

LA POLÍTICA Y EL COMERCIO DE MÉXICO HACIA AMÉRICA LATINA: 1994-2000

RICARDO MACOUZET NORIEGA
LUIS GONZÁLEZ VILLANUEVA

INTRODUCCIÓN

EN TÉRMINOS GENERALES, LAS PRINCIPALES ORIENTACIONES de la política exterior de México, entre finales de 1994 y 2000, tuvieron una gran continuidad con respecto a las del sexenio anterior. Ello se debió a dos razones principales: 1) en el ámbito externo, se consolidaron los cambios producidos por la globalización y el fin de la Guerra Fría. Éstos, dadas sus características, han condicionado en gran medida los vínculos de México con el exterior, en especial desde 1989; 2) en el ámbito interno, el gobierno de Ernesto Zedillo mantuvo casi invariable el modelo de desarrollo económico instrumentado durante el sexenio de Salinas de Gortari. Dado el vínculo estrecho entre este modelo y el exterior, ello supuso mantener, sin mayores cambios, las orientaciones y objetivos de la política económica externa iniciada años atrás.

Por otra parte, al igual que en el sexenio de Salinas, la política económica externa permeó el conjunto de la política exterior de México. Aquélla fue prioritaria frente a la agenda de la política externa tradicional. Temas como el desarme, la cooperación para el desarrollo y la reforma de los organismos internacionales, entre otros, se mantuvieron, pero, en general, con un perfil más bajo que los estrictamente económicos. Sin embargo, como una gran excepción en las semejanzas entre ambos sexenios, durante el gobierno de Zedillo disminuyó la tensión, claramente existente en la anterior administración, entre el cambio de modelo de desarrollo económico, los nuevos intereses, las nuevas realidades e influencias externas y las posturas tradicionales de la política exterior de México. A diferencia del gobierno de Salinas, la apertura económica interna se acompañó de un mayor cambio político interno, lo cual repercutió en el discurso y en acciones concretas de vinculación con el exterior. En otras palabras: entre finales de 1988 y 1994, se pretendió hacer una *perestroika* sin *glasnost*, mien-

tras que en el último sexenio la glasnost, sin revertir la perestroika —o más aún, para apoyarla—, se hizo cada vez más presente; a la aceptación de las nuevas realidades de la interdependencia económica, se añadieron cambios políticos internos que paulatinamente, no sin ambigüedades y contradicciones, fueron reorientando el discurso y la práctica externa en términos de una mayor aceptación de la interdependencia política en, por lo menos, un tema importante de la nueva agenda internacional: la democracia representativa.

A partir de estos supuestos podemos enunciar el planteamiento principal de nuestro trabajo: durante la administración que nos ocupa, la política exterior de México hacia América Latina mantuvo, al igual que la política exterior en su conjunto, una gran continuidad en relación con la del sexenio anterior; la nueva agenda internacional se combinó con la nacional para constreñir fuertemente la política exterior mexicana en el área latinoamericana; los asuntos económicos tuvieron preeminencia sobre los políticos, sin que, aun en aquéllos, América Latina fuera, más allá del discurso, una prioridad. Por otra parte, en la política exterior de México hacia América Latina es posible advertir la manera en que la apertura política interna influyó paulatinamente en algunos cambios —con menos tensión y contradicciones que en el sexenio anterior—, en relación con el discurso y la práctica política tradicional respecto de la democracia representativa.

Con el propósito de ilustrar las ideas expuestas líneas arriba, en este artículo se analizará la política exterior y las relaciones comerciales de México hacia América Latina durante el gobierno de Ernesto Zedillo. No pretendemos hacer una descripción pormenorizada de las mismas. Solamente se señalarán sus condicionamientos, sus rasgos y sus resultados, desde nuestro punto de vista, más sobresalientes y ejemplificativos de dichos vínculos. El trabajo se divide en dos grandes apartados. El primero se inicia con una descripción de los cambios internacionales y regionales que influyeron en el carácter de la relación con Latinoamérica, para después analizar la política exterior de México hacia la región, básicamente en el plano político-diplomático; los asuntos económicos se tratarán aquí solamente en términos muy generales, sobre todo en lo relativo a la continuidad del modelo instrumentado por Salinas de Gortari. En el segundo apartado se estudian las relaciones comerciales de México con América Latina y el Caribe. Con este propósito se divide la región, conforme a lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1995-2000, en tres zonas: Centroamérica, Sudamérica y el Caribe. Por su relevancia para la política exterior y el comercio de México hacia la región, en este apartado se analizarán brevemente, en términos particulares, las relaciones comerciales de México con Brasil y Cuba. Por otra parte, dada la importancia de los Estados Unidos

para América Latina en general, y en particular para México, a lo largo de este trabajo frecuentemente se hará referencia a la política mexicana hacia Latinoamérica en el marco de la relación de la región y de México con aquel país.

LA POLÍTICA EXTERIOR HACIA AMÉRICA LATINA

Contexto internacional y regional

El fenómeno de la globalización es muy complejo. Existen diversas interpretaciones acerca de su origen, efectos y perspectivas. Sin embargo, hay consenso acerca de que la misma se ha acelerado en la última década, principalmente en lo económico, aunque también en lo político. Este fenómeno ha traído como consecuencia una mayor interdependencia mundial, incidiendo no sólo en el carácter de las relaciones entre los estados, sino también sobre la política interna de numerosos países. Por otra parte, el fin de la Guerra Fría trajo consigo cambios importantes en la redistribución del poder en el ámbito internacional, obligando a un replanteamiento y reacomodo de la política exterior en la mayoría de los estados.

Escapa a los propósitos de este trabajo profundizar en el origen y las consecuencias de ambos fenómenos. Por tanto señalaremos algunos de sus principales efectos internacionales y específicamente sobre América Latina.

En lo internacional, el fin de la Guerra Fría trajo como consecuencia un incuestionable predominio político y militar de los Estados Unidos, "sin que pueda vislumbrarse, a corto plazo, otro poder que pueda contrarrestarlo".¹ Existen diversas interpretaciones acerca de las perspectivas del mundo que se está estructurando; sin embargo, parece haber acuerdo en cuanto a que la década pasada fue de claro dominio estadounidense.²

En segundo lugar, como producto de la globalización, durante los últimos años se ha consolidado la tendencia a la apertura y desregulación de las economías estatales, así como a la mundialización de los procesos productivos. En el campo económico, más que un orden unipolar, observamos una tendencia hacia la multipolaridad, con países dominantes en lo particular o como cabezas de bloques regionales. En adición a la confor-

¹ Mario Ojeda, "México y España veinte años después de la reanudación de relaciones", Foro Internacional, núms. 2-3, abril-septiembre de 1998, p. 173.

² Al respecto, véase, entre otros, Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", Foreign Affairs, marzo-abril de 1999, pp. 35-49.

mación de estos últimos, se han multiplicado recientemente los acuerdos comerciales bilaterales.

En tercer lugar, durante los últimos años se ha consolidado una nueva agenda internacional, fruto en buena medida de la gran homogeneidad ideológico-política que se produjo con el fin de la Guerra Fría. Los temas tradicionales relativos a la cooperación para el desarrollo, el desarme, las relaciones Norte-Sur y, en general, los vinculados al extinto conflicto Este-Oeste han sido desplazados o sustituidos en especial por los siguientes: la democracia, la defensa y promoción de los derechos humanos, el medio ambiente y el narcotráfico.³ Por supuesto, a estos temas habría que añadir los relativos al comercio y a la reforma económica internacional.

Por último, en esta apretada síntesis, hay que agregar un fenómeno importante. La globalización, el fin de la Guerra Fría y en general la mayor interdependencia han "contribuido a erosionar el concepto tradicional de soberanía [...] Por lo menos está claro que el viejo concepto de soberanía absoluta, derivado del Estado autárquico y cerrado, está cediendo a otro más dinámico, que se ajusta a la intensificación del comercio y de las relaciones internacionales de hoy".⁴ Este fenómeno, íntimamente vinculado a la nueva agenda internacional, ha provocado que las fronteras estatales se diluyan a favor de una mayor intervención de organismos o de órganos jurídicos internacionales en asuntos que antes se localizaban sólo en la jurisdicción interna. Ello es claramente observable en el campo de los derechos humanos. La creación de la Corte Penal Internacional es el mejor ejemplo al respecto.

En lo regional, América Latina ha resentido de manera considerable los efectos tanto de la globalización como del fin de la Guerra Fría. Difícilmente podría ser de otra manera; en su conjunto, Latinoamérica es una región que más que influir sobre las grandes tendencias internacionales es sumamente dependiente de las mismas y, en general, más que activa en la promoción de cambios, es reactiva frente a ellos.⁵ Concretamente, durante los últimos años se han consolidado las siguientes tendencias como producto de la globalización y del fin de la Guerra Fría en América Latina.⁶

³ En realidad, varios de estos temas, como la defensa y promoción de los derechos humanos y el medio ambiente, no son nuevos en la agenda internacional. Tal vez lo novedoso no esté en los temas mismos, sino en el énfasis que se les está poniendo en la agenda actual.

⁴ Mario Ojeda, "América Latina ante una nueva agenda internacional", *Foro Internacional*, núm. 1, julio-septiembre de 1991, p. 12.

⁵ En esta línea de argumentación, véase Humberto Garza Elizondo, "El lugar de América en un mundo nuevo", *Foro Internacional*, núm. 1, julio-septiembre de 1991.

⁶ En relación con los efectos de la globalización y del fin de la Guerra Fría en América Latina, véase Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (comps.), *América Latina en un*

En primer lugar, se ha reforzado el predominio de los Estados Unidos en la región. Este país es cada vez más importante para la mayoría de los países de América Latina. Y, aunque la región no es prioritaria para los intereses de aquél, sí podemos observar que los gobiernos estadounidenses posteriores a Reagan "han mostrado una mayor inclinación por la cooperación regional y el desarrollo de intereses comunes, como la mejor forma de ejercer la hegemonía".⁷ Por su parte, los países de América Latina en general han mostrado una mejor disposición a colaborar en iniciativas de los Estados Unidos, como no se había visto en el pasado reciente. El mejor ejemplo de ello es la "Iniciativa de las Américas" que, no sin reservas por parte de algunos países, en especial de Brasil, ha sido aceptada, en sustitución de una integración específicamente latinoamericana, propósito, este último, que se persiguió, aunque más en la retórica, durante muchos años. Por supuesto que la gran excepción a este acercamiento con los Estados Unidos sigue siendo Cuba, país sobre el que aquél mantiene el bloqueo económico y que sigue sin participar en la Organización de Estados Americanos (OEA).

