

CRISIS DE LA POLÍTICA EXTERIOR MEXICANA

HUMBERTO GARZA ELIZONDO

INTRODUCCIÓN

HABLAR DE CRISIS EN NUESTRO PAÍS, más que una moda, es parte ya de la vida política cotidiana. En la actualidad, al parecer todo ha entrado en crisis —o no ha podido salir de ella—; tales son los casos de las esferas económica y política; la primera desde hace 16 años y la segunda desde hace al menos tres, en sus efectos más recientes. Por ello, aprovechemos la oportunidad que nos brinda tan popular concepto para hablar también de una crisis de la política exterior de México.

En efecto, si consideramos el desarrollo de las transacciones de nuestro país con el exterior durante los últimos tres años —la mitad del sexenio del gobierno del presidente Zedillo—, es posible notar una falta de estrategia que guíe en lo fundamental la política exterior. La impresión es que sólo hay diplomacia, por un lado, y una intensa relación bilateral con Estados Unidos, por el otro. ¿Dónde quedó la política exterior frente a las relaciones comerciales internacionales? Al parecer, a pesar de la insistencia del discurso en la inserción de nuestro país en el mundo, la realidad es que en el único lugar donde se pretende y se puede insertar a nuestro país es el mercado estadounidense, el cual, si se considera desde cierto ángulo, no es poca cosa.

Este ensayo intenta mostrar que la política exterior de México ha perdido importancia frente a las relaciones económicas internacionales y que la diversificación de nuestras relaciones políticas, e incluso comerciales, más allá de Estados Unidos, ha fracasado a pesar de los buenos deseos en ese sentido. El fracaso se explica por dos razones: por una parte, por la falta de oportunidades reales para diversificar nuestros vínculos con el resto del mundo y, por la otra, por la ausencia de una estrategia de largo plazo. El resultado es que la única relación de importancia para México es la que tiene con Estados Unidos, la cual, a pesar de los conflictos de

toda índole que impone la vecindad, ha privilegiado el aspecto económico sobre todos los demás.

En la primera parte del trabajo se hace una caracterización de lo que ha sido la política exterior del gobierno de Zedillo durante sus tres primeros años. Se contrasta esta política con la de su antecesor y con la de algunos otros gobiernos que representaron la línea tradicional de México a este respecto. Asimismo, se explica por qué la actual política exterior ha tenido tan bajo perfil. La segunda parte busca mostrar cómo durante el presente sexenio, hasta ahora, dicha política no ha sido importante más allá de su aspecto económico. En este mismo periodo se ha desarrollado una creciente concentración de nuestros vínculos con Estados Unidos, que, mediante diversos instrumentos, tienen cada vez mayores formas de presión sobre México. Finalmente, a guisa de consideraciones finales, se esbozan algunas propuestas que podrían ayudar a la discusión sobre cómo fortalecer la política exterior de nuestro país.

CARACTERIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE ZEDILLO

La política exterior de México durante los dos primeros años del gobierno del presidente Zedillo, a pesar de insistir en el discurso en que México es un país de “pertenencias múltiples”,¹ ha estado concentrada en la relación con Estados Unidos. Si bien ésta ha sido la prioridad mayor desde que México inició su historia como nación independiente, pocas veces antes se tuvo el infortunio de carecer de alternativas reales para poder diversificar los vínculos con el resto del mundo y también pocas veces antes la política exterior misma había sido desplazada a un sitio tan marginal dentro de las consideraciones de un gobierno.

Las prioridades de México en la materia se han transformado de manera profunda durante los últimos años. Las formas y preocupaciones que caracterizaron la política exterior tradicional han dejado de estar vigentes. Sin embargo, durante los tres primeros años del gobierno de Zedillo no se ha podido estructurar una nueva propuesta para esta política. Si se compara con la que se desarrolló desde los años posteriores a la segunda guerra mundial hasta mediados de la década de los ochenta y con la del sexenio de Salinas de Gortari (1989-1994), se puede esbozar una serie de rasgos característicos que permiten definirla mejor.

¹ *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1995, p. 13.

La política exterior tradicional ponía énfasis en los orígenes revolucionarios del Estado mexicano —lo que la hacía una política de izquierda—; pretendía ser un instrumento para la preservación de la independencia y la autodeterminación; tenía un marcado acento nacionalista y antiestadunidense; se caracterizaba por ser jurídicista, formal, simbólica, de principios; daba prioridad a lo político y era pasiva, proteccionista y aislacionista. Asimismo, si bien existía una cierta desvinculación entre lo que acontecía en el interior del país y la política exterior, ésta servía para legitimar el sistema político mexicano en su conjunto.²

Estos rasgos caracterizaron la política exterior tradicional de México, pero ello no significa que durante casi 40 años no tuvieran lugar importantes cambios y variaciones en los estilos y los medios empleados. No obstante, las prioridades permanecieron incólumes. Así, los cambios fundamentales entre la década de los cuarenta y la de los ochenta fueron más que nada de forma, no de fondo. A pesar de las enormes diferencias en el estilo, la política del gobierno de José López Portillo (1977-1982) perseguía propósitos similares a las de los gobiernos de Adolfo Ruiz Cortines (1953-1958) o de Luis Echeverría Álvarez (1971-1976). Todas buscaron preservar la independencia, la soberanía y la autodeterminación, y asimismo, todas estaban marcadas por un carácter nacionalista, antiestadunidense, de izquierda, proteccionista, simbólico y jurídicista. La diferencia estriba en que, a partir de los años setenta, se consideró que la mejor manera de asegurarle al país un sitio digno entre las naciones no era mediante el aislacionismo y la pasividad, como hasta entonces, sino mediante acciones concretas y una presencia más firme y comprometida en el escenario internacional. En este sentido, incluso el gobierno de Miguel de la Madrid (1983-1988), el iniciador de la apertura económica, se mantuvo apegado a los principios tradicionales (que de hecho se elevaron a rango constitucional mediante la reforma del artículo 89, fracción X, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de mayo de 1988), aunque en las formas optó por una posición activa y propositiva, al profundizar las líneas trazadas durante los años setenta, si bien concentrada en la región circundante de nuestro país.

Los cambios de fondo se iniciaron durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994). Por vez primera surgió un vínculo muy estrecho entre la política interna, sobre todo la económica, y la exterior. Esta última sirvió para apoyar los cambios en el orden interno. México optó

² Véase Mario Ojeda Gómez, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

por la apertura y la liberalización económica, por tener mayor presencia en el ámbito internacional de manera esencialmente distinta a cualquier intento anterior —léase principalmente el mercado estadounidense—, y por alcanzar una sólida cooperación y una relación cordial con Estados Unidos. Todo esto significó renunciar al proyecto revolucionario-nacionalista-independiente-disidente frente a la superpotencia,³ lo cual implicó transformar las bases de la legitimidad del discurso oficial. No se habló más de independencia, de nacionalismo, de oposición frente a nuestro vecino del norte, ni de principios, sino de interdependencia, de globalización, de colaboración con Estados Unidos, y de intereses. Se dejó el simbolismo por el pragmatismo, la prioridad de los temas políticos y sociales por lo económico, el proteccionismo por la apertura y la identificación con ideas de izquierda por una nueva posición de derecha. De este modo se cambiaron los contenidos tradicionales, aunque se heredaron las formas utilizadas por los gobiernos inmediatamente anteriores al de Salinas de Gortari: la política exterior de su gobierno también fue activa y propositiva.

