

## El modelo mexicano: ¿el ejemplo para la región?

**Consuelo Dávila Pérez\***

Resulta prácticamente imposible afirmar que México, en las condiciones actuales, representa un modelo a seguir para los países latinoamericanos. Si tomamos como base su modelo político encontraremos que los años ochenta no han sido muy afortunados para la imagen del sistema político mexicano en el continente americano. Los cuestionamientos electorales desde 1985 y 1986 por parte de la oposición del Partido Acción Nacional (PAN) que llegó incluso a plantear una queja ante la Organización de Estados Americanos, siendo ésta la primera vez que un asunto considerado interno de México se ventila en un organismo internacional, y sobre todo las dudas respecto a la democracia en México que surgieron a partir de las elecciones de 1988, que han dado pie a ataques directos del mandatario de Panamá (Guillermo Endara), hacen difícil pensar que el modelo político mexicano sea tomado como ejemplo en el continente americano, máxime que el resurgimiento de la democracia constituye una de las características más sobresalientes de América Latina en la última década.

Si tomásemos el modelo económico desarrollado por México desde 1982 y continuado por el actual gobierno, sería iluso pensar que, dadas las condiciones internas (la mayor crisis económica de México en los últimos tiempos cuyo detonador fue la imposibilidad de pagar una cuantiosa deuda externa) y externas (presiones de los organismos financieros internacionales) en que se adop-

tó, constituyera un ejemplo para los vecinos del sur. La adopción del llamado neoliberalismo por los países latinoamericanos más que responder a una moda internacional, se debe a las grandes presiones que se ejercen sobre el sector externo de sus economías y a la necesidad de hacer frente a los compromisos financieros internacionales contraídos en los setenta. México está inmerso dentro del mismo proceso y por lo tanto no podría considerarse como el detentador de grandes iniciativas para hacer frente a los problemas que le acarrea la crisis económica que vive. Más bien encontramos una similitud en las respuestas que México y los demás países del continente han dado a la misma, a excepción de que la posición geográfica de México favorece un acercamiento mayor con los Estados Unidos, que el gobierno mexicano ha decidido aprovechar.

Existe un campo en donde en ciertos momentos México se ha considerado líder de América Latina y en este sentido tal vez haya tenido una mayor influencia en algunos procesos políticos y económicos de la región. Me refiero a la política exterior de México que, abanderando la reestructuración del orden económico internacional en los setenta y manteniéndose fiel a los principios jurídicos tradicionales de su política exterior, llegó a tener un peso decisivo en las actitudes internacionales de los países latinoamericanos. Sin embargo, la adopción del nuevo modelo de desarrollo económico también produjo cambios en la orientación de la política exterior mexicana, dejando de lado su papel protagónico en la escena internacional, incluyendo el ámbito latinoamericano. En este sentido para América Latina el México de hoy como señala José

\* Profesora del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

Miguel Insulza,<sup>1</sup> resulta más bien una *incógnita* que “por un lado participa de modo entusiasta en las iniciativas de coordinación y cooperación política que han surgido en la región en la última década” pero “por otro se integra cada vez más a los Estados Unidos”.

Debido a lo anteriormente expuesto, me referiré a la vinculación que se establece entre el modelo económico adoptado y la política exterior, para poder analizar las tendencias actuales de la misma y el papel que ocupa América Latina dentro de las prioridades de México.

### Modelo económico y política exterior

En los últimos años hemos sido testigos de un cambio o reacomodo de la política exterior mexicana al modelo de desarrollo económico adoptado y que refleja dos elementos importantes, como la influencia mayor de los factores externos en el desarrollo interno del país, y la incidencia de los problemas de México en el sector externo de su economía.

La necesidad de hacer frente a los problemas económicos de México como el pago de la deuda externa, llevaron al gobierno mexicano desde 1982 a replantearse el rumbo de la economía nacional, presionado además por los organismos financieros internacionales. Miguel de la Madrid colocaría los cimientos del nuevo modelo pero sería Salinas quien impondría los verdaderos cambios.<sup>2</sup> Entre los postulados esenciales del modelo destaca la disminución del control del Estado en la economía a través de la reducción del gasto público, la privatización de bancos y grandes empresas, desregulación de grandes sectores de la economía, disminución de barreras al comercio y a la inversión.