En segundo lugar, los temas de la agenda hemisférica corresponden cada vez más a las prioridades de los Estados Unidos. Éstas se relacionan íntimamente con los nuevos temas de la agenda internacional y permean el conjunto de las relaciones hemisféricas, aun de aquellos grupos (Cumbre Iberoamericana, Grupo de Río) en los que no están representados los Estados Unidos. Así, el narcotráfico, la seguridad colectiva, el medio ambiente, el comercio, el liberalismo económico, la corrupción, la justicia, la protección de los derechos humanos y, por supuesto, la promoción de la democracia son ahora las cuestiones prioritarias. Sin embargo, esto no significa que dichos temas sean solamente impuestos por la parte estadounidense. Hay intereses en la región que justifican su presencia, aun con decisiones favorables a la intervención o calificación de asuntos internos de los estados. Por ejemplo, la defensa de la democracia representativa

mundo nuevo, México, Fondo de Cultura Económica, 1996. En especial el artículo de Jorge G. Castañeda, "América Latina y la terminación de la Guerra Fría: un ensayo sobre la frustración", pp. 40-69. Para América Central, consúltese José Luis León, "Del activismo revolucionario al libre comercio: México, Centroamérica y el sistema internacional, 1979-2000", en José Octavio Tripp (comp.), México y Centroamérica en los umbrales del siglo XXI, Costa Rica, FLACSO, Cuaderno de Ciencias Sociales núm. 113, enero de 2000, pp. 26-29. En cuanto al contexto internacional, véase José Luis León (coord.), El nuevo sistema internacional, una visión desde México, México, SRE-FCE, 1999.

⁷ Mónica Serrano, "América Latina: la nueva agenda internacional", Foro Internacional, núm. 1, enero-marzo de 1998, p. 125.

llevó a que a principios de la década pasada se incluyera en la carta de la OEA un mecanismo de suspensión contra gobiernos de la región que se alejen de la constitucionalidad.⁸ Aparte de la influencia estadounidense, operó a favor de la aprobación de esta medida el que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos —no incluido México— la vieran como una forma de proteger su —en ese entonces— incipiente regreso a la democracia.⁹ Al respecto, desde años atrás se advierte un “cambio aparente en la manera en que se conciben [...] la soberanía y el principio de no intervención en los países de la zona”.¹⁰ Esto último podemos observarlo no sólo en el hecho arriba señalado, sino también en acciones concretas como la participación de la OEA en el reestablecimiento de la paz y la democracia en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, así como en la proliferación de acuerdos de comercio e integración económica, mediante los cuales los estados “han tenido que compartir o renunciar a esferas de su soberanía”.¹¹ A lo anterior se aúna el hecho de que varios de los problemas más acuciantes para la seguridad regional son ahora asuntos que requieren de la cooperación no sólo entre los países latinoamericanos, sino con los Estados Unidos. Entre ellos podemos mencionar el tráfico de drogas, de armas, el crimen organizado, el deterioro ambiental y los flujos migratorios.¹²

En tercer lugar, el fin de la Guerra Fría coadyuvó a la pacificación de América Central, la cual, si bien ya se había iniciado, con el fin del conflicto Este-Oeste, encontró mejores cauces para su logro. Al respecto es importante mencionar que los procesos internos de pacificación en Nicaragua, El Salvador y Guatemala —en los cuales participó activamente México— se llevaron a cabo ya con el apoyo de los Estados Unidos.

En cuarto lugar, se consolidó la tendencia a la apertura de las economías latinoamericanas, a la conformación de bloques y al incremento del comercio entre los países que integran estos últimos. Esto es especialmente válido para los países centroamericanos y el Mercosur.¹³ Igualmente, en las reuniones del Grupo de Río y de la Cumbre Iberoamericana, la discusión de los temas relativos al comercio son cada vez más frecuentes, como también lo es la búsqueda de medidas para prevenir las crisis, que en los últi-

⁸ Véase, al respecto, Ricardo Macouzet, “Política económica externa y diplomacia multilateral en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *Foro Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, pp. 717-718.

⁹ *Ibid.*, p. 723.

¹⁰ Mónica Serrano, *op. cit.*, p. 124.

¹¹ *Ibid.*, p. 130.

¹² *Ibid.*, pp. 132-143.

¹³ El Mercosur está conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

mos años se dieron en especial en México, Brasil y Argentina. Por otra parte, la aceptación de las nuevas realidades económicas mundiales —más que la transformación de la estructura y la dinámica de la economía internacional— es cada vez más generalizada entre los gobiernos de la región, tal vez sólo con la gran excepción de Cuba. Quedaron atrás los años de la retórica integracionista, casi sin resultados concretos; éstos, aunque en forma modesta y desigual, han conocido avances en los últimos años, debido en gran parte a las reformas económicas internas. Han sido precisamente estas reformas, aunadas a otros factores, las que favorecieron el interés europeo para que se realizara en 1999 la Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea.¹⁴

Por último, es importante mencionar que el tema de Cuba sigue siendo relevante en la agenda latinoamericana. Pese a que la isla ha perdido el valor estratégico que tuvo durante la Guerra Fría, su presencia sigue siendo constante en asuntos como el de su reingreso a la OEA —sobre el cual hay ahora una aceptación generalizada, con la salvedad de los Estados Unidos—, el levantamiento del bloqueo o en otros más coyunturales como la Ley Helms-Burton. Sobre esta última es importante mencionar que todos los países del hemisferio, menos los Estados Unidos, se manifestaron en contra de ella a través de diversos mecanismos, en especial mediante los instrumentos propios de la OEA. Sin embargo, ello es menos producto de una defensa de Cuba que de un rechazo a la aplicación extraterritorial de leyes por parte de los Estados Unidos, ya que, por otra parte, la Helms-Burton, desde el punto de vista latinoamericano, viola disposiciones generales del libre comercio.

México América Latina: la relación político-diplomática

Antes de referirnos específicamente a la relación México-América Latina, creemos necesario hacer dos reflexiones muy breves; una sobre el carácter general de las relaciones México-Estados Unidos durante la pasada administración, y otra acerca de la política interna en México durante esos años. La primera sitúa a América Latina en su real dimensión para la política exterior de México, y la segunda marca tal vez el contraste mayor entre las dos últimas administraciones, lo cual se reflejó en el discurso y la práctica política externa de México en general y, en particular, para América Latina.

¹⁴ Véase Rafael Cervantes, "Una nueva asociación estratégica birregional: la cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, Instituto Matías Romero, México, SRE, núm. 61, octubre de 2000, pp. 128-142.

El gobierno de Ernesto Zedillo, a diferencia de varios de los que lo precedieron, no buscó un “nuevo” entendimiento bilateral con los Estados Unidos. Éste ya estaba dado, sobre todo a partir de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).¹⁵ Tampoco buscó una reorientación del modelo de desarrollo económico ni de las principales características de la vinculación económica con el exterior. Independientemente de que los cambios efectuados en el sexenio anterior eran difíciles de revertir,¹⁶ no hubo voluntad política para hacerlo. Ello a pesar de que el sexenio se inició con la más grave crisis económica de la historia reciente de México.

Lo anterior, aunado al inmediato “rescate” financiero¹⁷ por parte de los Estados Unidos, fue concentrando aún más los vínculos con este último país, dejando poco espacio para la relación sustantiva con otros estados y regiones. Con el paso del tiempo se fue delineando un objetivo importante, que al final se cumplió, pero que no figuraba en el espacio latinoamericano: la negociación y firma de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea (UE). Así, los Estados Unidos, y Europa después, aunque en un lugar distante, concentraron las mayores energías de la política exterior durante la pasada administración.

En la política interna, por el contrario, sí hubo un cambio significativo. Ernesto Zedillo, en parte por convicción propia y en buena medida como respuesta a la crisis económica, desde un principio pareció percatarse de que sin una amplia apertura política la gobernabilidad del país, su viabilidad económica y, por supuesto, su propio gobierno, estarían en riesgo.¹⁸

¹⁵ Véase, al respecto, Ana Covarrubias Velasco, “México: crisis y política exterior”, *Foro Internacional*, núm. 3, julio-septiembre de 1996, pp. 479-480.

¹⁶ Véase Gloria Abella Armengol, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural”, *Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, núm. 62, abril-junio de 1994, p. 70.

¹⁷ Véase Ana Covarrubias Velasco, *op. cit.*, pp. 480-482.

¹⁸ Dos declaraciones de Ernesto Zedillo —una al inicio de su mandato y la otra cuando ya se había desatado la crisis— son muy ilustrativas al respecto: “Si no avanzamos en los cambios cualitativos, nuestra estabilidad política, hoy tan apreciada, podría convertirse en inestabilidad política [...] Es cuestionable utilizar argumentos de la estabilidad política para no aceptar los cambios políticos que reclaman nuestros tiempos”, *La Jornada*, 3 de diciembre de 1994. “El esfuerzo que hoy nos demanda la economía debe alentarnos a imprimir un mayor impulso a las reformas necesarias en otras esferas de la vida de la república. Estoy convencido de que la superación de la emergencia económica debe estar acompañada de un avance sustantivo, inmediato y plenamente participativo para construir la democracia que todos los mexicanos anhelamos. Debemos reconocer la razón de quienes están insatisfechos ante las limitaciones de nuestra vida democrática; debemos unir nuestro esfuerzo para avanzar en la edificación de una democracia que permita superar agravios del pasado y fortalecer el ejercicio de los derechos ciudadanos de los mexicanos”, *La Jornada*, 4 de enero de 1995.

Así, en forma paulatina, se hicieron reformas y se favorecieron avances políticos. En lo electoral, lo más importante fue la reforma de 1996, la cual constituyó un cambio sustantivo, ya que el gobierno cedió a órganos autónomos el control, la supervisión y la calificación de los resultados electorales. A esta reforma electoral, cualitativamente diferente de las anteriores, se sumó un mayor respeto a los resultados de los comicios, con lo que a la mitad del sexenio el Distrito Federal ya era gobernado por un partido de oposición y el PRI no tenía mayoría en el Congreso. A la postre, estos cambios coadyuvaron a la alternancia en el gobierno —y, aún más, al fin del régimen político—, de una manera pacífica y ordenada, algo insospechado años atrás.¹⁹

Como ya señalamos en la introducción, el contexto internacional, el regional, los condicionamientos internos y el predominio de la política económica externa sobre el conjunto de la política exterior determinaron fuertemente los vínculos de México con América Latina. Los cambios de fondo que se iniciaron con Carlos Salinas se mantuvieron sustancialmente con Ernesto Zedillo. Si ello sucedió con el conjunto de la política exterior, con más razón en cuanto al caso de Latinoamérica, región que ocupó un lugar prioritario en los proyectos y en la “formalidad” diplomática, pero que, con algunas excepciones, fue secundario en la práctica política cotidiana y en cuanto a resultados tangibles.²⁰

Por supuesto que hubo logros, pero éstos finalmente fueron menores, sobre todo si los contrastamos con el objetivo de buscar una mayor diversi-

¹⁹ En relación con los cambios en el sistema político y electoral durante el sexenio pasado, véase José Antonio Crespo, *Fronteras democráticas en México: retos, peculiaridades y comparaciones*, México, Océano-CIDE, 1999, en especial los capítulos “Límites de la liberalización política” y “Revisionismo electoral”; así como Ricardo Becerra, Pedro Salazar y José Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

²⁰ Si solamente consideramos los vínculos diplomáticos, indudablemente América Latina fue una prioridad. Así, por ejemplo, Ernesto Zedillo participó en todas las cumbres de los mecanismos regionales que hubo durante su sexenio. Véase Carlos A. de Icaza, “La identidad latinoamericana de la política exterior de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., pp. 73-74. En ese artículo se cita la asistencia de Zedillo a todas las cumbres hasta junio de 2000. Desde ese mes, y hasta el final de su mandato, participó en las otras que se realizaron. Sin embargo, como acertadamente señala Humberto Garza Elizondo, “diplomacia no es lo mismo que política exterior, pues ésta tiene que ver con el desarrollo de una visión de mediano y largo plazos, con el diseño de un proyecto y una estrategia para insertarse adecuadamente en un mundo cambiante, con la planeación de escenarios alternativos y con el establecimiento de una compleja agenda de temas que trasciendan el ámbito económico”. Mucho de lo cual, añadiríamos nosotros, no necesariamente se cumplió, en cuanto al tema que nos ocupa, durante la administración anterior. Véase Humberto Garza Elizondo, “Crisis de la política exterior mexicana”, *Foro Internacional*, núms. 2-3, abril-septiembre de 1998, p. 192.

ficación y equilibrio frente a la concentración de las relaciones de México con los Estados Unidos, propósito siempre presente, y pocas veces cumplido, de la política exterior mexicana.