La política de Zedillo, al tiempo que continúa por los senderos trazados por la del gobierno anterior, tiene diferencias importantes. Entre las semejanzas se pueden contar las siguientes: es liberal, abierta, pragmática, no ideologizada, de derecha, y otorga prioridad a lo económico. Es diferente en cuanto a que más que subrayar su carácter interdependiente, globalizador, de intereses diversos y de cooperación explícita con Estados Unidos, tiende a ser cada vez más dependiente y a estar cada vez más orientada hacia este país, con el que coopera porque ya no hay alternativa, aunque se insista en diversificar nuestros vínculos con el resto del mundo al participar en foros en Asia-Pacífico o firmar acuerdos con la Unión Europea. Asimismo, los intereses de la política exterior de Zedillo tienden a ser cada vez más selectivos. Sin embargo, la mayor diferencia entre esta política y la de Salinas de Gortari estriba en que mientras la anterior servía como un apoyo fundamental para los cambios en el orden interno y se distinguía por su iniciativa y actividad, la actual es de bajo perfil, ha perdido vínculos con lo interno y además ha tenido muy poca capacidad de maniobra en el escenario internacional. Para algunos expertos, la política exterior de Zedillo “no es ni buena ni mala: simplemente no es política exterior”.⁴

³ Humberto Garza Elizondo, “Los cambios de la política exterior de México, 1989-1994”, *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm.4, octubre-diciembre de 1994, p. 539.

⁴ Jorge Chabat, “La política exterior: un avestruz en busca de rumbo”, *Nexos*, vol. 19, núm. 217, enero de 1996, p. 26.

En este sentido, hay una incongruencia entre el discurso oficial y la capacidad real. Mientras el gobierno insiste en que la prioridad será la diversificación de los vínculos de México con el mundo, la realidad es que no hay capacidad para modificar la inercia que nos empuja irreversiblemente hacia una mayor integración con Estados Unidos.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que “la soberanía es el valor más importante de la nacionalidad [*sic*] de los mexicanos”, y que consiste “en asegurar la capacidad de los mismos para tomar libremente decisiones políticas en el interior, con independencia del exterior”. Según este plan, el actual gobierno llevaría a cabo dos estrategias para ampliar el papel de México en el escenario mundial y fortalecer su soberanía:

- a) Incrementar sustancialmente la capacidad de respuesta de las representaciones de México en el exterior para la defensa y promoción de los intereses políticos y económicos del país, y para la difusión de la cultura nacional en el exterior.
- b) Establecer alianzas estratégicas sobre temas en común con las grandes naciones emergentes de desarrollo comparable al de México. Con este grupo de potencias medias, México puede generar respuestas internacionales a los desafíos de la globalización y a los grandes temas de nuestro tiempo.

En relación con Estados Unidos y Canadá, nuestros principales socios comerciales, el PND es claro en señalar que “se preservará siempre la soberanía del Estado mexicano, tanto en lo que hace al imperio de nuestra ley en el territorio nacional como en las políticas internacionales que promueven el interés nacional”. Se indica también que, en lo económico, se mantendrá la vigencia del TLC y “la capacidad del Estado mexicano para fijar los términos de la actividad económica pública y privada, nacional y extranjera, en nuestro territorio”. Respecto a Centroamérica, se especifica que se buscará consolidar los mecanismos bilaterales de cooperación, así como la negociación, firma y entrada en vigor de un tratado de libre comercio con esa región. Con el resto de América Latina, se pretende intensificar las relaciones comerciales, especialmente con el Mercosur (formado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), e incluir a otras naciones en los acuerdos de libre comercio que ya están vigentes. Asimismo, se intentará fortalecer los mecanismos que permitan el diálogo con los países latino-americanos y se seguirá promoviendo las cumbres iberoamericanas.

La diversificación, concepto clave en el actual discurso de la política exterior, se entiende en este plan como “una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales

y tiene como fin que México amplíe su margen de maniobra y consolide su capacidad de negociación internacional". En la estrategia del gobierno de Zedillo es clara la intención de disminuir la dependencia de México respecto a Estados Unidos. En el discurso se insiste en que México es un país de "pertenencias múltiples" y en que se seguirá buscando nuevas relaciones con el exterior. ¿Cuál es entonces la razón de que, a pesar de esta insistencia en la diversificación, en los hechos el país no tenga ni la capacidad ni la oportunidad de lograrla?

Habría dos razones fundamentales para entender por qué México no ha podido llevar a cabo una política exterior diversificada y multilateral durante los primeros tres años del gobierno de Zedillo. Por un lado, la situación internacional no ha facilitado las condiciones para ello. Por el otro, está el hecho de que el gobierno de Zedillo inició sus funciones al tiempo que se desató una de las más graves crisis económicas dentro del marco de una frágil situación política interna.

Si alguna vez se creyó que con la caída del llamado bloque socialista se abría la posibilidad de que, en un mundo que parecía tender hacia la multipolaridad, se construyeran las relaciones internacionales de una forma menos desigual que la que caracterizó a la guerra fría, pronto se hizo evidente que el escenario internacional en formación tampoco favorecía la utópica igualdad entre las naciones. Después de la segunda guerra mundial, cada rincón del planeta sirvió para librar una batalla ideológica, por lo que la importancia relativa de las distintas regiones geográficas fue mucho mayor que en cualquier otra época pasada. Una vez terminada la guerra fría, la gran mayoría de los países dejó de ser importante dentro de las consideraciones del mundo desarrollado.

México no ha escapado a estas circunstancias, pues los cambios en el orden internacional han reducido su capacidad de maniobra, y no han sido favorables para la aplicación de una estrategia de diversificación. Si bien es cierto que durante el primer año de gobierno del presidente Zedillo se hizo muy poco en lo tocante a la diversificación de la política exterior,³ a lo largo de 1996 y 1997 se realizaron intentos más consistentes y articulados por alcanzar un acercamiento a otros polos de desarrollo distintos de Estados Unidos, principalmente la Unión Europea y Asia-Pacífico. Estos

³ Para muchos en el Congreso, incluidos miembros destacados del partido mayoritario, el informe presidencial de 1995 no tuvo "ninguna reflexión notable sobre el escenario internacional". El senador Fernando Solana fue uno de los principales críticos al respecto y así se lo hizo saber al secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurriá, durante su comparecencia ante el Congreso, que es parte del nuevo mecanismo de glosa del informe. *La Jornada*, 13 de septiembre de 1995.

intentos han dado frutos parciales, aunque, como es el caso del acuerdo con la Unión Europea, muy vistosos.

En febrero de 1996, el presidente Zedillo realizó una gira por Europa y participó en el Foro Económico Mundial en Davos, Suiza. Ahí afirmó que el Tratado de Libre Comercio con América del Norte había superado *las pruebas más difíciles durante 1995* y que se seguiría *implantando, al igual que cualquier otro tipo de acuerdo de libre comercio con Europa o América Latina*.⁶ La declaración del presidente reflejaba el propósito de buscar en Europa nuevas fuentes de inversión y apoyo para México aprovechando el hecho de que, durante el último año del gobierno de Salinas (1994), la Unión Europea (UE) propuso la idea de firmar un acuerdo con México que fuera más allá de la simple cooperación, establecida en el acuerdo marco entre ambas partes en vigor desde 1991. Para facilitar el logro del llamado Acuerdo de Asociación Económica y Concertación Política entre la UE y México, nuestro país ha buscado apoyos en naciones como España y Gran Bretaña.