En este contexto, a la política exterior se le asignó el objetivo de contribuir al crecimiento económico del país. Ya en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se establecía el objetivo de buscar una nueva inserción de México en el mercado mundial a través de la promoción de exportaciones manufactureras.<sup>3</sup> De ahí que la política económica para responder a los estragos de la crisis,

contemplara la apertura comercial y el fomento a las exportaciones para obtener las divisas externas requeridas, asimismo se planteaba la modernización del aparato productivo y sus mecanismos de comercialización, y la adopción de nuevos patrones de desarrollo tecnológico e industrial. Ello provocaba una modificación de las prioridades de México a nivel externo. Los intereses del país se ubicarían, dentro de esta lógica de desarrollo, en los países industrializados, ocupando los Estados Unidos el lugar número uno.

### Prioridad de la política económica

Presenciamos una estrecha vinculación en el manejo de los asuntos políticos y económicos internacionales. Pero lo más importante es que la prioridad de la política económica se asume abiertamente como algo necesario e imprescindible, lo cual se constata al ver que uno de los objetivos fundamentales que asigna a la política exterior el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, es el de “apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo”.<sup>4</sup>

De acuerdo con Jorge Chabat, la característica más obvia de la política exterior de los noventa, es que “el aspecto económico se convirtió en la prioridad de la estrategia económica”.<sup>5</sup>

Esta prioridad que se asigna al aspecto económico externo tiene efectos palpables en la orientación de la política exterior. Primero porque la búsqueda de tecnología y capital tiene que hacerse en los países desarrollados, entre los cuales se privilegia la relación con Estados Unidos en detrimento de las relaciones con otras regiones como América Latina. Y segundo porque la apertura comercial y el fomento a las exportaciones tiende a dar relevancia a las cuestiones de carácter meramente comercial, sea con los países desarrollados o subdesarrollados.

El resultado es que la política exterior de México ha reducido su ámbito de acción prácticamente a las cues-

<sup>1</sup> José Miguel Insulza, “México y América Latina en los noventa: las posibilidades de una nueva relación”, pp. 207-225, en Roett Riordan (compilador), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991, p. 1.

<sup>2</sup> Robert A. Pastor, “Post-revolutionary Mexico: the Salinas opening”, pp. 1-22, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, autumn, 1990, p. 3.

<sup>3</sup> Véase *Plan Nacional de Desarrollo, 1983-1988*.

<sup>4</sup> Véase *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994* y Fernando Solana, *Textos de Política Exterior*, núm. 2, Principios y objetivos de la política exterior de México, SRE, marzo 1989.

<sup>5</sup> Jorge Chabat, “Mexico’s foreign policy in the 1990: electoral sovereignty and integration with the USA”, pp. 1-25, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Miami: Institute of Interamerican Studies, North-South Center, University of Miami, v. 33, no. 4, winter 1991, p. 1.

tiones económicas y comerciales, y se dirige fundamentalmente a fortalecer sus relaciones con Estados Unidos.

### Privilegio de las relaciones comerciales

Este hecho se combina con una necesidad interna, que ya se ha mencionado, de fortalecer el aparato exportador de México y obtener recursos frescos para sanear las finanzas nacionales y con la tendencia internacional hacia la conformación de bloques económicos regionales.

La diversificación de las relaciones económicas de México sigue aún figurando dentro de las estrategias de la política exterior mexicana,<sup>6</sup> sin embargo, y a pesar de plantearse un mayor acercamiento con los polos de mayor crecimiento mundial como la Comunidad Económica Europea, la Cuenca del Pacífico y en su relación tradicional con América Latina, los esfuerzos han sido vanos y con escasos resultados.