A continuación, con base en lo hasta ahora mencionado, presentaremos, de manera esquemática, las características más sobresalientes de la política exterior de México hacia América Latina, sin pretender, como ya también lo anotamos en la introducción, hacer un análisis pormenorizado de la misma.

En primer lugar, el discurso —así como buena parte de las medidas tomadas o impulsadas— estuvo vinculado a las cuestiones económicas. Tal vez el tema más recurrente en las declaraciones y discursos de Ernesto Zedillo en el exterior, en general, y en particular en América Latina, haya sido la defensa, y muchas veces el elogio, del modelo económico mexicano, así como de las bondades de la modernización económica y la globalización. Los foros hemisféricos y latinoamericanos en los que Zedillo defendió estas posturas fueron: la II Cumbre de las Américas, las cumbres iberoamericanas y el Grupo de Río, en especial, pero también en otras cumbres subregionales y, por supuesto, en muchos de sus encuentros bilaterales con otros jefes de Estado latinoamericanos.

Dada la crisis económica desatada al inicio de su gobierno, y frente al hecho de que prácticamente no se realizaron cambios al modelo económico, el discurso en un principio tenía un doble objetivo: por una parte, señalar que, pese a la emergencia económica, no existían propuestas alternativas viables, y, por la otra, mencionar que, gracias a la continuidad del modelo —ya a finales de 1995—, la crisis había sido superada.²¹ Estos mensajes tenían también un doble destinatario: por un lado, los gobiernos e inversionistas extranjeros y, por el otro, los críticos internos, principalmente, pero también los externos.²² Las declaraciones rebasaban la mera crisis nacional. En relación con América Latina, Ernesto Zedillo ponía el acento en que en la región también había enemigos de las políticas de modernización, y advertía: "Atención, porque en algunas naciones latinoamericanas, la tentación de la vuelta atrás está presente."²³

Al avanzar el sexenio, el énfasis en el discurso de Zedillo estuvo ya más en las ventajas de la globalización. En general, sus expresiones se volvieron cada vez más inflexibles, lo que lo llevó a ser, entre los entonces gobernan-

²¹ Jorge Fernández Menéndez, "Gobernabilidad a debate en Bariloche", *El Financiero*, 18 de octubre de 1995, p. 36.

²² *Ibid.*

²³ *Ibid.*

tes, uno de los más fervientes defensores de las bondades de aquélla, en contra de los “globalifóbicos”.²⁴

Por otra parte, consecuente con el PND,²⁵ a lo largo de su sexenio, Zedillo fue muy enfático en que se buscara una adecuada coordinación entre las distintas instancias multilaterales de concertación política —en especial el Grupo de Río— con los mecanismos económicos más importantes de la región: la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), el Sistema Económico Latinoamericano (Sela), y la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), exhorto que se incluyó en una declaración final del mencionado grupo.²⁶ En esta línea, igualmente el gobierno mexicano impulsó, en el ámbito global y específicamente latinoamericano, la idea de crear una “nueva arquitectura financiera”, no, por supuesto, para transformar la economía mundial, sino para buscar una mejor coordinación entre los países y los organismos económicos multilaterales, así como para ayudar a prevenir y resolver situaciones de crisis, como la mexicana de 1994, en otros lugares del mundo y en especial en América Latina.²⁷

Por último, consecuente también con la idea de que la integración económica latinoamericana sólo podía avanzar por medio de las reformas económicas internas, Zedillo, al igual que Salinas,²⁸ urgió su instrumentación en la región y prosiguió con la negociación y firma de nuevos acuerdos comerciales con diferentes países de la misma. En relación con estos últimos hay dos hechos que nos parecen importantes. Por un lado, por lo menos en el discurso, la política exterior de la anterior administración, al igual que la de Salinas, impulsó la integración económica, pero no como un sustituto, sino como un complemento para llegar a una más am-

²⁴ Entre otras controversias, internas y externas, a las que lo llevó esta posición, fue importante una que tuvo con Itamar Franco, ex presidente brasileño y entonces gobernador de Minas Gerais, a quien, sin mencionarlo por su nombre, Zedillo lo culpó de desatar la crisis financiera de Brasil de 1999, al adoptar “una decisión irresponsable” —la moratoria de la deuda estatal—, por lo cual lo llamó, junto con otros por él considerados políticos populistas, “hacedor de miserias”. Lo anterior mereció una respuesta igualmente fuerte por parte de Itamar Franco. Al interrogársele sobre las declaraciones del presidente Zedillo, Franco expresó: “Primero, yo no respondo a un gobierno corrupto como el mexicano y, segundo, el presidente de México debería cuidar a sus pobres y si no que diga lo que ocurre en Chiapas.” Edgar Hernández Ramírez, “Zedillo: bitácora de controversias”, *El Financiero*, 31 de enero de 1999, p. 10.

²⁵ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p. 16.

²⁶ IX Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río, Declaración de Quito, 1995, p. 4.

²⁷ Sobre la idea de la nueva arquitectura financiera, véase Carmen Moreno Toscano, “La vocación multilateral de la política exterior mexicana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., pp. 143-160.

²⁸ Ricardo Macouzet, op. cit., pp. 708-715.

plia: la integración hemisférica. Si bien esta última posibilidad es ahora aceptada por la mayoría de los países latinoamericanos, ello no dejó de causar recelo entre algunos, en especial Brasil, que consideraban que México ya tenía una opción previa que lo alejaba de los intereses latinoamericanos: la integración con el norte del continente.²⁹ Por otro lado, por lo menos en las cumbres iberoamericanas, en el gobierno de Zedillo existió — en términos de posibles acuerdos comerciales— un interés superior en importancia a los acuerdos con América Latina: el negociar un tratado de comercio con la UE. En todas las cumbres iberoamericanas a las que asistió, Zedillo se entrevistó con el rey y el jefe de gobierno de España para, entre otros temas, tratar invariablemente el del acuerdo comercial con Europa, política que no siguió para con los gobiernos de los países con los que presumiblemente existía un interés en firmar acuerdos comerciales, en especial los del Mercosur y específicamente Brasil.

En segundo lugar, en relación con los nuevos temas de la agenda internacional, como ya mencionamos, éstos han sido cada vez más aceptados por los gobiernos de América Latina. Ello ha sido así, en parte, por la mejor disposición regional frente a las nuevas prioridades internacionales, y específicamente las de los Estados Unidos, pero también en buena medida por convicción e interés propios. En este caso, México no fue la excepción. Al respecto, el cambio más importante y notorio fue el relacionado con la democracia representativa.

Por sus declaraciones previas y posteriores a las cumbres de jefes de Estado o de gobierno, en especial las iberoamericanas, puede verse que el discurso de Zedillo fue evolucionando hacia una aceptación más plena y menos condicionada del concepto arriba señalado. Así, en sus primeros años de gobierno, Zedillo mantuvo el discurso tradicional en el sentido de aceptar la democracia representativa, pero sin imposiciones externas y con base en el respeto a la soberanía y la no intervención.³⁰ Sin embargo, en la segunda mitad de su sexenio y aún más hacia el final del mismo, los principios ya ocuparon un lugar más reducido en el discurso y éste se fue transformando hasta llegar, en un giro importante, a ligar la democracia con el

²⁹ La desconfianza hacia México no era sólo en relación con los temas económicos, sino también con los políticos. Así, por ejemplo, respecto de las posibles candidaturas al Consejo de Seguridad de la ONU, José Miguel Insulza, ex ministro de Relaciones Exteriores chileno, “señaló que México no tenía por qué participar en los mecanismos para elegir al país que representará a América Latina ante el Consejo de Seguridad porque América del Norte ya tenía su representante (Estados Unidos) en ese órgano”. Víctor Batta, “El TLC ató a México a Washington”, *El Financiero*, 27 de octubre de 1997, p. 49.

³⁰ Véase, por ejemplo, *El Financiero*, 11 de noviembre de 1996, p. 42.

fortalecimiento de la soberanía nacional.³¹ Si para Carlos Salinas la mejor forma de fortalecer la soberanía era haciendo las reformas necesarias en lo económico,³² para Ernesto Zedillo, sin obviar esto último, la democracia era ya por lo menos necesaria para aquel propósito.

Por otra parte, los cambios no se quedaron en las palabras. Al final del sexenio hubo dos hechos importantes que acompañaron a aquéllas y que, en buena medida, fueron contrarios al manejo tradicional mexicano del principio de no intervención, amén de que estaban estrechamente ligados con asuntos de la democracia, a saber: 1) las entrevistas de Zedillo y de Rosario Green, secretaria de Relaciones Exteriores, con líderes de la oposición cubana; en el caso de la canciller, en la misma Cuba, previamente a la realización en ese país de la IX Cumbre Iberoamericana, en 1999;³³ y 2) el beneplácito del gobierno mexicano por la decisión de la Corte Suprema de Chile de revocar el fuero de Augusto Pinochet.³⁴

No es fácil establecer una relación causal entre cambios externos e internos, pero el cambio en el discurso y los hechos arriba mencionados parecen guardar una clara relación con la evolución política interna, lo que coadyuvó a que el gobierno de México tuviera menos presión para aceptar

³¹ Carlos Avilés, "Democracia, la mejor aliada del desarrollo: EZ", *El Financiero*, 21 de noviembre de 1999, p. 13. Literalmente la expresión de Zedillo fue: "Hoy, más que nunca, la soberanía también requiere de la democracia. La democracia también es aliada de la soberanía." *Ibid.* Zedillo hizo esta declaración en México, reiterando las ideas ya expresadas en su discurso en la ceremonia de clausura de la IX Cumbre Iberoamericana, realizada ese año en Cuba, lo cual, dado el carácter histórico de las relaciones México-Cuba, hacen aún más significativas sus palabras.