La visita oficial a México del primer ministro español, José María Aznar, en septiembre de 1996, sirvió no sólo para que se firmara el Fondo Mixto para Fomentar la Cooperación Educativa y Técnica, Científica y Cultural —con una aportación de 3 000 000 de dólares— y para establecer las bases de una más estrecha colaboración en el combate al terrorismo, sino también para asegurar el apoyo del gobierno español en Bruselas en relación con dicho acuerdo. Asimismo, durante la visita a México del canciller alemán, Helmut Kohl, ese mismo mes, se decidió firmar un convenio de promoción y protección recíproca de la inversión (que México ya aprobó a fines de 1997, lo cual pone en entredicho la aplicación de la cláusula Calvo), y se afirmó que Alemania podría invertir en este país 2 000 000 000 de dólares, aproximadamente, en un periodo de cuatro años. Con todo, lo más importante para México era conseguir el respaldo del gobierno alemán para el acuerdo con la UE. De la misma manera, se buscó que, durante su visita a nuestro país en octubre de 1996, el primer ministro portugués Guterres diera el apoyo de su gobierno para la firma del acuerdo con México.

Debe señalarse que algunos países de la Unión Europea como Francia e Italia no vieron con buenos ojos la idea de firmar un acuerdo con México. Asimismo, las cláusulas sobre democracia y respeto a derechos humanos que la Unión Europea adiciona en los acuerdos que suscribe se utilizaron, por parte de algunos grupos poco amistosos con nuestro país, como

⁶ *La Jornada*, 4 de febrero de 1996. Cursivas del autor.

instrumentos para presionarlo en cuestiones como la de Chiapas. Esto hizo pensar que sería difícil crear un consenso favorable a México en relación con este acuerdo durante 1996 y buena parte de 1997.⁷ En parte por ello, el presidente Zedillo llevó a cabo una gira de trabajo por Francia y Alemania en octubre de 1997 con el objetivo fundamental de consolidar el acuerdo con la UE, y sobre todo, de lograr el apoyo final de Francia, país con el que se firmaron acuerdos en otras áreas como narcotráfico, combate al lavado de dinero, promoción del Estado de derecho, procuración de justicia y seguridad pública.⁸ No obstante, esta gira puso de manifiesto la oposición que existía contra México entre grupos y organizaciones no gubernamentales que presionaron, supuestamente, en favor de los derechos humanos e intentaron impedir el apoyo del gobierno francés para el acuerdo.

Este acuerdo resulta mucho más favorable para México —socio número 28 de la UE— que para los europeos. Para nuestro país los beneficios no vendrían tanto del lado comercial, el cual durante los últimos años ha resultado desfavorable, sino de los apoyos políticos y tecnológicos que Europa pudiera brindarnos. Este nuevo acuerdo fijaría las bases para crear un área de libre comercio para los bienes y productos, así como también favorecería la institucionalización del diálogo político, más allá de la mera formalidad, con el fin de discutir temas de mutuo interés y de alcanzar acuerdos y posiciones comunes al respecto. La firma final de este acuerdo representó el éxito de la estrategia de política exterior más ambiciosa de lo que va del sexenio. A pesar de este punto favorable para México, los problemas internos y la falta de una adecuada promoción han hecho que este tema pase casi inadvertido por parte de la opinión pública y no tenga, ni de lejos, el impacto que en otras circunstancias se esperaría.

En cuanto a los países que conforman la Cuenca del Pacífico, su poco interés en México se hace más evidente aún. En agosto de 1996, el primer ministro japonés realizó una visita a México. De manera previsible, Japón consideró que no había condiciones favorables para aumentar su inversión en nuestro país, entre otras razones, debido a que los empresarios japoneses estimaron que México no les estaba otorgando un trato de igualdad para sus compañías, en relación con las estadounidenses. Se quejaron también de la mala infraestructura (carreteras y comunicaciones), así como de la falta de continuidad en las políticas gubernamentales. Además, un

⁷ *Reforma*, 15 de octubre de 1996.

⁸ Para un detallado recuento de estos acuerdos, véase *El Financiero*, 2 de octubre de 1997.

factor que seguramente fue importante para definir las posiciones de estos inversionistas en México fue el secuestro del empresario japonés Mamoru Kono, en Baja California, días antes de la visita oficial del primer ministro. Al término de ésta, sólo se logró un crédito por 960 000 000 de dólares para financiar exportaciones mexicanas.⁹

En noviembre de 1996, el presidente Zedillo llevó a cabo una gira por algunos países de Asia-Pacífico con motivo de la reunión en Manila, Filipinas, del APEC, el mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico, al cual México pertenece desde 1993 y del que desearía ser un socio más activo. En esa gira, el presidente Zedillo habló de los éxitos logrados por la apertura económica y criticó la idea de crear bloques regionales que sean fronteras cerradas, pues atentarían contra el avance del comercio global.¹⁰ El optimismo que necesariamente acompaña a toda gira de este tipo no se hizo esperar. Por ejemplo, el entonces secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría, declaraba que la visita del presidente Zedillo a Corea se reflejaría en el futuro en inversiones por 1 000 000 000 de dólares en México por parte de los principales consorcios coreanos,¹¹ y que, en el caso de Singapur, la gira presidencial dejaba comprometidos proyectos por 70 000 000 de dólares que habrían de realizarse en nuestro país.¹² Igual optimismo acompañó al presidente en la Cumbre del APEC en Vancouver, Canadá, a mediados de noviembre de 1997. Ahí el presidente, tanto en el foro de la Cumbre como en reuniones privadas, hizo una defensa del libre comercio arguyendo que sólo este modelo económico permitirá el desarrollo de los distintos países. Zedillo recordó que México no sólo tuvo una respuesta sólida por parte de su economía para enfrentar la crisis desatada por el llamado "efecto dragón" (la caída de las bolsas de Asia-Pacífico, que afectó también a otros países como Estados Unidos o Brasil), economía que puso como modelo a seguir, sino que, después de China, ha sido el país en vías de desarrollo que más inversión ha recibido.¹³ No obstante el énfasis puesto en el discurso en que nuestra economía está abierta para quien quiera invertir o hacer transacciones comerciales, los resultados concretos siguen siendo magros. América Latina está considerada en un plano secundario dentro de la expansión de las economías del sureste asiático.

⁹ *La Jornada*, 21 de agosto de 1996.

¹⁰ *Excelsior*, 24 de noviembre de 1996.

¹¹ *Excelsior*, 30 de noviembre de 1996.

¹² *Excelsior*, 28 de noviembre de 1996.

¹³ *El Nacional*, 24 de noviembre de 1997.

Por lo que toca a nuestras relaciones con América Latina, lo más significativo ha sido la participación de México en las V, VI y VII cumbres iberoamericanas que tuvieron lugar en octubre de 1995 en Bariloche, Argentina, en noviembre de 1996 en las ciudades chilenas de Santiago y Viña del Mar, y en noviembre de 1997 en la isla Margarita, Venezuela. En general, los saldos concretos de estas reuniones van escasamente más allá del protocolo. Sin entrar en grandes detalles, la V Cumbre Iberoamericana, en Argentina tuvo como tema "La educación como factor esencial del desarrollo económico y social"; la VI, en Chile, "La gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa", y la última Cumbre, en Venezuela, "Los valores éticos de la democracia", así como una evaluación de los intereses comunes de los países iberoamericanos en otros ámbitos de la cooperación. Como es posible apreciar, la magnitud de los temas pocas veces permite ir más allá de un mero refrendo de discursos y posiciones frente a los cuales es imposible disentir, tales como "lo benéfico del combate a la pobreza", "la necesidad de la educación para el desarrollo", "el valor político de la democracia" y demás. Asimismo, nunca faltan las exhortaciones a estrechar los vínculos culturales y económicos entre los países que supuestamente comparten un pasado. En realidad, el asunto de mayor contenido durante los últimos años, y al que México se adhirió, fue la condena a la ley Helms-Burton, por la cual Estados Unidos pretende sancionar a empresas que inviertan en Cuba.