Por un lado, los sucesos de Europa del Este parecen desviar la atención de los países europeos hacia esa zona, según Jorge Chabat, las pocas posibilidades que ofrecía Europa para México pudieron ser decisivas para que México se decidiera por un mayor acercamiento con Estados Unidos. No obstante se renovó el Acuerdo de México con la CEE.

En el caso de la Cuenca del Pacífico, México se convirtió en miembro del Comité Permanente de la Conferencia Económica del Pacífico, y en el contexto latinoamericano se observó una disminución de la relación comercial con la región a pesar de su participación en ALADI, en el Grupo de los tres con Colombia y Venezuela, de los intentos por fortalecer sus relaciones con Centroamérica, en el Mercado Común Centroamericano (MCCA), de restablecer relaciones y firmar un Acuerdo de Libre Comercio con Chile.

Se reitera el predominio que dentro de las relaciones internacionales de México adquiere la relación bilateral con Estados Unidos, reflejado en la intención dada a conocer en junio de 1990, de negociar un tratado bilateral de libre comercio con Estados Unidos y posteriormente trilateral incluyendo a Canadá.

Baste observar que el comercio de México con ese país pasó de 20 mil millones de dólares en 1982; a 25 mil en 1988; 31 mil en 1989; y 34 mil en 1990, representando en este último año el 70.7 por ciento de nuestras exportaciones y el 64.6 por ciento de nuestras importaciones.

<sup>6</sup> Véase PND 1989-1994.

Por contra, el comercio con el resto de América no alcanzó ni los 4 mil millones de dólares, representando el 8.1 por ciento de nuestras exportaciones y el 6.6 por ciento de nuestras importaciones.<sup>7</sup> La CEE el 12.2 por ciento y 15.5 por ciento, y Japón 5.3 por ciento y 4.7 por ciento respectivamente para el mismo año de 1990.

Es evidente el fortalecimiento de la relación bilateral, y también lo es una disminución de la tradicional presencia de México en los foros multilaterales y en los espacios regionales. Ciertamente es necesario considerar, como señala el ex-secretario de Relaciones Exteriores Jorge Castañeda,<sup>8</sup> que la situación internacional (fin del conflicto este-oeste, paso a la unipolaridad, crisis de los organismos multilaterales) no es favorable para mantener posiciones independientes o autónomas. Sin embargo, históricamente se ha demostrado lo peligroso que puede resultar para un país como el nuestro la concentración de sus relaciones con un país tan poderoso, sin el contrapeso de una actitud firme en lo político, papel que tradicionalmente ha tocado llevar a América Latina.

### Disminución de la actividad político-diplomática de México

Como consecuencia de la mayor coincidencia que existe entre la política exterior de México y el proyecto nacional del gobierno, en la medida en que éste concede prioridad a los aspectos económicos, encontramos una disminución en la actividad político diplomática del país.

Ya desde el sexenio pasado se observó una gran diferencia entre la acción diplomática que se limitaba a Centroamérica (la política de mediación en Contadora) y el despliegue de actividades a favor del desarme (Grupo de los Seis), amén de su inevitable relación con Estados Unidos, con el activismo de la diplomacia mexicana en los setenta que le llevaba a participar en todos los foros multilaterales posibles a favor de estructuras económicas y políticas más justas a nivel internacional, y acompañadas de acciones bilaterales concretas de apoyo a Nicaragua y El Salvador.

Existieron factores de peso para el viraje de la política exterior como fueron, a nivel interno los problemas

<sup>7</sup> *Revista de comercio exterior*, abril de 1991, p. 331.