³² Ricardo Macouzet, *ibid.*

³³ Si bien Carlos Salinas ya se había entrevistado con líderes de la oposición cubana, ello fue en un contexto diferente del que correspondió a Zedillo. Salinas buscaba que no se entorpecieran las negociaciones del TLCAN, mientras que para Zedillo ya no existía esa presión. Por otra parte, el encuentro de Rosario Green con el líder de oposición cubano Elizardo Sánchez, presidente de la Comisión Cubana de Derechos Humanos y Reconciliación Nacional, se realizó en Cuba, siendo la primera vez que esto ocurría con un secretario de Relaciones Exteriores. Véase *El Financiero*, 15 de noviembre de 1999, p. 1, y David González, "Summit Talk Proves to Be a New Outlet for Dissidents in Cuba", *The New York Times*, 17 de noviembre de 1999. En relación con la entrevista de Zedillo con Carlos Alberto Montaner, líder de la oposición cubana, véase José Meléndez, "Cautela sobre reunión de EZ con anticastristas", *El Financiero*, 10 de noviembre de 1999. Respecto de las relaciones México-Cuba, véanse Ana Covarrubias Velasco, "La política mexicana hacia Cuba durante el gobierno de Salinas de Gortari" y Jorge Chabat y Luz María Villasana, "La política mexicana hacia Cuba durante el sexenio de Salinas de Gortari: más allá de la ideología", ambos en *Foro Internacional*, núm. 4, octubre-diciembre de 1994, pp. 652-682 y 683-699, respectivamente.

³⁴ Carlos Benavides, "Beneplácito del gobierno de México por el desafuero de Pinochet", *El Financiero*, 10 de agosto de 2000, p. 33.

el tema de la democracia representativa en términos que se ajustaban más a los patrones recientes en América Latina. De esta manera el gobierno recurrió cada vez menos a la política de principios como un escudo frente a las insuficiencias internas, como frecuentemente se hizo antes, sobre todo en el gobierno de Salinas.³⁵

En un punto íntimamente ligado con el de la democracia, el gobierno de Zedillo fue también más abierto que el de Salinas: la aceptación de los instrumentos acordados por la región en relación con el respeto a los derechos humanos. Entre otros, aquí destaca un hecho: el haber aceptado, en 1998, la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. “Este paso permitió a México integrarse plenamente en el sistema interamericano de promoción y protección a los Derechos Humanos.”³⁶

En tercer lugar, aunque sin una estrategia diseñada ex profeso, América Latina fue un factor de cierto equilibrio frente a medidas unilaterales de los Estados Unidos.³⁷ Éste fue el caso de la Ley Helms-Burton y del proceso estadounidense de certificación.

³⁵ No queremos decir que ello no se haya hecho en el gobierno de Ernesto Zedillo. Sin embargo, pensamos que hubo un cambio notable al respecto, sobre todo en relación con el gobierno de Carlos Salinas. Por otra parte, tampoco queremos decir que la política de principios —en especial el de no intervención— sólo hubiera tenido antes el propósito de encubrir, entre otras cosas, la falta de democracia en México. Aquella política ha tenido muchas virtudes, y de hecho con el tiempo llegó a convertirse en un instrumento de negociación y de equilibrio principalmente frente a los Estados Unidos. También nos parece que, en el gobierno de Salinas, dicha política fue utilizada cada vez más como una defensa ante la falta de apertura democrática. Este uso se hizo más evidente en la medida en que la mayoría de los gobiernos latinoamericanos abrieron sus sistemas políticos, a diferencia del mexicano, que no lo empezó a hacer sino recientemente.

³⁶ Eleazar Benjamín Ruiz y Ávila, “La agenda de los derechos humanos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., p. 170. En el plano interno, y a diferencia de los avances en cuanto a la apertura política, difícilmente podemos decir que en el gobierno de Ernesto Zedillo haya mejorado sustancialmente el respeto y la promoción de los derechos humanos. Éste es un campo en el que, por desgracia, los cambios profundos están aún por realizarse. Sin embargo, sí es importante el que México haya aceptado la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. También fue muy relevante la firma de adhesión de México a la Corte Penal Internacional, realizada en septiembre de 2000. Al respecto, hay que mencionar que dicha adhesión se hizo bajo la modalidad de “ad referendum”, ya que el Senado mexicano sólo la podrá ratificar después de que se realicen las reformas constitucionales necesarias. *Reforma*, 9 de septiembre de 2000, p. 11.

³⁷ En diversas ocasiones, en especial en los años ochenta del siglo pasado, México utilizó adecuadamente la concertación con América Latina para lograr un contrapeso frente a los Estados Unidos en temas en los que había diferencias de intereses, lo cual es normal que se dé en una relación caracterizada por la asimetría. Tal vez el mejor ejemplo de ello sea la participación de México en el grupo Contadora. Al respecto, véase Ricardo Macouzet N., “La diplomacia multilateral de México en el gobierno de Miguel de la Madrid: Contadora, Grupo

En cuanto a la Ley Helms-Burton, el gobierno de México, como el resto de los latinoamericanos, la rechazó reiteradamente, sobre todo por su carácter extraterritorial.³⁸ El rechazo se dio en el Grupo de Río, en las cumbres iberoamericanas y, significativamente —por la presencia estadounidense—, en la OEA. Tal vez éste haya sido el logro más relevante al respecto, así como la resolución del Comité Jurídico Interamericano que concluyó que la ley no guardaba conformidad con el derecho internacional.³⁹ Sin embargo, en la práctica, la ley, aun sin su aplicación íntegra, provocó en el caso de México una disminución de inversiones en Cuba, al retirarse varias empresas mexicanas de la isla.⁴⁰

El costo político para México, frente a los Estados Unidos, por el rechazo de la ley consideramos que fue casi inexistente. Esto se debió a dos razones principales: 1) como ya lo mencionamos, el rechazo a la ley fue

de los Ocho y Grupo de los Seis”, *Foro Internacional*, núm. 3, enero-marzo de 1990, p. 118. Sin embargo, aunque aquí no vamos a profundizar en este punto, consideramos que en los últimos tres lustros la concertación con América Latina no ha sido suficientemente aprovechada, siendo aislados los casos en los que México ha utilizado este importante recurso, en una región con la que compartimos intereses y problemas.

³⁸ “La Ley Helms-Burton permite demandar legalmente a empresas que ‘trafiquen’ con propiedades expropiadas a ciudadanos estadounidenses o cubanos nacionalizados como tales después de la Revolución cubana. Entre las sanciones que se impondrían a estas empresas se encuentra el pago de compensaciones y la negativa de otorgar visas a los ejecutivos de las mismas y a sus familiares. Se trata, en breve, de reforzar el embargo económico impuesto a Cuba.” Ana Covarrubias Velasco, *op. cit.*, p. 482.

³⁹ Juan Rebolledo Gout, “En búsqueda de un entendimiento con Estados Unidos”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.* p. 32. En relación con las acciones de México frente a la Ley Helms-Burton, véase, también, Patricia Espinoza Cantellano, “Dos mecanismos de consulta y concertación: el Grupo de Río y la Conferencia Iberoamericana”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.*, pp. 99-102.

⁴⁰ Esta ley ejerció presión particularmente en las compañías mexicanas que venían invirtiendo en Cuba, así como en aquellas que tenían planeado hacerlo, toda vez que los Estados Unidos, hacia mayo de 1996, amenazaron con represalias a quienes invirtieran en la isla. Para el caso mexicano, en principio afectó a Cemex, empresa que fue notificada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos de infringir uno de los apartados de dicha ley. Cemex decidió unilateralmente retirar sus inversiones. Véase Paul Blustein, “Mexican Firm Quits Cuba in Face of U.S. Sanctions”, *The Washington Post*, 30 de mayo de 1996, p. D09, así como Angélica Enciso, “Salimos de la isla por las presiones de EU, acepta Cemex”, *La Jornada*, 30 de mayo de 1996. En la lista de advertencias siguió Doms, grupo que había incursionado en el sector de las telecomunicaciones en sociedad con la firma italiana Slet, con la que había invertido alrededor de 700 millones de dólares. Armando Torres y Jesús Aranda, “Protesta México ante EU por la advertencia a la empresa Doms”, *La Jornada*, 21 de agosto de 1996. Todavía para finales de 1999 la prensa recogía el temor de los empresarios mexicanos al respecto. Salvador Rico, “Temer empresarios de México invertir en Cuba”, *El Economista*, 1º de noviembre de 1999, p. 24.

unánime, con lo cual, a diferencia de muchas posturas del pasado, México no actuó aisladamente y aprovechó las ventajas de la acción concertada;⁴¹ 2) como lo expresaron diversos gobernantes latinoamericanos, el rechazo a la ley tenía que ver con su carácter extraterritorial más que con un apoyo a Cuba; lo que de otro modo posiblemente hubiera alzado los costos del rechazo frente a los Estados Unidos. Al respecto, y sobre todo tratándose de un tema que constreñía la libertad de comercio y lesionaba intereses mexicanos concretos,⁴² Ernesto Zedillo fue muy claro al definir su postura. En una entrevista realizada en Buenos Aires, al ser interrogado sobre la ley, declaró: “no podemos aceptar que se nos apliquen leyes de otros países. Y para nosotros, nada tiene que ver con defender o no a Cuba”.⁴³

En relación con el proceso estadounidense de certificación,⁴⁴ éste también fue rechazado en varias ocasiones por los países latinoamericanos, incluido México. Sin embargo, como podría esperarse —al ser una disposición que cuenta todavía con el apoyo interno, en especial del Congreso de los Estados Unidos—, de ello no se derivó el retiro de la medida. Frente a esta situación, y por lo menos para contar con un proceso en el que se considere la postura latinoamericana, la OEA, con el apoyo de México, diseñó un mecanismo de evaluación multilateral, que inició sus trabajos en 1999.⁴⁵

Contrariamente a los dos casos arriba mencionados, consideramos que el gobierno de México no utilizó suficientemente los mecanismos multilaterales regionales para rechazar la acción estadounidense que con más claridad violó la jurisdicción mexicana en el sexenio pasado: la operación “Casablanca”.⁴⁶ Salvo una breve referencia que se incluyó, a iniciativa de México, en la declaración de la VIII Cumbre Iberoamericana (Oporto, Portugal, 1998), no hubo más al respecto. En dicha referencia ni siquiera se menciona la operación por su nombre; sólo se expresa el rechazo a “la

⁴¹ En relación con las ventajas de la diplomacia multilateral, sobre todo la de los grupos informales, véase Ricardo Macouzet, “La diplomacia multilateral de México...”, op. cit., pp. 452-453.

⁴² Ana Covarrubias, op. cit., pp. 483-484.

⁴³ *El Financiero*, 11 de noviembre de 1996, p. 46.

⁴⁴ La certificación consiste en la calificación, por parte del gobierno de los Estados Unidos, a las acciones llevadas a cabo por un determinado país durante el año anterior, para lograr el pleno cumplimiento de las metas y objetivos de la Convención de Drogas de las Naciones Unidas de 1988. El país descalificado se ve sujeto a una serie de sanciones.

⁴⁵ Si bien este mecanismo difícilmente eliminará las presiones estadounidenses, sí puede coadyuvar a disminuirlas, siempre y cuando haya una concertación latinoamericana que logre corresponsabilizar a los Estados Unidos en el proceso.