En América Latina, México tiene previsto firmar un acuerdo de libre comercio con el Mercosur —integrado por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay—, para lo cual inició pláticas durante los primeros meses de 1997, pero sin haber llegado todavía a nada concreto. De lograrse, sería un paso importante en la construcción de un vínculo con América Latina más sólido que los que hoy existen, pues a pesar de que México ha firmado acuerdos similares con algunos países del área (Chile en 1991, Costa Rica en 1994, Colombia, Venezuela y Bolivia en 1994), poco es el impacto real de éstos en la balanza comercial de nuestro país, salvo por el caso de Chile. Lo anterior queda ejemplificado en los siguientes cuadros, en los que se comparan nuestros intercambios comerciales con América del Norte y los que hemos tenido con América Latina durante los últimos años.

Resulta claro que el peso de nuestros intercambios comerciales con América Latina no es en absoluto comparable con el relativo a Estados Unidos. Es posible afirmar con fundamento que en el corto y mediano plazos no existen contrapesos efectivos a la creciente dependencia de México respecto a Estados Unidos, pues ni los cambios estructurales en el escenario internacional que han tenido lugar desde hace una década, ni las circunstancias internas actuales del país facilitan la diversificación

CUADRO 1
Exportaciones de México hacia América Latina y América del Norte,
1987-1996
(en millones de dólares)

<i>País/Año</i>	<i>1987</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Estados Unidos	13 265	18 837	37 468	43 117	51 943	66 757	80 663
Canadá	312	226	1 000	1 541	1 470	1 979	1 181
América Latina	1 599	1 791	2 700	2 822	2 754	4 509	5 898
Chile	44	90	152	194	203	490	689
Colombia	137	110	219	236	304	453	438
Venezuela	84	135	199	227	174	380	424
Costa Rica	55	62	107	99	95	137	188
Bolivia	1	4	9	17	13	24	30
Total de exportaciones al mundo	20 532	27 161	46 497	52 015	61 033	79 823	95 991

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

CUADRO 2
Importaciones de México procedentes de América Latina y América del Norte entre
1987-1996
(en millones de dólares)

<i>País/Año</i>	<i>1987</i>	<i>1990</i>	<i>1992</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Estados Unidos	8 252	19 846	44 279	46 542	57 009	54 017	67 629
Canadá	375	391	1 052	1 163	1 600	1 374	1 744
América Latina	426	1 400	2 581	2 708	3 159	2 158	2 217
Chile	7	41	105	143	250	548	402
Colombia	4	36	80	92	133	107	97
Venezuela	6	152	288	250	327	235	234
Costa Rica	2	38	16	24	30	17	58
Bolivia	1	6	19	18	21	6	8
Total de importaciones de México	12 758	30 014	63 337	65 580	79 199	72 480	89 464

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

de las relaciones internacionales para lograr nuevos apoyos. Y, por lo que se puede prever en el horizonte, México no tiene opciones reales, por más que se afirme lo contrario en el discurso de la política exterior.

En cuanto a las razones de carácter interno que impiden el diseño de una política exterior, debe decirse que, sobre todo durante su primer año, la gravedad de los problemas políticos y económicos obligó al gobierno de Zedillo a concentrar en ellos sus esfuerzos e impuso una serie de restricciones a su capacidad para llevar a cabo exitosamente acciones sólidas y diversificadas en el plano internacional. No obstante, durante los tres primeros años del gobierno de Zedillo, frente a la reforma del Estado y el crecimiento económico, la política exterior se ha descuidado y ha llegado a ocupar un lugar secundario. En pocas palabras, el perfil de la actual política exterior es tan bajo y discreto que se vuelve casi inexistente.

Durante el primer año del gobierno de Zedillo (1995), como se mencionó, a causa de la gravedad de la situación política y económica, poco fue lo que se hizo en materia de política exterior. A partir del segundo año (1996), sin embargo, el gobierno ha buscado nuevos contactos y vínculos con el exterior. Esto ha tratado de profundizarse durante el tercer año (1997), cuando hubo 18 visitas oficiales de jefes de Estado y de gobierno a nuestro país y el presidente Zedillo llevó a cabo varias giras internacionales. A pesar de que se firmó una enorme cantidad de convenios con todos los mandatarios visitantes, la mayoría de estos acuerdos tienen un marcado carácter simbólico, como se puede apreciar en el cuadro 3. Por otra parte, durante 1997 la cuestión electoral mantuvo la política exterior fuera de las preocupaciones del gobierno. El presente año tampoco se vislumbra muy prometedor, ya que el asunto de Chiapas será probablemente la prioridad del gobierno.

Los intentos por diversificar la política exterior de México podrían llevar a pensar que establecer o fortalecer relaciones con otros países y regiones diferentes de América del Norte —Estados Unidos en particular— refleja la existencia de una estrategia en consonancia con este deseo. La realidad, desafortunadamente, es otra, pues el simple deseo casi obsesivo de reducir la dependencia frente a Estados Unidos mediante nuevos vínculos con el resto del mundo no se traduce en resultados concretos y claros en ese mismo sentido.

No se puede negar que el actual gobierno ha tenido la voluntad de buscar nuevas relaciones con el mundo, pero esta voluntad no significa la existencia de una estrategia. La poca importancia que tiene la política exterior frente a otras prioridades ha conducido prácticamente a renunciar a ella. México se ha quedado con el deseo de reducir su dependencia frente a Estados Unidos, enmarcado en un discurso que pregona la di-

CUADRO 3
 Visitas de jefes de Estado y de gobierno a México durante 1997

<i>Visitante</i>	<i>Procedencia</i>	<i>Acuerdos, convenios o tratados</i>
Rafael Caldera Presidente (6-8 de febrero de 1997)	Venezuela	Tratado de Extradición. Acuerdo de Asistencia en Materia Penal. Acuerdo de Asistencia Agrícola. Acuerdo de Cooperación Cultural. Acuerdo para Combatir la Doble Tributación. Convenio de Intercambio de Personal Diplomático.
Álvaro Arzú Iragoyen Presidente (17-18 de marzo de 1997)	Guatemala	Convenio en Materia de Energía. Convenio en Materia de Extradición. Convenio para el Combate al Narcotráfico. Convenio para el Control de Flujo Migratorio. Convenio para la Revisión del Intercambio Comercial.
Juan Carlos I y Sofía Reyes (4-7 de abril de 1997)	España	Convenio en Materia de Extradición. Convenio de Ejecución de Sentencia. Convenio para la Regulación de la Adopción de Menores. Convenio de Inmigración y Adquisición de Nacionalidad.
Arpad Góncz Presidente (14-15 de abril de 1997)	Hungría	Acuerdo para Consultas Políticas. Acuerdo de Supresión de Visas Ordinarias.
William J. Clinton Presidente (5-7 de mayo de 1997)	Estados Unidos de América	Declaración Conjunta sobre Migración. Acuerdo sobre Protección de los Recursos Naturales y la Fauna. Acuerdo sobre Intercambio Educativo y Cultural. Acuerdo sobre la Detección de Transacciones Financieras Ilícitas. Acuerdo sobre la Construcción y Ampliación de Puentes, hasta la Creación de Infraestructura y Mecanismos de Enlace Fronterizos.
Fidel V. Ramos Presidente (9-13 de junio de 1997)	Filipinas	Convenio para el Intercambio de Información y Capacitación en Materia de Combate al Narcotráfico. Supresión de Visas a Diplomáticos. Convenio de Cooperación en Educación Técnica y Científica. Convenio para la Ratificación del Convenio Turístico Firmado en mayo de 1995. Memorando para Curso al Personal del Servicio Exterior de ambos Países.

