas se encuentran las condiciones particulares prevalecientes, tanto en lo interno como en lo externo, en cada una de las administraciones mexicanas, así como las políticas específicamente diseñadas por cada una de aquéllas.

Aunque no es posible por limitaciones de espacio desarrollarlos en este trabajo, considero que, con pesos diferentes, los factores arriba denominados como estructurales mantuvieron vigencia en el diseño de la política exterior de Salinas de Gortari.⁷² En gran medida, ello es lo que explica la continuidad en parte importante del discurso y la práctica política tradicional; los que persistieron aún en una situación de cambio estructural de la economía y de reorientación de las relaciones económicas con el exterior, en especial con Estados Unidos. Los cambios, los ajustes y las tensiones se explican, obviamente, por las nuevas condiciones internacionales y por la política diseñada por la administración anterior, tanto en lo interno como frente al exterior.⁷³

Pese a que, como ya advertí líneas arriba, no analizaré en este artículo la influencia de los factores estructurales sobre el diseño de la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari —ni la forma en que éstos interactuaron con las nuevas condiciones internas y externas—, sí voy a desarrollar, aunque sea brevemente, un elemento de carácter interno que, desde mi punto de vista, fue importante en un aspecto de aquella política.

El que se haya mantenido buena parte del discurso y de la práctica política tradicional de México —particularmente en la ONU y en la OEA— se explica en parte por razones de carácter interno: a la apertura eco-

⁷¹ Ricardo Macouzet, "México en la ONU y en la OEA...", *op. cit.*, p. 6.

⁷² Al respecto, véase el apartado denominado "Factores que explican la continuidad en el discurso y la práctica política tradicional", en *ibid.*, pp. 6-10.

⁷³ Para una discusión sobre las anteriores y las nuevas características de la política exterior de México véase Humberto Garza Elizondo, "El avance en materia exterior resulta aún insuficiente", *Excelsior*, Sección Ideas, 7 enero de 1994, pp. 1 y 2.

nómica no correspondió una apertura política similar. De ahí que algunos de los nuevos temas de la agenda internacional, como la democracia, la supervisión foránea de los procesos electorales internos y los derechos humanos hayan encontrado una razón adicional para no ser aceptados fácilmente por la diplomacia mexicana. Ello sobre todo considerando que los principales partidos de oposición, el PAN y el PRD, hicieron frecuentemente uso de instancias externas para denunciar anomalías internas en México. Esta circunstancia produjo tensiones constantes. Particularmente importante fue la tirantez que se dio entre representantes del gobierno mexicano y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) de la OEA, cuando ésta emitió –en 1990– un dictamen favorable a la denuncia presentada por el PAN en relación con la violación de derechos políticos en las elecciones de los estados de Chihuahua y Durango durante 1985 y 1986.⁷⁴

De estas y otras denuncias se derivaron discusiones internas acerca del alcance de la jurisdicción de los organismos internacionales en asuntos de carácter interno, sobre todo a partir del hecho de que México ha ratificado convenios de órganos especializados de la ONU y la OEA, referentes a la protección de derechos civiles y políticos.⁷⁵

CONSIDERACIONES FINALES

Si bien por una parte pienso que a corto plazo difícilmente cambiará el discurso y la práctica política tradicional, por otra parte considero que cada vez será más complicado mantener el equilibrio entre estas políticas y el cambio en el modelo de desarrollo económico.

Ello es así porque la apertura externa, sobre todo con el TLCAN, es posible que presione cada vez más para que se hagan modificaciones en la política interna, e igualmente cambios en la política externa tradicional.

Esta presión no será necesariamente desde el Ejecutivo estadounidense, sino más bien, como ya ocurrió en el gobierno anterior, desde distintos sectores de la sociedad y del gobierno de Estados Unidos. Di-

⁷⁴ Las referencias al respecto son numerosas; véase, por ejemplo, *La Jornada*, 18 de mayo de 1990, p. 1. Información adicional al respecto se puede encontrar en diversos diarios nacionales, sobre todo en los meses de mayo y junio de 1990.

⁷⁵ Para una discusión sobre este particular véase Manuel Tello, *op. cit.* En especial la parte correspondiente al intercambio de preguntas y respuestas entre el secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello y el senador Porfirio Muñoz Ledo.

fácilmente se puede aspirar a una apertura económica con el exterior sin que –por distintas razones e intereses– la política interna y externa mexicana sea cada vez más escudriñada desde el exterior.

Por otra parte, la globalización económica y política tiende cada vez más a uniformar los criterios de acción colectiva. Muy seguramente, como ya está ocurriendo, los organismos internacionales tendrán un peso mayor en la reestructuración del orden mundial. Si los mismos se siguen conduciendo, como muy seguramente lo harán, con base en los criterios de los países más desarrollados, entonces el gobierno mexicano se verá en dificultades crecientes para no abrir más sus políticas, en relación sobre todo con los nuevos temas de la agenda; las presiones para lograr compromisos concretos por parte de naciones con menos poder, como México, serán cada vez mayores.

Desde esta perspectiva el gran reto de la política exterior de México será el de conseguir una amplia base de apoyo, a partir de una gran legitimidad y consenso interno. Tradicionalmente la política exterior mexicana ha tenido un gran consenso. Sin embargo –en una situación en la que cada vez tenemos más intereses con el exterior y entran en juego un mayor número de actores con objetivos no necesariamente coincidentes–, es indispensable que se acelere el proceso de democratización interno.

Igualmente es importante que el cambio de modelo de desarrollo económico genere beneficios para sectores más amplios de la población. Democracia y desarrollo son factores clave para preservar intereses internos.

Así, tal vez sea posible revertir la relación –frecuentemente tensa en el gobierno anterior– entre modelo de desarrollo y política exterior tradicional, en favor de una conjunción que vincule desarrollo y preservación de la soberanía, entendida esta última como la capacidad de mantener el control sobre nuestros asuntos internos y externos. El gran reto es mantener la soberanía en un mundo cada vez más interdependiente.