⁴⁶ La operación “Casablanca” fue una acción encubierta realizada por los Estados Unidos para detectar casos de lavado de dinero. Se instrumentó en territorio estadounidense y mexicano, con lo cual se violó la jurisdicción interna de México.

realización de operaciones encubiertas que violen las leyes y ordenamientos de terceros países”.⁴⁷

Por último, en este inciso, consideramos importante mencionar que durante la pasada administración también fueron atendidos por la OEA dos asuntos de importancia para México: el tráfico de armas y la protección de los derechos consulares de los migrantes. En cuanto al primero, a iniciativa de México, en 1997 el pleno del organismo regional aprobó la convención interamericana contra el tráfico ilícito de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales relacionados.⁴⁸ Entre otras razones, este tema es importante, ya que puede representar una suerte de equilibrio frente a los Estados Unidos, en relación con el problema del narcotráfico. Esto es así, ya que “alrededor de 80% de las armas introducidas de manera ilegal a México provienen de Estados Unidos”.⁴⁹ Para ello se utilizan, usualmente —nada más que en este caso en sentido inverso—, las mismas rutas del contrabando de drogas que van de México a los Estados Unidos.⁵⁰ Lo anterior no hace sino validar la postura mexicana acerca de que el problema del narcotráfico debe ser tratado de manera integral, con plena corresponsabilidad de las partes, puesto que es un problema transnacional y no de un solo país.⁵¹

En cuanto al tema de los derechos consulares de los migrantes, igualmente a solicitud de México, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “emitió en 1999 la Opinión Consultiva OC16, el Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del debido Proceso Legal”.⁵² En este caso sólo cabe comentar que en la medida en que México incrementa sus apoyos legales, más allá de los establecidos en la relación bilateral con los Estados Unidos, podrá reforzar sus posturas para negociar mejor la protección de los migrantes en territorio estadounidense.

⁴⁷ Patricia Espinoza, op. cit., p. 102.

⁴⁸ Miguel Ruiz-Cabañas Izquierdo, “El combate contra el narcotráfico”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., p. 241.

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ Al respecto, uno de los mayores logros multilaterales del gobierno de Ernesto Zedillo fue la iniciativa y posterior negociación para realizar una cumbre mundial sobre el problema de las drogas, que finalmente se llevó a cabo en un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de la ONU en 1998. Dicha iniciativa, aunque recibió el respaldo latinoamericano, no se trata en este artículo ya que rebasa el ámbito estrictamente regional. Véase, en relación con el tema, Miguel Ruiz-Cabañas, op. cit., pp. 239-241.

⁵² Miguel Ángel González Félix y Jorge Cicero Fernández, “La protección de los connacionales en el extranjero”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., p. 55.

En cuarto lugar, hay que mencionar uno de los mayores logros de la pasada administración, en su vinculación con América Latina, y que fue el avance sustantivo en los esquemas de cooperación con Centroamérica. Esta política se inició en 1991 con la primera reunión del mecanismo de Tuxtla. Actualmente México es el tercer proveedor mundial de cooperación para la región,⁵³ política que es coherente con la prioridad que se le asignó a Centroamérica en el PND del gobierno anterior, pero sobre todo con la visión de décadas atrás relativa a que la inestabilidad centroamericana era producto de condiciones de atraso y no del conflicto Este-Oeste.⁵⁴

Por último, consideramos que en el ámbito bilateral el fracaso más evidente del gobierno de Zedillo en la región, al igual que del gobierno anterior, fue el no haber logrado, pese a los propósitos que para ello había, estrechar las relaciones con Brasil, país estratégico para México en casi cualquier intento de concertación importante en América Latina,⁵⁵ pero con el cual siguen existiendo diferencias y rezagos en múltiples aspectos de

⁵³ José Octavio Tripp, "Las relaciones económicas entre México y Centroamérica en tiempos del libre comercio", en José Octavio Tripp (comp.), op. cit., p. 53. Al respecto, véase también Enrique Berruga Filloy, "La política mexicana de cooperación internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., pp. 248-267.

⁵⁴ En relación con este último punto es necesario señalar que México, como antes en el caso de El Salvador, formó parte del Grupo de Amigos de Guatemala que coadyuvó al acuerdo de paz interno, entre el gobierno de ese país y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), el cual significativamente se firmó en México en 1996. Sin embargo, en estos acuerdos ya hubo una diferencia sustantiva: ambos se hicieron en coincidencia con intereses estadounidenses en la región. Ana Covarrubias, op. cit., p. 494, citando a Jorge I. Domínguez, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", The David Rockefeller Center for Latin American Studies, Working Paper Series, núm. 96-1, 1996, p. 13. A partir de esta última consideración, de acuerdo también con Jorge Domínguez, desde principios de los años noventa del siglo pasado, "la nueva relación entre México y los Estados Unidos puede definirse como una alianza no como un antagonismo", Jorge I. Domínguez, "Ampliando horizontes: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Mónica Vereá Campos et al. (comps.), *Nueva agenda bilateral en la relación México-Estados Unidos*, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 30. Por nuestra parte consideramos que lo anteriormente referido no es más que un reflejo de los nuevos tiempos, en los que las circunstancias de las relaciones México-Estados Unidos, y de la propia región centroamericana, han cambiando notablemente. Pero también pensamos que la forma en que ocurrió la pacificación en Centroamérica parece darle la razón a la postura seguida años atrás por México, en relación con la necesidad del reconocimiento de las fuerzas en conflicto, primero, y del posterior diálogo y compromiso mutuo.

⁵⁵ En relación con la importancia que el gobierno de Zedillo le otorgaba al acercamiento con Brasil, al que consideraba un país con el que se requería hacer alianzas estratégicas, véase Ana Covarrubias, op. cit., p. 495.

la relación, como el comercial, que veremos en el segundo apartado de este trabajo.

LAS RELACIONES COMERCIALES DE MÉXICO CON AMÉRICA LATINA

El modelo de desarrollo económico instrumentado desde la administración de Salinas de Gortari tuvo como uno de sus pilares la inserción de México en la economía internacional. Así, muchos de los esfuerzos se concentraron en la expansión del comercio internacional y en la atracción de inversión de los principales centros financieros mundiales. La firma del TLCAN fue sin lugar a dudas el principal instrumento de esta estrategia.

La administración de Ernesto Zedillo siguió los pasos de su antecesor, en el entendido de que el fortalecimiento de la economía nacional dependía en mucho de los vínculos con el exterior y, en especial, de la expansión del intercambio comercial.

En el PND 1995-2000 se proponen cinco objetivos fundamentales, entre los que destacan el fortalecimiento de la soberanía nacional y la promoción de un crecimiento "vigoroso, sostenido y sustentable". Resulta interesante advertir que, en la introducción de dicho documento, estos objetivos se entrelazan esbozándose un interés particular con respecto a la promoción del comercio exterior.⁵⁶ Para la administración de Ernesto Zedillo la defensa de la soberanía implicaba impulsar el libre comercio, en tanto que en materia económica era prioritaria una política cambiaría que alentara, en conjunción con otras políticas, al sector exportador. Para la consecución de lo primero, el PND propone una activa política exterior a efecto de consolidar la presencia de México en el mundo.⁵⁷

En el mismo PND se reconoce el papel preponderante de los Estados Unidos en el comercio exterior de México y en el impulso del crecimiento interno. Sin embargo, y con el ánimo de ampliar el espectro comercial, América Latina se consideraba como uno de los espacios que el gobierno mexicano habría de privilegiar, tanto por la proximidad geográfica como por las raíces históricas y culturales compartidas.⁵⁸

En una visión panorámica, la administración de Ernesto Zedillo presenta, en cuanto a su estrategia de vinculación comercial con Latinoamérica, resultados con claroscuros. Aquí se observan tanto avances como retroce-

⁵⁶ Poder Ejecutivo Federal, Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ *Ibid.*

sos. En principio la estrategia se caracterizó por diferenciar tres zonas: Centroamérica, América del Sur y el Caribe. Con respecto a la primera, la mayor preocupación consistía en incrementar las relaciones comerciales y procurar la cooperación para el logro de la estabilidad en la frontera sur de México. En relación con América del Sur, destacaba el interés por acercarse a la región andina, así como al Mercosur, privilegiándose la relación con Brasil, como un puente hacia esta última zona comercial. Finalmente, en cuanto al Caribe, se subrayaba la importancia de Belice y del acercamiento multilateral con la región, concretamente por medio de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) y la Comunidad del Caribe (Caricom).

La estrategia tuvo éxitos y fracasos. Al final del sexenio la integración comercial con Centroamérica era prácticamente un hecho, destacándose el incremento del intercambio con Nicaragua, Guatemala y Costa Rica. En cuanto a Sudamérica, se registró un incremento del valor del intercambio, que, sin embargo, se produjo significativamente con aquellos países con los que México había firmado tratados de libre comercio en la administración de Salinas de Gortari; dicho incremento no fue fruto de los nuevos acuerdos comerciales. La relación con Brasil, como veremos a continuación, no presenta un saldo positivo en términos generales. Finalmente, para el caso del Caribe, no se registraron avances sustanciales. Con Belice, país prioritario dentro de la estrategia por hacer frontera con México, el intercambio comercial mostró unos pobres avances, en comparación con 1994. En lo que hace a la evolución del comercio con Cuba, éste, a pesar de incrementarse en términos relativos en relación con 1994, disminuyó en comparación con el aumento que tuvo en 1995.

Dado que el objetivo de este apartado es ofrecer una visión panorámica de las relaciones comerciales con América Latina, se advierte que, como parte de la metodología del mismo, la mayoría de los comentarios y análisis se desprenderán de la confrontación del estado que guardaban dichas relaciones en el último año de la administración de Ernesto Zedillo (2000) y el último de la administración de Salinas de Gortari (1994). Una vez co-tejadas las cifras se procedió a obtener la variación porcentual entre estos periodos, sin considerarse en detalle otras estadísticas debido a limitaciones de espacio.

A continuación se divide la región en tres zonas, tal y como se hace en el PND: Centroamérica, Sudamérica y el Caribe.⁵⁹ Antes de pasar a la revisión, creemos necesario hacer una muy breve mención de las tendencias recientes en las negociaciones comerciales de América Latina, dentro de las cuales se consideran las de México con la región.

⁵⁹ Ibid.

Durante la década de los ochenta, con la creación de la Aladi, la integración económica y comercial de América Latina se desarrolló dentro de un marco multilateral, del que resultó la firma de acuerdos de carácter regional que otorgaban una serie de preferencias económicas a los países miembros. Sin embargo, este tipo de mecanismo fracasó para mediados de la década pues, contrariamente a lo esperado, el comercio en el interior de la región disminuyó. Ante tal situación, los países de la zona iniciaron una nueva etapa en cuanto al diseño de esquemas de integración, en la que se buscaba establecer convenios comerciales ya no únicamente en el ámbito regional (entiéndase América Latina), sino sobre todo en el subregional (por ejemplo, Centroamérica). Estos mecanismos se pueden identificar por sus objetivos: ya sea fijar un arancel externo común, como es el caso del Mercado Común Centroamericano, o buscar únicamente una desgravación arancelaria por medio de una liberalización comercial.⁶⁰ Son precisamente los acuerdos de este último tipo a los que México va a recurrir dentro de su proceso de negociación comercial con los países latinoamericanos.