 CUADRO 3 CONTINUACIÓN

Armando Calderón Sol Presidente (21-24 de mayo de 1997)	El Salvador	Convenio de Cooperación Educativa y Cultural. Quinto Protocolo Adicional al Acuerdo de Alcance Parcial. Acuerdo para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos. Tratado de Extradición entre Ambos Gobiernos. Tratado de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal.
Kim Young Sam Presidente (26-28 de junio de 1997)	Corea	Acuerdo para la Supresión de Visas para Diplomáticos y Funcionarios Públicos. Acuerdo para crear la Comisión Mixta de Cooperación Comercial e Industrial.
Ernesto Pérez Balladares Presidente (29-30 de julio de 1997)	Panamá	Tratado de Extradición. Acuerdo de Cooperación sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal. Convenio de Cooperación Educativa y Cultural. Acuerdo de Supresión de Legalización o Visado de Documentos de Carácter Comercial.
Juan Carlos Wasmosy Monti Presidente (31 de julio y 31 de agosto de 1997)	Paraguay	Acuerdo de Supresión de Visas Diplomáticas y Oficiales. Acuerdo para el Combate al Tráfico Ilícito de Estupefacientes. Acuerdo para el Otorgamiento Recíproco de Permisos de Trabajo a Cónyuges e Hijos Menores de Funcionarios o Diplomáticos. Acuerdo de Cooperación de las Academias Diplomáticas. Acuerdo de Salud y Seguridad Social.
Leonel Fernández Reyna Presidente (17-18 de agosto de 1997)	República Dominicana	Convenio Básico de Cooperación Técnica y Científica. Acuerdo de Desarrollo Social. Acuerdo de Promoción Comercial. Convenio de Cooperación Académica. Acuerdo para la Supresión de Visas en Pasaportes Diplomáticos. Convenio sobre Cooperación en Materia de Combate al Tráfico Ilícito, Abuso de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas y Delitos Conexos. Convenio de Cooperación Energética.

CUADRO 3 CONTINUACIÓN

Goh Chek Tung Primer Ministro (11-13 de septiembre de 1997)	Singapur	Memorandos de Entendimiento entre las Cancellierías. Memorandos de Cooperación Cultural.
Arnoldo Alemán Lacayo Presidente (17-21 de septiembre de 1997)	Nicaragua	Memorando de Entendimiento en Materia de Atención a Nacionales en el Extranjero. Memorando de Entendimiento en Materia de Cooperación Académica. Acuerdo de Cooperación Técnica, Científica y Tecnológica en Materia Agropecuaria.
Leonid Kushma Presidente (25-26 de septiembre de 1997)	Ucrania	Declaración sobre los Principios de las Relaciones y Cooperación entre las dos Naciones. Convenio Básico de Cooperación Científica, Técnica y Tecnológica. Convenio Básico de Cooperación Educativa y Cultural. Acuerdo sobre la Exención de Visas para los Pasaportes Diplomáticos.
Álvaro Arzú Iragoyen Presidente (30-31 de octubre de 1997)	Guatemala	Acuerdo de Desarrollo Económico, Social y Cultural en Forma Paralela con Municipios. Convenios sobre Agricultura, Salud, Turismo y Migración. Convenio para el Combate al Crimen Organizado.
Carlos Saúl Menem Presidente (26-30 de noviembre de 1997)	Argentina	Convenio para Evitar la Doble Imposición del Impuesto sobre la Renta en la Operación de Buques y Aeronaves de Transporte Internacional. Acuerdo para el Uso Recíproco de Satélites y la Transmisión y Recepción de Señales para la Prestación de Servicios en las dos Naciones. Convenio de Cooperación Cultural Educativa a fin de Incrementar el Intercambio entre las Instituciones de Ambos Estados. Convenio para el Mutuo Reconocimiento de Certificados de Estudio de Nivel Primario y Medio Técnico o sus Equivalentes. Acuerdo entre la Coordinación de Comunicación Social del Gobierno Federal de México y la Secretaría de Prensa y Difusión de la Presidencia de Argentina, a fin de Estimular la Producción Conjunta y el Intercambio de Programas Culturales, Educativos, Ambientales, Deportivos, Turísticos, Económicos, entre otros.

 CUADRO 3 CONTINUACIÓN

		<p>Convenio Marco de Cooperación entre el Banco Nacional de Comercio Exterior de México y el Banco de Inversión y Comercio Exterior de Argentina.</p> <p>Convenio Marco de Cooperación entre el Banco Nacional de Comercio Exterior de México y la Fundación Expoart y Fundación Invertir de Argentina.</p> <p>Convenio de Cooperación entre Nacional Financiera de México y la Secretaría para la Pequeña y Mediana Empresa de Argentina.</p> <p>Minuta de la Segunda Reunión de la Comisión Mixta México-Argentina contra las Drogas, por la cual se Establece un Grupo de Trabajo Binacional para Combatir y Prevenir la Adicción.</p>
<p>Jiang Zemin Presidente (29 de noviembre y 29 de diciembre 1997)</p>	<p>China</p>	<p>Convenio para la Supresión Recíproca de Visas en Pasaportes Diplomáticos y de Servicio u Oficiales</p> <p>Acuerdo de Cooperación entre la Comisión Nacional de Deporte de México y la Comisión Estatal de Cultura Física y Deporte de la República Popular de China.</p> <p>Convenio de Intercambio Académico y Cooperación entre el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología de México y la Academia de Ciencias Sociales de la República Popular de China.</p> <p>Convenio sobre la Implementación del Proyecto de Desarrollo Integral de la Agricultura Moderna en México.</p>

versificación, y también se ha quedado con una diplomacia hueca. La diplomacia, que es una herramienta de toda política exterior, se refiere al protocolo, a las formas, al mantenimiento de representaciones de México en otros países y a las visitas oficiales. De eso hubo mucho durante el segundo y tercer años del gobierno de Zedillo. Pero diplomacia no es lo mismo que política exterior, pues ésta tiene que ver con el desarrollo de una visión de mediano y largo plazos, con el diseño de un proyecto y una estrategia para insertarse adecuadamente en un mundo cambiante, con la planeación de escenarios alternativos y con el establecimiento de una compleja agenda de temas que trasciendan el ámbito económico.

POLÍTICA EXTERIOR O RELACIÓN BILATERAL Y DIPLOMACIA

En esta sección se pretende mostrar, por un lado, que a lo largo del presente sexenio la política exterior no ha sido importante más allá de su aspecto económico, toda vez que ha buscado primordialmente el fomento de inversiones extranjeras y la promoción del comercio exterior, y dejado en un lugar secundario temas que en otros tiempos fueron prioritarios. Por el otro, se hace referencia a algunos casos que muestran una creciente concentración de nuestros vínculos con Estados Unidos, lo cual se traduce también en mayor dependencia de nuestro país respecto de aquél.