<sup>8</sup> Jorge Castañeda, "México y el nuevo orden mundial. Actualidad y perspectivas", Coloquio de Invierno, publicado en *La Jornada*, 22 de febrero de 1992.

económicos, la crisis de la deuda externa, las presiones derivadas de los compromisos financieros, la disminución de los ingresos del petróleo, etcétera, y a nivel externo, el cierre de espacios de acción independiente debido a una actitud más severa por parte de las economías desarrolladas —incremento del proteccionismo y de las tasas de interés—, que precipitó la crisis en países subdesarrollados, el fracaso del diálogo norte-sur, el recrudecimiento del conflicto bipolar donde uno de los focos de tensión era Centroamérica, llegando a lo que se dio en llamar el retorno de la Guerra Fría, pero sobre todo la política adoptada por Reagan hacia América Latina y sus continuas presiones para que México modificara su política al interior y al exterior,<sup>9</sup> entre otros. Todo ello sin lugar a dudas redujo las posibilidades de negociación de México a nivel internacional, quien optó por una política de concertación con otros países para dar más fuerza a sus acciones diplomáticas y reducir los efectos negativos de las mismas (Contadora, Grupo de los Ocho, Cartagena, Grupo de los seis).<sup>10</sup>

El resultado sin embargo fue un repliegue en la política exterior mexicana, en particular frente a América Latina y en general frente a los países del llamado Tercer Mundo, que se reflejó en una escasa participación en todos sus foros, Movimiento de Países No Alineados (MPNA); Grupo de los 77.

En este sentido el periodo de gobierno de Miguel de la Madrid constituyó una especie de transición hacia una política exterior calificada como "pragmática", que busca aprovechar todos los cambios producidos a nivel externo.

Durante el gobierno Salinista se observa un amplio predominio de la relación bilateral con Estados Unidos, como ya se ha señalado y la importancia que el gobierno mexicano concede a la misma ha provocado una actitud

conciliadora en extremo, que evita cualquier tipo de conflicto con su principal socio comercial. De ahí que la política exterior mexicana sea calificada como de bajo perfil o de manera más elegante como "la nueva diplomacia mexicana".<sup>11</sup>

Muchos serían los ejemplos del bajo perfil de la diplomacia mexicana (narcotráfico, secuestro de mexicanos para ser juzgados en Estados Unidos como el caso Álvarez Machaín, en los organismos multilaterales, tímida actitud de México ante el conflicto del Golfo Pérsico) pero nos interesa sobre todo uno que concierne a América Latina, y que demuestra que a pesar de que dentro de los objetivos del gobierno actual está el fortalecimiento de las relaciones con América Latina, éstas se han limitado prácticamente al plano comercial que no ha sido el más afortunado nunca en la relación con el hemisferio sudamericano, y se ha dejado de lado el aspecto político que siempre ha revestido el acercamiento con la región. La actitud casi indiferente de México ante la invasión estadounidense a Panamá constituyó, a juicio de algunos estudiosos norteamericanos, una prueba de la decisión de México de no tener conflictos con su vecino del norte a cambio de "el apoyo de Bush y de un lugar destacado dentro de la conceptualización del nuevo orden mundial del ejecutivo estadounidense".<sup>12</sup>

Por la amplia diplomacia desplegada por México en el último año (en el Grupo de Río, Grupo de los tres, Cumbre Iberoamericana, Cumbre de la Tierra, proceso de pacificación de El Salvador) y la reiteración del objetivo de diversificar las relaciones exteriores del país,<sup>13</sup> cabría pensar que está privando en este terreno el convencimiento de que el acercamiento comercial, que aún no es definitivo, hacia nuestro vecino, no garantiza la solución de otros problemas y en cambio, una actitud condescendiente los puede agudizar (embargo atunero, flujo migratorio, narcotráfico, ecología).

También podría pensarse que el debate interno en los últimos años sobre la política exterior, área tradicional-

<sup>9</sup> A consecuencia de la política exterior mexicana hacia Centroamérica, se dieron presiones y roces continuos con el gobierno estadounidense, en áreas como migración (ley Simpson-Rodino), imposición de una sobretasa a la importación del petróleo mexicano y otros impuestos compensatorios a 15 productos mexicanos, sin faltar las presiones por narcotráfico, las agresivas declaraciones del senado norteamericano y una campaña de desprestigio para México.