Centroamérica

Desde su inicio, la administración de Ernesto Zedillo reconoció la necesidad de contar con fronteras seguras, y ése fue uno de los principales objetivos de la política exterior de su sexenio.⁶¹ En este sentido, la relación con Centroamérica y el Caribe, en especial con Guatemala y Belice, se consideraba de importancia estratégica para México.⁶² De hecho, las relaciones tanto políticas como económicas con estas zonas eran tenidas como priori-

⁶⁰ Para mayores detalles, véase José Ignacio Cortés, "Los esquemas subregionales: nueva etapa de la integración de América Latina para la reinserción en la economía mundial", *Relaciones Internacionales*, núm. 79, enero-abril de 1999, pp. 27-38, y CEPAL-ECLAC, *El desafío de las nuevas negociaciones comerciales multilaterales para América Latina y el Caribe*, serie "Temas de Coyuntura", núm. 7, Santiago de Chile, noviembre de 1999. Capítulo II: "La inserción internacional de América Latina y el Caribe entre dos rondas de negociaciones", pp. 15-37.

⁶¹ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit., y Primer Informe de Gobierno, México, Poder Ejecutivo Federal, 1995.

⁶² Dada la inclusión de Belice en el Caricom, para efectos del presente trabajo se analizarán las relaciones comerciales de México con este país dentro del contexto de las relaciones con los países del Caribe. Por otra parte, aunque las estadísticas de la Secretaría de Economía (antes Secofi) no incluyen a Panamá dentro de Centroamérica, sí lo consideraremos en la misma dada su ubicación geográfica y de conformidad con estadísticas de diversos organismos internacionales, entre ellos el Banco Mundial.

tarias para la estabilidad interna.⁶³ En la medida en que hubiera estabilidad en estas regiones, se coadyuvaría a que la hubiera en México. Para lo anterior, entre otras medidas, se consideró el impulso al comercio, que podría contribuir al crecimiento del área y, con ello, a paliar en cierta medida sus tensiones en general, y en particular las de la frontera sur.⁶⁴

Sin lugar a dudas, el primer y más importante paso dado por México al respecto fue el apoyo otorgado a los Acuerdos de Tuxtla de 1991. Para lo anterior se convocó a la Reunión Cumbre Tuxtla Gutiérrez II, realizada en San José, Costa Rica, el 15 y 16 de febrero de 1996.⁶⁵ En esta reunión se reconoció el estancamiento de las negociaciones comerciales, en cuanto al objetivo de establecer una zona de libre comercio para finales de ese año, según lo acordado en uno de los documentos suscritos en 1991.⁶⁶

Una de las modificaciones más notables de la Cumbre Tuxtla II fue la suspensión de la fecha límite para concretar un acuerdo comercial global. En su lugar se dio luz verde a cada país centroamericano para negociar bilateralmente con México, como en términos excepcionales ya lo había hecho Costa Rica. Se propuso que el acuerdo comercial global para la región debería surgir de la convergencia de los acuerdos bilaterales previamente firmados. Es esta forma de negociación la que caracterizará, en términos

⁶³ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, op. cit

⁶⁴ Al respecto podemos señalar que, durante la administración de Ernesto Zedillo, uno de los principales problemas de la relación bilateral con Guatemala era el de las denuncias de abusos y violaciones a los derechos humanos, por parte de las autoridades fronterizas mexicanas, contra los inmigrantes indocumentados provenientes de ese país, en particular, y de Centroamérica, en general.

⁶⁵ La primera reunión de este tipo se llevó a cabo en 1991, a iniciativa de México, que invitó a Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, a los jefes de gobierno de la región para discutir los mecanismos que ayudaran a fortalecer los procesos de paz, así como a estimular el avance social y económico en Centroamérica. En esta reunión se adoptaron tres documentos: la Declaración de Tuxtla Gutiérrez, las bases para un acuerdo de complementación económica entre México y Centroamérica, y el acuerdo general de cooperación.

⁶⁶ Según las bases para un acuerdo de complementación económica, se pretendía lograr una zona de libre comercio en la región a más tardar el 31 de diciembre de 1996, con los siguientes elementos: a) liberalización comercial, b) cooperación financiera, c) desarrollo de la oferta exportable de Centroamérica, d) fomento de inversiones, e) cooperación en el sector primario, f) abastecimiento energético, y g) capacitación y cooperación técnica. Al respecto, el gobierno mexicano atribuía dicho estancamiento a las divisiones entre sus contrapartes centroamericanas (particularmente en lo relativo a las cuotas para la repartición del mercado del plátano), mientras que los centroamericanos señalaban la falta de interés mostrado por México para firmar un tratado de libre comercio con dicha región, que para entonces recibía sólo 1% de sus exportaciones, mientras que Centroamérica apenas colocaba 2% de las propias en nuestro país. Véase, al respecto, Víctor Batta, "Objetivo de la Cumbre Tuxtla Gutiérrez. Busca México revivir la concertación política con Centroamérica", *El Financiero*, 15 de febrero de 1996, p. 53.

generales, la manera en que México concretaría sus relaciones comerciales no sólo con Centroamérica sino con el resto de América Latina durante el gobierno de Ernesto Zedillo.

A partir de Tuxtla II, los mandatarios de los países centroamericanos repetidamente manifestaron su interés por concluir tratados de libre comercio con México.⁶⁷ Por otra parte, para estos países, dichos acuerdos podían ser un medio de insertarse en el mercado norteamericano, debido a la participación de México en el TLCAN.⁶⁸

Si bien desde ese entonces parecía poco probable la inclusión de estos países en la zona del TLCAN, con el paso del tiempo el gobierno de México manifestaría su interés en lograr acuerdos con los centroamericanos como un paso previo para arribar al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). A dicha propuesta se sumaron los gobiernos de Centroamérica. En este sentido es importante destacar el interés de México por refrendar el objetivo de los Estados Unidos de concretar una zona de libre comercio continental.

⁶⁷ Esto no quiere decir que las negociaciones posteriores al respecto hayan sido fáciles. De hecho, algunos sectores productivos centroamericanos expresaron en un principio su temor por la liberalización comercial con México, ya fuera por una llegada masiva de productos mexicanos a la región, por las dificultades para ingresar al mercado mexicano de la carne (protegido por aranceles de entre 20 y 25%) o porque aparentemente México no aceptara productos manufacturados o ensamblados con menos de 60% de componentes de la región. No obstante lo anterior, para finales de 1997 la Federación de Cámaras y Asociaciones de Exportadores de Centroamérica recomendó intensificar las negociaciones entre México y el Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador, Honduras) para concretar un tratado de libre comercio con México. Véase *El Financiero*, "Acelerar pláticas, piden exportadores. México, en la mira de Centroamérica", 27 de diciembre de 1997, p. 6. Por su parte, los empresarios mexicanos, cuya presencia en Centroamérica data de años atrás, mostraron interés en el acercamiento ya que, desde su perspectiva, se les abrían amplias oportunidades para colocarse en áreas como la de telecomunicaciones, el turismo, la construcción y los servicios. Entre las empresas con capital mexicano interesadas por un mayor comercio con Centroamérica, destacaban en ese entonces: Telmex, Maseca, Celanese, Transportación Marítima Mexicana, Cementos Apasco, Elektra y Televisión Azteca, así como Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

⁶⁸ De hecho, este interés había sido expuesto un año antes por los gobernantes centroamericanos durante una gira por la región del entonces primer ministro canadiense, Jean Cretien. Esta visita pareció desvanecer la expectativa centroamericana de integrar la zona al TLCAN con un trato preferencial, al no obtener de Canadá un apoyo en dicho sentido. Véase *El Financiero*, "Desilusiona en Centroamérica la visita de Cretien", primero de febrero de 1995, p. 26. Asimismo, en su primera visita a México, el entonces presidente guatemalteco, Álvaro Arzú, no ocultó el interés de su país en hacer de México un puente hacia el TLCAN, como una estrategia tendiente a integrar a Guatemala dentro del mercado mundial. Véase *El Financiero*, "Inicia Álvaro Arzú su primer visita de Estado a México", 24 de febrero de 1996, p. 26. Frente al desencanto en relación con el TLCAN, la disposición de México en 1995, de firmar acuerdos de libre comercio, pareció oportuna a los gobernantes centroamericanos.

Como resultado de las negociaciones durante el sexenio pasado, el gobierno de México firmó dos acuerdos de libre comercio con la región. El primero de ellos fue con Nicaragua, en diciembre de 1997, mismo que entró en vigor el primero de julio del año siguiente. Gracias al acuerdo, 45% de las exportaciones mexicanas quedaron exentas de aranceles, lo mismo que 77% de las exportaciones nicaragüenses hacia México.⁶⁹ El segundo acuerdo logrado fue con los países del llamado Triángulo del Norte que representó, por su alcance geográfico, uno de los primeros pasos hacia la conformación de una zona de libre comercio con Centroamérica. Dicho acuerdo se firmó el 29 de junio de 2000 a efecto de que entrara en vigor el primero de enero de 2001.

Al cotejar las cifras de exportaciones e importaciones de México con Centroamérica⁷⁰ durante los últimos seis años, resulta evidente un crecimiento sustantivo en el intercambio comercial con respecto al sexenio anterior. En términos absolutos el comercio entre México y la región ascendió de 825.6 millones de dólares en 1994 a 1937.7 para finales del año 2000, lo que representa un incremento de 135% respecto del último año del gobierno de Salinas. Asimismo, se advierte que Nicaragua fue el país con el que México incrementó más en términos porcentuales sus relaciones comerciales —253% entre 1994 y 2000—, seguido muy cercanamente por Costa Rica —247% durante el mismo periodo (véase el cuadro 1).

CUADRO 1
Variación porcentual del intercambio comercial de México con los países de Centroamérica, 1994-2000
(millones de dólares)

País	1994	2000 ^P	Variación (%)
Costa Rica	122.2	423.8	247
El Salvador	147.8	243.9	65
Guatemala	301.7	576.4	91
Honduras	73.6	200.4	172
Nicaragua	32.1	113.3	253
Panamá	148.2	379.9	156
Centroamérica	677.4	1 557.8	130

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

⁶⁹ Véase Presidencia de la República (2000), Carpeta México, http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html, p. 6.

⁷⁰ Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Belice se incluye dentro del comercio mexicano con el Caricom. Véase la nota 62.

Por otra parte, al analizar los montos del comercio de México con la región a lo largo de los últimos seis años, se advierte otro dato importante. Con Centroamérica se registra, en términos generales, incrementos constantes desde 1995. Destaca en este sentido Guatemala, que es el país con el que México tiene el mayor intercambio en la zona y cuyo valor ascendió, a finales de 2000, a 576.4 millones de dólares, frente a 1937.7 millones de dólares para la región en su conjunto, lo que representa 29.7% de todo el intercambio. A Guatemala le sigue muy de cerca Costa Rica, con 423.8 millones de dólares, que significan una participación de 21.8% en el intercambio comercial con México (véase el cuadro 2).