Si durante el gobierno del presidente Salinas de Gortari una de las tareas prioritarias de la política exterior fue servir como apoyo a los cambios de orden interno, en el caso del gobierno de Zedillo sólo ha servido para buscar nuevas fuentes de recursos que ayuden a frenar la crisis económica desatada a comienzos de su administración. De este modo, los esfuerzos del presente gobierno en sus relaciones exteriores se han concentrado desde sus inicios hasta nuestros días en la expansión del comercio internacional y la promoción de nuestro país como un paraíso para el inversionista.

En enero de 1995, el entonces secretario de Hacienda Guillermo Ortiz Martínez, a la cabeza de un grupo de alto rango del gobierno mexicano, negoció un paquete de rescate financiero por 40 000 000 000 de dólares con Estados Unidos, por el cual México se comprometía a dejar como garantía los ingresos provenientes de la exportación de petróleo crudo en caso de que no fuera capaz de hacer frente a sus obligaciones de pago.

Uno de los dos objetivos centrales del Plan de Emergencia Económica propuesto por el presidente Zedillo el 28 de diciembre de 1994 era reducir el déficit de la cuenta corriente, para lo cual se planteó como una de las prioridades del gobierno la promoción y expansión del comercio exterior de México. A partir de entonces se aceleraron las negociaciones comerciales con el G-3, cuya culminación fue la firma del Tratado de Libre Comercio entre Colombia, Venezuela y México el 1 de enero de 1995 (tratado negociado en 1994). También se iniciaron negociaciones para la firma de otros acuerdos de libre comercio con Costa Rica, Centroamérica—Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras—, Ecuador y Perú. Asimismo, tuvieron lugar pláticas para acelerar la desgravación arancelaria del acuerdo de libre comercio con Chile de enero de 1994.

A lo largo de 1995 y 1996 los esfuerzos del gobierno por promover y diversificar el comercio y la inversión han quedado patentes en casi todos los foros en los que México ha participado. Sin embargo, el objetivo de diversificación no se ha podido alcanzar con el éxito deseado, pues si bien

las cifras muestran un importante crecimiento en esta área, ha seguido concentrándose en Estados Unidos, nuestro tradicional socio principal.

En el cuadro 4 se observa que las exportaciones mexicanas tuvieron un rápido crecimiento entre 1994 y 1995, al pasar de 60 833 a 79 890 000 000 de dólares, lo que significó un incremento de 31.3%, mientras que en el mismo periodo las importaciones pasaron de 79 374 a 72 493 000 000 de dólares, lo que se tradujo en una contracción de 8.6%. De enero a octubre de 1996 las exportaciones alcanzaron la cifra de 79 072 000 000 de dólares, lo que representó un crecimiento de 20% respecto al mismo periodo del año anterior.

A pesar del crecimiento en las exportaciones y el discutido superávit en la balanza comercial, la diversificación del comercio exterior sigue siendo un objetivo no alcanzado, en tanto que, como se puede ver en el cuadro 5, las exportaciones a América del Norte han registrado un incremento notable al pasar de 70.1 a 87.5% entre 1990 y 1994, del cual le corresponde 85.1% a Estados Unidos. Por otra parte, el comercio con

CUADRO 4
México: balanza comercial total
(millones de dólares)

<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>%Crecimiento</i>	<i>Importaciones</i>	<i>% Crecimiento</i>	<i>Saldo</i>
1990	26 838	17.4	32 802	28.9	-5 964
1991	42 687	59.0	51 724	57.6	-9 037
1992	46 195	8.2	64 213	24.1	-18 018
1993	51 832	12.2	67 548	5.1	-15 716
1994	60 833	17.2	79 374	21.4	-18 541
1995	79 890	31.3	72 493	-8.6	7 397
1996*	79 027	—	73 209	—	5 818

*Cifras correspondientes hasta el mes de octubre de 1996.

Fuentes: Banco de Comercio Exterior y Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Canadá ha mostrado un pequeño crecimiento a lo largo de este periodo, lo que no ha sucedido con otras áreas como la Unión Europea, con la cual más bien ha habido una reducción de las exportaciones, al pasar de 13% de las exportaciones totales de México en 1990 a 4.4% en 1994. Lo mismo se puede decir de las exportaciones mexicanas a regiones como Asia y la ALADI, como se puede ver en el cuadro 5.

A partir de los cuadros 4, 5 y 6 se puede deducir que ha habido una gran concentración del comercio con Estados Unidos, lo cual implica mayor dependencia respecto al vecino del norte. Del superávit de

7 397 000 000 de dólares de nuestra balanza comercial en 1995, 6 075.4 000 000 fueron producto del intercambio con dicho país.

CUADRO 5
Exportaciones mexicanas por principales destinos
(porcentaje)

	1990	1991	1992	1993	1994
América del Norte	70.1	82.1	83.1	85.9	87.5
Estados Unidos	68.7	79.5	81.0	83.0	85.1
Canadá	1.4	2.6	2.1	2.9	2.4
ALADI	3.2	2.3	2.9	3.0	2.6
Unión Europea	13.0	7.7	7.1	5.1	4.4
Asia	1.2	0.9	1.0	0.9	0.8

Fuente: Banco de Comercio Exterior.

La creciente dependencia económica respecto a Estados Unidos se refleja también en otros ámbitos de la relación, pues las acciones en materia de política exterior por parte de México en no pocas ocasiones se reducen a simples reclamaciones frente a los ritmos de la política interna del vecino del norte. En este sentido, se puede hacer referencia a varios casos

CUADRO 6
Comercio exterior con América del Norte
(millones de dólares)

	<u>Canadá</u>		<u>Estados Unidos</u>	
	1994	1995	1994	1995
Flujo comercial	1 625.7	1 780.3	50 650.6	57 320.3
Saldo balanza comercial	226	408.3	-1 844.0	6 075.4
Exportaciones totales	925.8	1 094.3	24 403.3	31 697.9
Petroleras	47.8	54.0	2 514.7	3 096.4
Petróleo crudo	47.8	48.1	2 323.9	2 866.4
Otros	0.0	5.9	190.8	230.0
No petroleras	878.1	1 040.3	21 888.6	28 601.5
Agropecuarias	12.1	15.6	1 522.3	2 443.9
Extractivas	1.1	3.5	108.3	160.3
Manufactureras	864.9	1 021.2	20 258.0	25 997.3
Importaciones totales	699.8	686.0	26 247.3	25 622.5
Bienes de consumo	108.7	70.3	2 790.6	1 732.8
Bienes intermedios	442.2	484.7	19 854.5	21 510.5
Bienes de capital	148.8	131.1	3 602.2	2 379.2

Fuente: Banco de Comercio Exterior.

particulares, aunque en el marco del TLC cabría citar, entre otros, los casos del jitomate y del autotransporte. En ambos se muestran la clara discrecionalidad por parte de Estados Unidos y el limitado margen de maniobra que ha tenido el gobierno mexicano frente a las arbitrariedades estadounidenses derivadas de su política interior.

El caso del jitomate se inició con una petición presentada por los productores del estado de Florida ante la Comisión de Comercio Internacional (ITC) de Estados Unidos. En esa petición se solicitaba llevar a cabo investigaciones sobre las importaciones de jitomate mexicano, pues se consideraba que éstas dañaban el mercado local. Los productores de Florida esperaban que de este modo se pusiera en práctica, por primera vez, el mecanismo llamado *snap back* acordado durante las negociaciones del TLC. Por medio de este instrumento los productores de Florida, aprovechando la coyuntura electoral en Estados Unidos, pretendían que su gobierno diera marcha atrás a la reducción en la tasa de aranceles para evitar con ello perjudicar su mercado de jitomate. Cabe señalar que los productores de jitomate de Florida dominaban 70% del mercado estadounidense y, a partir de 1994, con la puesta en marcha del TLC, así como por haber tenido malas temporadas, redujeron su producción 36 por ciento.