<sup>10</sup> Para mayor información sobre esta política de concertación multinacional durante el gobierno de Miguel de la Madrid, véase Green, Rosario, "Fundamentos y principios de la política exterior mexicana y su capacidad de respuesta a los retos de las grandes potencias", pp. 317-349, en *El Sistema Internacional y América Latina. La formación de la política exterior. Los países desarrollados y América Latina*. Editado por Manfred Wilhelmy, RIAL, Programa de estudios conjuntos sobre las relaciones internacionales de América Latina, Buenos Aires, Argentina, Grupo editor latinoamericano, 1987.

<sup>11</sup> Todd Eisenstadt, "Nueva diplomacia mexicana. Cabildeo y relaciones públicas en Estados Unidos", pp. 2-21 en *Este País*, núm. 15, junio 1992.

<sup>12</sup> Todd Eisenstadt, *op. cit.*, señala que ello fue así "cuando México incrementó su producción de petróleo para apoyar el embargo de Estados Unidos a Irak, y al no haber hecho olas por la invasión a Panamá, tal como hubiera indicado la tradicional política exterior mexicana", p. 8.

<sup>13</sup> Véase el *Informe presentado por el Secretario de Relaciones Exteriores al Senado de la República 1990-1991*, Textos de política exterior 107, México, 1991.

mente de consenso en la política mexicana, propició que se intensificaran las acciones para concretar nuevos convenios con América Latina, fundamentalmente con Chile y con el grupo de los tres.

Estos intentos de diversificación deben reconocerse a pesar de que entre los objetivos prioritarios de México para salir de la crisis económica e incorporarse al escenario internacional, no se vislumbren posibilidades para un real acercamiento con el sur. La búsqueda de empréstitos, tecnología y capital extranjeros se da en los países capitalistas avanzados. Además, dentro de la política de fomento a las exportaciones tampoco parece haber lugar para un comercio recíproco con América Latina.

### Conclusiones y perspectivas

Las modificaciones recientes que se perciben en la política exterior de México, invitan a reflexionar acerca de los beneficios que tradicionalmente ha brindado la actitud independiente de México frente al exterior. En los círculos oficiales se habla de una política exterior "pragmática", debido a que se trata de una política de logros inmediatos que responde al proyecto nacional del actual gobierno.

Sin embargo, es necesario analizar los efectos que a largo plazo traerá el abandono de la política exterior independiente que ha servido en innumerables ocasiones para fortalecer la posición mexicana frente a Estados Unidos, en aras de otra de más corto alcance.

En este sentido, la necesidad de repensar seriamente la política exterior, se convierte en un desafío para países como el nuestro, toda vez que en las condiciones internacionales existentes, no se tiene aisladamente capaci-

dad de imponer condiciones favorables para el desarrollo integral, en el reordenamiento internacional de fin de siglo.

Por otro lado, es importante repensar las relaciones de México con los países del sur, a los cuales pertenece. Ciertamente los problemas que enfrentan los países subdesarrollados son de consideración. Sin embargo, tienen en común la búsqueda de nuevas fórmulas de entendimiento para mejorar su precaria situación.

Por otro lado, no hay que olvidar que aún continúan vigentes los grandes problemas que han motivado la participación conjunta de los países latinoamericanos. Tal es el caso del deterioro de las condiciones de intercambio comercial, el problema de la deuda externa y el estancamiento económico de la gran mayoría de los países de América Latina. Baste recordar que los años ochenta se consideran como una década perdida para el subcontinente.

México ya se inscribe en la fórmula de integración norteamericana, hoy manifiesta a través del Tratado de Libre Comercio, y esa perspectiva norcontinental determinará, al menos en tanto que demuestra su eficacia, un alejamiento real de América Latina y de otras áreas subdesarrolladas. No obstante, dado que su aproximación hacia el norte tiende a ser en una condición de subordinación, en la medida en que otras formas de cooperación más justas y horizontales —del estilo de la Comisión Sur-Sur— se desarrollen, el latinoamericanismo puede ofrecer un referente comparativo de las desventajas de los compromisos que están a punto de ser contraídos por México.

Además se debe tener presente que la nueva estrategia de México está todavía en peligro y depende del resultado final de las negociaciones del TLC.<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Todd Eisenstadt, *op. cit.*, p. 21.