CUADRO 2
Comercio de México con los países de Centroamérica, 1994-2000
(millones de dólares)

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Costa Rica	122.2	157.5	245.8	298.6	369.6	441.8	423.8
El Salvador	147.8	155.6	177	238.3	243.3	262.6	243.9
Guatemala	301.7	361.3	436.9	578.9	672.4	626.2	576.4
Honduras	73.6	72.3	102	122.4	146.8	164	200.4
Nicaragua	32.1	39.5	64.8	75.7	71.1	79.2	113.3
Panamá	148.2	233	287.3	353.4	367.1	329	379.9
Centroamérica	825.6	1 019.2	1 313.8	1 667.3	1 870.3	1 902.8	1 937.7

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Sudamérica

Como ya se mencionó, entre los objetivos de la política exterior de la administración de Zedillo hacia América Latina, se encontraba la aproximación a las tres zonas geográficas que dividen esta región. Para el caso de Sudamérica, quedó claro desde un principio tanto el interés por relacionarse con los países de la región andina, como por vincularse al Mercosur. En lo que respecta a este último mecanismo, Brasil se consideraba estratégico por ser el principal socio comercial en la zona. Cualquiera que sea el caso, las negociaciones con esta región van a tener como común denominador los acuerdos de cooperación enmarcados dentro de la Aladi.⁷¹

⁷¹ La Aladi es sucesora de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, se rige por

Parece ser clara la estrategia utilizada por la administración de Zedillo, al pretender liberalizar el comercio con los países del sur del continente por medio de la firma de acuerdos de complementación económica considerados por la Aladi. En ellos se expresa la voluntad de las partes de negociar preferencias arancelarias para sectores específicos, durante un periodo de tiempo. Tales acuerdos pueden ser suspendidos por una de las partes.⁷²

Pero sólo en ciertos casos se concluyeron las negociaciones. Con Argentina, Brasil, Ecuador y Paraguay no se concretaron, mientras que con Uruguay y Perú sí se arribó al término de las mismas.⁷³ En lo que corresponde a tratados de libre comercio, el único para la zona se concretó con Chile en abril de 1998, mismo que entró en vigor el primero de agosto de 1999.⁷⁴ En cuanto a tratados de libre comercio negociados en el sexenio anterior, a la administración de Zedillo le correspondió instrumentar el del Grupo de los Tres (G3), suscrito con Venezuela y Colombia, y el firmado con Bolivia.⁷⁵

En lo relativo a la evolución del comercio de México con los países sudamericanos, en el cuadro 3 podemos apreciar el crecimiento o la dismi-

el Tratado de Montevideo (Montevideo, 18 de febrero de 1960), y la integran Argentina, Bolivia, Brasil, Cuba, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

⁷² En este último sentido, desde 1994 México dejó abierta la posibilidad de renegociar acuerdos de preferencias arancelarias con aquellos países que consideraran haberse visto afectados en sus intereses comerciales como resultado de la firma del TLCAN, a raíz de la negativa mexicana de hacer extensivos a los miembros de la Aladi los beneficios de dicho acuerdo. Conforme a esta política, México, a mediados de 1994, promovió la suspensión del artículo 44 del Tratado de Montevideo de 1960, que establece que los países miembros que otorguen ventajas, favores, franquicias, inmunidades o privilegios a productos de países no miembros estarán incondicionalmente obligados a extender dichas prerrogativas a los integrantes de la Aladi, hecho que de cumplirse se contrapondría a los beneficios y ventajas derivados de la firma del TLCAN. De cierta manera, se podría interpretar lo anterior como que México privilegió sus relaciones comerciales con los Estados Unidos y Canadá en detrimento de sus intereses en Sudamérica. Por otra parte, es importante señalar que, a diferencia de lo que sucede en un tratado de libre comercio (donde se establecen disminuciones o eliminaciones de aranceles, mejor conocidas como desgravaciones arancelarias), en este tipo de acuerdos se negocian preferencias arancelarias, que consisten en descuentos porcentuales aplicables al arancel fijado por un país para determinado producto. Uno de los problemas que surgen es que ello no impide que cualquiera de los dos países eleve unilateralmente el arancel, lo que podría anular las ventajas que el sistema de preferencias ofrece.

⁷³ El 29 de diciembre de 1999 se firmó con Uruguay la ampliación del acuerdo de complementación económica núm. 5, y, en febrero de 2000, México y Perú suscribieron el cuarto protocolo modificador del acuerdo de complementación económica núm. 8.

⁷⁴ Éste se deriva del acuerdo de complementación económica firmado con Chile en 1992.

⁷⁵ El tratado del Grupo de los Tres, así como el tratado de libre comercio entre México y Bolivia, fueron negociados en la administración anterior pero entraron en vigor el primero de enero de 1995.

nución del valor del intercambio bilateral. Por lo que hace a la variación porcentual, entre el final de la administración de Ernesto Zedillo y la de Salinas de Gortari, podemos observar que, en principio, con la mayoría de los países de la zona se registró un incremento en el intercambio comercial. La mayor variación porcentual favorable corresponde a Chile, pero también destacan las alcanzadas con otros países con los que México tiene tratados comerciales, específicamente con Venezuela y Colombia. Por el contrario, dicho intercambio disminuyó con Ecuador y, significativamente, con Argentina y Paraguay, países, estos dos últimos, pertenecientes al Mercosur, bloque al que, como ya señalamos, la administración de Ernesto Zedillo consideraba como uno de sus principales objetivos en la zona (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

Intercambio comercial de México con los países sudamericanos, 1994-2000
(millones de dólares)

País	1994	2000 ^P	Variación (%)
Chile*	434.4	1 200.5	176.4
Venezuela*	471.2	862.4	83.0
Uruguay	102.8	175.4	70.6
Colombia*	427.1	683.7	60.1
Brasil	1 601.6	2 104.8	31.4
Bolivia*	32.5	36.5	12.3
Perú	321.3	359.3	11.8
Ecuador	199.2	170.6	-14.4
Argentina	580.4	477.1	-17.8
Paraguay	15.4	10.2	-33.8

^P Enero-noviembre.

* Países con los que México tuvo un tratado de libre comercio durante el sexenio.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Del intercambio comercial con Sudamérica es importante mencionar, aunque sea brevemente, algunos de los rasgos más sobresalientes de la vinculación entre México y Brasil. Este último país es importante para México no sólo por el valor del intercambio comercial bilateral, sino también, como ya mencionamos, por su carácter estratégico en el Mercosur.

En la relación comercial entre ambos países hay varios hechos que destacan y que, en términos generales, conforman un cuadro con claroscuros. En primer lugar, Brasil es el principal socio comercial de México no sólo en

Sudamérica, sino en América Latina en su conjunto.⁷⁶ Dentro del comercio de México con los países de la Aladi, Brasil, entre 1994 y 2000, participó en promedio con 31.7%; para finales de 2000 esta cifra representaba 34.6% (véase el cuadro 4).

CUADRO 4
Comercio México-Aladi, 1994-2000
Participación porcentual del comercio total con Brasil
(millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Comercio total de México con la Aladi	4 186.00	4 267.80	5 189.50	6 009.60	5 552.70	5 007.60	6 080.50
Total del comercio México-Brasil							
dentro de Aladi	1 601.60	1 365.50	1 568.60	1 572.30	1 573.30	1 528.30	2 104.80
Porcentaje	38.26	32.00	30.23	26.16	28.33	30.52	34.62

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

En segundo lugar, las cifras positivas arriba presentadas se desdibujan en términos de los intereses mexicanos, si consideramos que desde 1997 la balanza comercial es deficitaria para nuestro país. Esto no es novedoso, es una situación que está presente desde finales de los años ochenta, la cual no pudo ser revertida más que coyunturalmente en la administración anterior. A excepción de los años 1995 y 1996, en los cuales la balanza fue superavitaria para México,⁷⁷ ya desde antes, y concretamente desde 1994, encontramos un amplio déficit, el cual se ensanchó aún más a finales del sexenio pasado (véase el cuadro 5).

En tercer lugar, México, como ya lo mencionamos, no logró un acuerdo de complementación económica con Brasil. Por supuesto que este último también tuvo una responsabilidad importante al respecto.⁷⁸ Sin embargo,

⁷⁶ Al respecto, véanse los diferentes cuadros, con datos por países y regiones, incluidos en este artículo.

⁷⁷ Lo cual se explica en buena medida por la crisis mexicana y por las dificultades para importar habidas en esos años.

⁷⁸ A lo largo del sexenio las negociaciones comerciales revelaron claras diferencias entre los dos países; tal vez la más importante de ellas sea la de finales de 1997, cuando el presidente brasileño, Fernando Henrique Cardoso, anunció la decisión de no prorrogar el acuerdo de preferencias arancelarias firmado con México en el marco de la Aladi. Ello influyó en la sen-

CUADRO 5
Evolución del saldo de la balanza comercial México-Brasil, 1994-2000
(millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Exportaciones	376.1	800.2	878.6	703.0	535.5	399.4	460.9
Importaciones	1 225.5	565.3	690.0	869.3	1 037.8	1 128.9	1 643.8
Saldo	-849.4	234.9	188.6	-166.3	-502.3	-729.5	-1 182.9

^P Enero-noviembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

el ampliar los vínculos comerciales con Brasil era, como también ya se señaló, un objetivo importante para México al inicio de la administración de Zedillo; la cual, al igual que la de Salinas, no logró en este sentido buenos resultados al final de su sexenio. No fue sino hasta principios de 2000 cuando el gobierno mexicano reanudó las negociaciones, truncadas en 1997, para buscar un acuerdo de complementación económica con Brasil dentro del marco de la Aladi, paso previo a un posible tratado de libre comercio con el Mercosur.

El Caribe

Esta zona también estuvo presente en el discurso oficial; al inicio de la administración de Zedillo se señaló el interés de México por incrementar el intercambio comercial con ella. Se identificó a Belice como uno de los países prioritarios debido a que hace frontera con México. Dentro de la estrategia de acercamiento se consideró como importante el lograr un buen posicionamiento de México en la AEC, así como en el Caricom. Los resultados, sin embargo, como veremos a continuación, son magros. En términos de un breve análisis sobre la evolución del comercio de México con la zona, nos referiremos a ella en relación con el Caricom, organismo regional con el que México obtuvo los siguientes resultados conforme al cuadro 6. En éste observamos la variación porcentual registrada en 1999 con respecto a 1994.⁷⁹

sible baja que registró a partir de 1998 el valor de las exportaciones mexicanas a Brasil. Al respecto, véase Alva Senzek, "Comercio entre México y Brasil, ¿en riesgo?", *El Financiero*, 18 de diciembre de 1997, p. 20.

⁷⁹ Debido a que cuando se realizó el presente trabajo sólo se contaba con información comercial de la zona para el periodo enero-septiembre de 2000, hemos preferido tomar como

CUADRO 6
Intercambio comercial México-países del Caricom, 1994-1999
(miles de dólares)

	1994	1999	Variación (%)
Islas Bahamas	81 587	24 654	-70
Belice	32 937	39 559	20
Guyana	1 872	1 734	-7
Jamaica	57 263	95 978	68
Trinidad y Tobago	53 238	69 996	31
Otros	1 638	11 596	608
Total Caricom	228 535	243 517	7

Fuente: cuadro elaborado por los autores con datos obtenidos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadísticas del Comercio Exterior de México (información preliminar, enero-septiembre de 2000), vol. XXIII, núm. 9, 2001.