Como resultado de las investigaciones llevadas a cabo por la ITC se pudo comprobar que las exportaciones mexicanas de jitomate no habían perjudicado a los productores de Florida.¹⁴ Sin embargo, quedaba por determinar si los productores mexicanos habían incurrido en prácticas desleales (*dumping*) o discriminación de precios. La investigación que llevó a cabo el Departamento de Comercio de Estados Unidos no llegó a su fin debido a la presión que ejercieron los productores de Florida para obtener protección para su industria, lo que condujo al gobierno del presidente William Clinton a firmar un acuerdo con ellos, por cinco años, mediante el cual se suspendía la investigación y en consecuencia se retrasaba la reducción de aranceles de la hortaliza mexicana. Los productores de este lado de la frontera tuvieron que aceptar lo poco que pudo negociar el gobierno de México, es decir, un precio mínimo de 5.17 dólares por caja de 25 libras. El gobierno no pudo defender a sus productores de las políticas de Estados Unidos en el marco del TLC y con los instrumentos del mismo. Esta posibilidad siempre estuvo abierta, pues la decisión estadounidense de cerrar la frontera al jitomate mexicano se vio llena de irregularidades, como bien lo señalaron, incluso, algunos congresistas de Estados Unidos, para quienes la investigación del Departamento de Co-

¹⁴ *La Jornada*, 3 de julio de 1996.

mercio estuvo prejuiciada de origen, contaminada por el año electoral y dirigida de tal forma que necesariamente desembocaría en la imposición de sanciones comerciales.¹⁵

El caso del autotransporte mostró con mucho mayor claridad la debilidad del gobierno mexicano frente a Estados Unidos. De acuerdo con lo establecido en el TLC, desde el 18 de diciembre de 1995 los camiones de carga de ambos países podrían trabajar libremente en los estados fronterizos. Sin embargo, el gobierno estadounidense decidió unilateralmente y, en consecuencia de manera arbitraria, imponer la prohibición —o prórroga indefinida— a la entrada de camiones de carga mexicanos, pues consideró que los vehículos no cumplían con las normas de seguridad y ecología. En realidad, la prohibición obedeció a la presión del poderoso sindicato local de transportistas que aprovechó la coyuntura electoral. En este sentido es importante recordar la agresiva campaña radiofónica contra el TLC pagada por el Sindicato de Transportistas de Estados Unidos, que exigía explícitamente la suspensión de la cláusula sobre transporte fronterizo.¹⁶

En esta ocasión el gobierno mexicano se tuvo que conformar con la celebración de reuniones técnicas y de trabajo para poner fin al aplazamiento de la provisión del TLC en la materia. Todas esas negociaciones se llevaron con tanta confidencialidad que hasta la fecha no se sabe a ciencia cierta cuál fue el resultado. Lo que se puede concluir de este caso es que nuevamente México fue víctima del proteccionismo estadounidense, así como de las variables de su política interna.

A pesar de estos problemas, el entonces secretario de Relaciones Exteriores de México José Ángel Gurría afirmó, en la XIII Reunión Binacional de principios de mayo de 1996, que “el Tratado de Libre Comercio ha fortalecido el marco institucional en el que se inscriben los vínculos comerciales de México y Estados Unidos”. En la misma reunión el canciller Gurría se limitó a declarar que ambos gobiernos deberían “mostrar voluntad política para resolver las diferencias en el ámbito comercial con una actitud abierta, de buena fe y apegados estrictamente a los principios y normas ya existentes”, pues “resulta indispensable que nuestros países refrenden su compromiso con la aplicación efectiva de las reglas del comercio y del derecho internacional”.¹⁷ Similares afirmaciones hizo el presidente Zedillo durante la Cumbre del APEC en noviembre de 1997 en Vancouver, Canadá.

¹⁵ *Reforma*, 28 de octubre de 1996.

¹⁶ *El Economista*, 30 de enero de 1996.

¹⁷ *El Economista*, 7 de mayo de 1996.

En lo que va del sexenio del presidente Zedillo tal parece que la única acción en la cual el gobierno mexicano ha mostrado una posición contundente, más allá del ámbito de las declaraciones y las buenas intenciones, es la relativa a la controvertida ley Helms-Burton. Sobre este tema el gobierno había adoptado una actitud menos condescendiente con la Casa Blanca, pues, además de manifestar su oposición a la aplicación de legislaciones extraterritoriales, había prometido defender los intereses de las empresas y ciudadanos mexicanos ante la posible entrada en vigor de la citada ley, cosa que en el caso del grupo regiomontano Domos, S.A de C.V. no sucedió.¹⁸ No obstante, las protestas de algunos importantes socios de Estados Unidos (incluyendo a México) ante organismos como la Organización Mundial de Comercio (OMC) han disuadido al gobierno del presidente Clinton de aplicarla.¹⁹

Otros temas en los que la política exterior y la diplomacia mexicana se han concentrado en la absorbente relación con Estados Unidos, son los referentes a migración y narcotráfico. Temas que, muchas veces, se han convertido en rehenes de aspectos económicos. Al respecto, México no ha hecho otra cosa que seguir la agenda y los ritmos que impone Washington. En el asunto de los inmigrantes mexicanos en Estados Unidos, tema de fundamental importancia para nosotros, no se pensó siquiera discutir la posibilidad de insertar un capítulo laboral en el TLC, pues claramente se afectaban intereses estadounidenses. En este sentido se ha preferido protestar cuando las violaciones a los derechos de los mexicanos en ese país lo ameriten, en vez de tratar de encontrar salidas de fondo para proteger a nuestros conacionales en territorio estadounidense, como sería el caso si México apoyara la inserción de un capítulo laboral en el TLC.

El tema del combate al narcotráfico, por otra parte, le ha servido al gobierno de Estados Unidos para calificar las acciones del mexicano en ese aspecto, lo cual solía ser considerado como una violación de nuestra capacidad para tomar decisiones autónomas y soberanas. La presión de Estados Unidos para que México lleve a cabo extradiciones, promulgue leyes más estrictas contra el lavado de dinero e intensifique el control

¹⁸ El grupo empresarial mexicano Domos, S. A. de C. V., señalado como objeto de posibles sanciones por parte del gobierno estadounidense, con base en la ley Helms-Burton, decidió reducir su participación en Cuba. El 26 de agosto de 1996, la Secretaría de Comercio, por medio de la embajada de México en Washington, informó sobre la decisión del gobierno de ese país de no otorgar visas para ingresar en Estados Unidos a los directivos de este consorcio y sus familiares. Finalmente, la empresa de Monterrey cedió a las presiones sin que se hubiera hecho nada concreto por parte del gobierno de México.

¹⁹ *The Washington Post*, 5 de enero de 1997. Citado en *El Financiero*, 6 de enero de 1997.

vehicular en la frontera se ha acompañado durante los últimos años de un mecanismo de evaluación general por parte del Congreso —la “certificación”— de las acciones que se llevan a cabo para combatir el narcotráfico. Cada año Estados Unidos “certifica” a distintos países y, cuando le toca el turno a México, las declaraciones contra esta violación a nuestra soberanía no se hacen esperar, a pesar de que en los hechos se haga muy poco al respecto. Un ejemplo claro de la efectiva presión sobre nuestro país, a pesar de las protestas, fue la rápida captura y extradición del jefe de los narcotraficantes del cartel del Golfo, García Ábrego, el 15 de enero de 1996, lo cual causó escándalo en México puesto que aquí también había cargos en su contra.

¿HAY FORMA DE RECONSTRUIR LA POLÍTICA EXTERIOR?

A la luz de lo que se ha explicado en los apartados anteriores, cualquier intento de respuesta debe empezar por reconocer el hecho de que, para un país como México, los factores externos y las opciones que se presentan en el escenario internacional condicionan el desarrollo de cualquier estrategia de política exterior. En el éxito o el fracaso en la consecución de los objetivos de dicha política intervienen las variables que existen en la política mundial. México no es actor principal en el escenario internacional; es tan sólo receptor, para bien o para mal, de los efectos de lo que hacen las grandes potencias.

Hemos dicho que, al menos en los tres primeros años de gobierno del presidente Zedillo (1995-1997), uno de los mayores obstáculos a la actuación de México más allá de sus fronteras inmediatas está en las pocas opciones reales que nos presenta el escenario internacional. También hemos señalado que la otra cara de la moneda, esto es, que el gobierno de México no ha sido capaz de diseñar una verdadera estrategia de política exterior que trascienda las esferas de la diplomacia y los inescapables problemas que supone nuestra vecindad con Estados Unidos, de quien somos cada vez más dependientes.

Lo anterior significa una doble tragedia, pues, por una parte, es verdad que hoy día México tiene pocos espacios importantes hacia dónde moverse dentro de un escenario internacional parco en alternativas reales. Por la otra, el problema de la política exterior tiene también causas internas, pues no existen estrategias de mediano y largo plazos sobre el papel que México debería desempeñar en el orden internacional —por modesto que pudiera ser. Lo que sí tenemos es mucha diplomacia, un discurso insistente en la necesidad de diversificar nuestros vínculos con el

mundo y una enorme voluntad de firmar acuerdos comerciales con quien se nos siente enfrente. En la mayoría de los casos, estos acuerdos adquieren mayor peso en la retórica que en la balanza comercial.

Ahora bien, la elaboración de una estrategia de política exterior implica, más allá de la mera proyección de buenos propósitos, tener una visión clara de lo que es el país y de lo que requiere de su ámbito externo. Es necesario volver a vincular la política exterior con la interna. Para ello es indispensable darle sentido a la primera como política de Estado en la esfera de las acciones concretas. Con la reforma al inciso X del artículo 89 de la Constitución, los principios básicos de la política exterior fueron elevados a rango constitucional, lo que hace de ellos el fundamento de una política exterior de Estado. Esta circunstancia no se ha aprovechado adecuadamente para tener una sólida estrategia que, independientemente del énfasis y características propias que le imprima la administración en turno, presente un proyecto para México en sus relaciones internacionales. No hay nadie dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) que se encargue concretamente del diseño de escenarios alternativos, como sí sucede dentro de ministerios similares en otros países; es el caso del Departamento de Estado, en Estados Unidos, o Itamaratí, en Brasil.

Asimismo, se debería mantener, junto con la estructura del servicio civil de carrera, la promoción de cuadros con el fin de tener un cuerpo diplomático y consular todavía más profesionalizado. Esto significa eliminar la idea y la práctica que vuelve ciertos puestos diplomáticos y consulares nada más que premios de consolación para políticos en desgracia.

Elaborar una verdadera estrategia en este campo requiere sobre todo de la voluntad política de aquellos que toman las decisiones para devolverle a la SRE una serie de funciones que le eran propias, pero que, a últimas fechas, le han sido retiradas para otorgárselas a otros despachos. Desde hace ya algunos años la SRE ha perdido facultades, y en consecuencia importancia, en favor de otras dependencias de la administración pública. De esta forma, la política exterior —o más bien las decisiones relativas a nuestros vínculos con el exterior, para ser congruentes con el argumento central de este trabajo— no se decide en Tlatelolco, sino en diferentes oficinas que carecen de un órgano central profesional en la materia. En este sentido, cabría preguntarse ¿qué tanto se explica la debilidad de la política exterior en función de la debilidad de la secretaría del ramo?

Entonces, un primer paso es contar con una secretaría que pueda reunir en su seno a quienes se dedican a la elaboración de estrategias y a quienes toman las decisiones al respecto. No es deseable mantener una estructura burocrática que se dedique sólo a la diplomacia, al protocolo y

a las protestas internacionales, mientras que son otras instancias las que en realidad deciden los vínculos de México con el resto del mundo. En este sentido valdría la pena analizar la estructura del Departamento de Estado en Estados Unidos, entre cuyas principales tareas están la formulación, la coordinación y la ejecución de la política exterior.²⁰ El Departamento de Estado maneja todas las relaciones de Estados Unidos con el exterior y tiene departamentos especializados por área geográfica que se encargan específicamente de los vínculos con ellas. Estos departamentos son: Asuntos Africanos, Asuntos Europeos, Asuntos del Este Asiático y del Pacífico, Asuntos Interamericanos, Asuntos del Medio Oriente y del Sur de Asia, y Asuntos de Organizaciones Internacionales. Tiene también una serie de departamentos por materia, que incluyen los de Asuntos Culturales y Educativos, Asuntos Económicos y de Negocios, Asuntos Político-Militares, Asuntos Públicos, Asuntos de Seguridad y Consulares, Inteligencia e Investigación y Administración. Inmediatamente debajo del secretario de Estado hay un subsecretario para asuntos políticos, otro para asuntos económicos y otro más para cuestiones de seguridad. En ese nivel hay asimismo un secretario adjunto de administración y un consejero. Ése es básicamente el cuerpo que se encarga del diseño y la ejecución de la política exterior de Estados Unidos.

Con base en este ejemplo, creemos que la reconstrucción de una política exterior debe empezar por una redistribución de funciones dentro de la administración pública que otorgue a la SRE muchas más facultades —y lo que es más importante, el control y la supervisión— sobre las transacciones internacionales del país. No se trata de erigirla en coordinadora de otros organismos burocráticos —cosa virtualmente imposible de realizar en la práctica— sino de concentrar en ella las decisiones de política exterior, previo diseño de la misma; se trata de crear una nueva Secretaría de Relaciones Exteriores.

²⁰ Departamento de Estado, *Foreign Policy and the Department of State*, Washington, 1976, p. 8.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Chabat, Jorge, "La política exterior: un avestruz en busca de rumbo", *Nexos*, vol. 19, núm. 217, enero de 1996.
- Departamento de Estado, *Foreign Policy and the Department of State*, Washington, 1976.
- El Economista*, 7 de mayo de 1996.
- El Economista*, 30 de enero de 1996.
- El Financiero*, 6 de enero de 1997.
- Excelsior*, 24 de noviembre de 1996.
- Excelsior*, 28 de noviembre de 1996.
- Excelsior*, 30 de noviembre de 1996.
- Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington, 1994 y 1996.
- Garza Elizondo, Humberto, "Los cambios de la política exterior de México, 1989-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm.4, octubre-diciembre de 1994.
- La Jornada*, 13 de septiembre de 1995.
- La Jornada*, 4 de febrero de 1996.
- La Jornada*, 3 de julio de 1996.
- La Jornada*, 21 de agosto de 1996.
- Ojeda Gómez, Mario, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- Reforma*, 15 de octubre de 1996.
- Reforma*, 28 de octubre de 1996.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, 1995.