Se aprecia un escaso crecimiento en la actividad comercial con la región. De hecho, para 1999, el comercio mexicano con la zona se había incrementado apenas 7% con respecto a 1994. En términos generales, para 1999 los logros en cuanto al valor de los intercambios son desiguales. En principio podemos observar que el país con un mayor incremento en la participación porcentual con México es Jamaica, que registra un aumento de 68% respecto de 1994. Le siguen Trinidad y Tobago con un incremento de 31% y Belice con 20 por ciento.

Considerando la participación de los países caribeños en el comercio mexicano, podemos advertir que en 1994 las Islas Bahamas eran el principal socio de México en la zona, ya que en ellas se concentraba 35.7% del total del intercambio. Sin embargo, conforme transcurren los años, las Bahamas pierden dicha posición frente a países como Jamaica y Trinidad y Tobago, en los que, desde 1995 y hasta mediados de 2000, se concentraban casi las dos terceras partes del comercio mexicano con la región (véase el cuadro 7).

Debido a la importancia que tradicionalmente ha tenido Cuba para la política exterior de México, consideramos relevante, al igual que en el caso de Brasil, incluir una breve mención a las relaciones comerciales entre México y aquel país, de 1994 a agosto de 2000.

En los documentos oficiales, tales como el PND y los informes de gobierno, Cuba no ocupa un lugar destacado en la planeación y estrategia del comercio hacia América Latina en el gobierno de Ernesto Zedillo.⁸⁰ Si

punto de comparación el año 1999, a fin de evitar un sesgo considerable en los resultados.

⁸⁰ Plan Nacional de Desarrollo, op. cit., y Primer Informe de Gobierno, op. cit.

CUADRO 7
Comercio de México con países del Caricom, 1994-2000
Participación porcentual por país
(miles de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Caricom	100	100	100	100	100	100	100
Islas Bahamas	35.7	28.27	30.85	22.71	14.92	10.12	13.7
Belice	14.41	10.92	13.06	12.42	13.77	16.24	13.42
Guyana	0.82	0.65	0.21	0.42	0.63	0.71	0.65
Jamaica	25.06	24.45	30.17	36.16	37.67	39.41	32.9
Trinidad y Tobago	23.3	34.97	23.87	25.83	29.6	28.74	31.29
Otros	0.72	0.73	1.84	2.47	3.41	4.76	8.05

^P Enero-septiembre.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con datos obtenidos de: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Estadísticas del Comercio Exterior de México (información preliminar, enero-septiembre de 2000), vol. XXIII, núm. 9, 2001.

aquella tuvo cierta importancia fue, como ya lo mencionamos, a raíz de un hecho negativo: los problemas surgidos a consecuencia de la instrumentación de la Ley Helms-Burton. Esta ley confrontó en un principio al gobierno de México con su aliado más importante, los Estados Unidos, y lo colocó en una delicada situación frente a sectores empresariales internos que, antes de la aplicación parcial de la misma, tenían fuertes inversiones en la isla.⁸¹

Como podemos observar en los cuadros 8 y 9, la vinculación comercial entre ambos países tuvo altibajos de 1994 a 2000. En este último año el intercambio presenta resultados positivos en comparación con 1994, pero con marcados desniveles, sobre todo en lo que hace a las exportaciones mexicanas hacia Cuba.

En el cuadro 8 podemos observar la evolución del comercio bilateral México-Cuba durante el periodo 1994-agosto de 2000, donde destaca el incremento sustantivo que para 1995 alcanzaron las exportaciones mexicanas.⁸² Esto se contrapone —aunque se mantuvo el superávit mexicano— a una disminución gradual del valor de las mismas a partir de 1996 (véase el cuadro 8).

⁸¹ En relación con las consecuencias para los inversores mexicanos de la instrumentación de la ley, véase la nota 40.

⁸² Consideramos que ello se explica en parte, al igual que en el caso brasileño, por la crisis mexicana de dichos años, que contribuyó a incrementar las exportaciones y contrajo sustancialmente las importaciones.

CUADRO 8
Comercio México-Cuba, 1994-2000
(miles de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ^P
Comercio total	185 567	400 738	353 512	319 616	278 879	237 000	148 741
Exportaciones	173 784	394 505	330 663	285 393	250 430	214 394	133 744
Importaciones	11 783	6 233	22 849	34 223	28 449	22 606	14 997
Saldo	162 001	388 272	307 814	251 170	221 981	191 788	118 747

^P Enero-agosto.

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Como igualmente ya señalamos, pese a los altibajos (cuadro 9), el balance general podría considerarse positivo para finales de 1999,⁸³ ya que, una vez calculada la variación porcentual con respecto al último año de la administración de Carlos Salinas, se advierte un incremento de 28% en el comercio con la isla, el cual, aunque magro, resulta significativo en el contexto de la difícil relación política de esos años, así como en la coyuntura de la Ley Helms-Burton.

CUADRO 9
Intercambio comercial México-Cuba, 1994-1999
(miles de dólares)

1994	1999	Variación (%)
185 567	237 000	28

Fuente: cuadro elaborado por los autores con información de la Secretaría de Economía (antes Secofi).

Para concluir este apartado creemos importante presentar las principales conclusiones respecto de la relación México-América Latina, de 1994 a 2000.

Desde el inicio de la administración del presidente Ernesto Zedillo quedó claro el interés de México por incrementar el intercambio comercial con América Latina y el Caribe. Conforme a lo expuesto, dicho interés se tradujo, en términos generales, en la siguiente estrategia: 1) consolidar

⁸³ Se excluye el año 2000 en virtud de que las cifras obtenidas para dicho año sólo corresponden a los meses de enero a agosto.

la integración comercial con los países centroamericanos, 2) acercarse a Sudamérica por medio de acuerdos de preferencias arancelarias dentro del marco de la Aladi, en especial expandiendo el comercio hacia el Mercosur, para lo cual el papel de Brasil era determinante, y 3) vincularse, si bien modestamente, con la región del Caribe.

Entre los resultados positivos podemos destacar un incremento del intercambio comercial con la región en su conjunto. Sin embargo, éste se produjo con diferentes valores. Con Centroamérica se registraron avances muy significativos, ya que el comercio se intensificó, particularmente con Guatemala, Nicaragua y Costa Rica, y se pusieron las bases para un acuerdo de comercio global con la región. En el área sudamericana destaca el crecimiento del comercio con Chile, seguido por aquellos otros países con los que México ha firmado tratados de libre comercio y con los cuales, por otra parte, tiene una relación superavitaria. Para la región del Caribe destaca el sensible fortalecimiento con Trinidad y Tobago y Jamaica.

Pero también se aprecian estancamientos y rezagos, como lo demuestra la disminución del comercio con algunos países del bloque sudamericano (Ecuador, Argentina y Paraguay); la lentitud de las negociaciones para lograr un acuerdo de complementación económica con Brasil, aunada a un persistente déficit en la balanza comercial con este país, que se amplió al final del sexenio en comparación con 1994. Finalmente observamos un aumento mínimo del intercambio comercial con el Caricom, donde destaca la disminución en el papel desempeñado por Belice, país estratégico para México por su condición de fronterizo, así como el de las Islas Bahamas.

Como una observación final, vale la pena señalar que si uno de los propósitos del gobierno mexicano durante 1995-2000 fue diversificar su comercio exterior —para lo cual se destacaba la importancia de América Latina—, la situación no sólo no mejoró sino que antes bien empeoró. Para ilustrar lo siguiente, creemos muy ejemplificativo el siguiente cuadro, donde se compara el monto y la proporción del intercambio mexicano con América Latina en relación con el intercambio comercial de México con el exterior y, específicamente, con los Estados Unidos, referente obligado dado el peso que en términos comerciales representa para nuestro país (véase el cuadro 10).

Como podemos observar, el valor del comercio total con la región se incrementó de 5 044.60 millones de dólares en 1994 a 8 060.80 millones de dólares para finales de 2000, lo que representó una variación de 60%. Sin embargo, en términos relativos, el comercio con América Latina disminuyó con respecto al comercio internacional de México, ya que pasó de 3.60% en 1994 a 2.58% seis años después, mientras que el comercio con los Estados Unidos pasó, en los mismos años, de 75.94% a 80.84%. Mucho

tiempo ha pasado desde que, a mediados de los años setenta del siglo que acaba de concluir, el comercio con América Latina representaba alrededor de 9% del comercio total de México,⁸⁴ lo que nos hace pensar que, a pesar de las intenciones, los discursos, los acuerdos y los tratados, América Latina es desde hace varios lustros el "gran socio pequeño" de nuestro país.

CUADRO 10
América Latina y Estados Unidos en el comercio mexicano, 1994-1999
(millones de dólares)

	1994	1994 (%)	2000 ^P	2000 ^P (%)	Variación (%)
América Latina*	5 044.60	3.60	8 060.80	2.58	60
Estados Unidos	106 435.60	75.94	252 437.20	80.84	137
Total	140 163.10	100	312 255.10	100	123

^P Enero-noviembre.

* No se incluye el Caribe debido a que no se pudo hacer un tratamiento homogéneo de los datos para esta zona. De todas formas, debido al bajo monto del intercambio México-Caribe, la variación sería mínima.

CONSIDERACIONES FINALES

Durante la pasada administración, la política exterior mexicana estuvo fuertemente condicionada por circunstancias de carácter interno y externo. En lo externo, el proceso de globalización, el fin de la Guerra Fría y los propios cambios en Latinoamérica construyeron la acción de México en la región. En lo interno, la continuidad del modelo de desarrollo económico instrumentado desde los años noventa, y las prioridades de los vínculos con el exterior impuestas por el propio modelo, limitaron el campo de acción de México en Latinoamérica.

Como resultado de lo anterior, la política exterior de México hacia América Latina, entre 1994 y 2000, tuvo un alto grado de continuidad en relación con la del sexenio anterior. Los cambios fueron sólo de énfasis o de matiz, producto de nuevas circunstancias coyunturales. No podemos hablar en ese sentido de una nueva estrategia hacia la región, o tal vez ni siquiera de la existencia de una. Esto es explicable, ya que, en especial desde los años noventa, América Latina, más allá del discurso, no ocupa un lugar

⁸⁴ Véase, al respecto, Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 119.

prioritario para México; los intereses principales están puestos en los Estados Unidos y, en menor medida, en Europa.

Con base en lo anterior, es comprensible que consideremos que el mayor cambio en los vínculos de México con América Latina, en la pasada administración, se haya dado en función de una circunstancia interna: la mayor apertura democrática. Ésta coadyuvó a la introducción de cambios en el discurso y en la práctica política concreta. Así, México se ajustó más a los patrones que ha seguido América Latina en los últimos años, en relación con la aceptación de la nueva agenda internacional, sobre todo en lo que hace al tema de la democracia representativa.

Si bien la referida reorientación mexicana fue importante, ello no hace una política exterior. Se requiere diseñar una estrategia que, tomando en cuenta otros intereses y objetivos, considere a América Latina como un espacio prioritario en la búsqueda del equilibrio y la diversificación de la política exterior de México.