

---

# La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural

Gloria Abella Armengol\*

---

## Introducción

Se ha vuelto un ejercicio intelectual reiterativo que al iniciarse una administración presidencial en México, se afirme que la política exterior cambia. Ya sea que se haga referencia al activismo o al pragmatismo que caracterizan a uno u otro mandatario, parecería que cada sexenio se asiste a un nuevo punto de partida en la relación de nuestro país con el exterior. El caso del presidente Carlos Salinas de Gortari no ha sido, en ese sentido, la excepción. En gran medida, esto es producto del sistema presidencialista que, en materia de política exterior, deriva su legitimidad de la propia letra constitucional.

No obstante que, en efecto, la política exterior de la administración de Carlos Salinas de Gortari puede ser calificada de activa y pragmática, por primera vez en la historia del México posrevolucionario se ha producido un cambio cualitativo en la concepción y ejecución de la relación de nuestro país con el exterior que rebasa lo que el maestro Daniel Cosío Villegas llamó "el estilo personal de gobernar".

La política exterior fue concebida como una parte sustantiva de un proyecto que se propuso terminar con lo que se consideró como "desviaciones" de la Revolución Mexicana. Se cuestionó el papel del Estado, se instrumentó una política de apertura económica indiscriminada con el exterior y se establecieron compromisos internacionales, cuyas consecuencias

difícilmente pueden ser evaluadas en estos momentos en su magnitud y repercusiones a largo plazo.

Este trabajo tiene como objetivo realizar un análisis de las tesis principales que, en materia de política exterior, propuso y ejecutó la administración de Carlos Salinas de Gortari. La relación con el exterior se convirtió en "el" referente fundamental para la viabilidad del proyecto, razón por la cual es imposible fijar una división arbitraria entre lo interno y lo externo. Por ello se hace referencia a: la concepción acerca del Estado, la modernización económica, la justicia social y la soberanía nacional. Asimismo, se analizan, en forma general, las acciones más relevantes que se ejecutaron y, finalmente, se puntualizan un conjunto de reflexiones acerca de los resultados del proyecto.

## La Reforma del Estado

Uno de los objetivos fundamentales del presidente Carlos Salinas de Gortari desde el inicio de su gestión, fue construir, a nivel nacional e internacional, la imagen de un México en tránsito hacia la modernidad. El discurso y las acciones gubernamentales se orientaron hacia el propósito prioritario de mostrar al mundo, especialmente a los centros de poder económico, la vigencia de un proyecto que superaría el atraso económico y político. En el terreno social, el Programa Nacional de Solidaridad comenzó a ser considerado por algunos organismos internacionales como un modelo susceptible de aplicarse en otros países; el "ajuste con rostro humano" se concretaba

\* Profesora de tiempo completo del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS de la UNAM.

en ese programa, el cual posibilitaría compatibilizar las políticas de ajuste económico con la satisfacción de las crecientes demandas de bienestar de la población.

No obstante que el concepto y el proyecto de la modernización no fueron objeto de un debate amplio y más profundo, sobre todo acerca de los límites y grados de su instrumentación en un país que arrasaba una compleja red de problemas estructurales, es claro que desde la perspectiva gubernamental el proceso se asociaba con: primero, alcanzar metas macroeconómicas que permitieran recobrar la credibilidad hacia el gobierno mexicano; segundo, convencer a la comunidad internacional de que México dejaba atrás los tiempos del populismo y la demagogia; tercero, consolidar un liderazgo fuerte —materializado en la figura del Ejecutivo— que otorgara certidumbre de que México sentaba las bases de una economía sólida, una reforma política que abría nuevos cauces democráticos y que se encontraba en posibilidades de participar competitivamente en la dinámica económica internacional.

*Cambio* fue la palabra que predominó en el discurso presidencial. Todos los informes del mandatario a la nación comenzaron con una referencia a lo que fue calificado como un reclamo de los mexicanos: “el país ha confirmado su decisión de cambiar y modernizarse para fortalecerse ante el mundo”.<sup>1</sup> En el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, quedó plasmada la concepción acerca del contenido del cambio que se propuso:

Partimos de la premisa de que debemos conducir el cambio a través de las instituciones que los mexicanos nos hemos dado a lo largo de la historia con fidelidad a las tradiciones que constituyen nuestra identidad. Queremos... promover las transformaciones en el Estado y en la sociedad que le permitan a la Nación transitar hacia el Siglo XXI fortalecida en su soberanía, próspera en su economía, en paz, libre, democrática y capaz de abrir un horizonte de bienestar a todos los mexicanos.<sup>2</sup>

Este cambio implicaba dos propósitos fundamentales: la Reforma del Estado y la modernización. Para el Ejecutivo, el Estado que surgió con la Revolución Mexicana tuvo como propósitos esenciales fortalecer la soberanía de la nación y asegurar el ejercicio de las libertades individuales al tiempo que garantizara la igualdad social. En su consideración, estos objetivos no lograron cumplirse como resultado, entre otros factores, de una distorsión de la función estatal.

El proceso de industrialización instrumentado después de la Segunda Guerra Mundial tuvo como uno de sus puntales la intervención estatal en la economía. Las contradicciones generadas por la forma en que este modelo se desarrolló condujeron a la creación de una gran cantidad de organismos públicos y dependencias que más que servir a propósitos originales de servicio, cumplieron la función de amortiguar los desequilibrios de la estructura productiva. El Estado desplegó una política excesivamente proteccionista y subsidiaria de los capitales nacionales y transnacionales, los cuales, justamente al amparo de este proteccionismo, obtuvieron grandes ganancias y mantuvieron una planta industrial frágil e ineficiente.

De acuerdo con la visión del Ejecutivo, la crisis que estalló en la economía mexicana se debió en gran medida a este hecho y demostró “los mitos celosamente guardados por una minoría beneficiaria del gigantismo estatal”.<sup>3</sup>

La crítica fundamental del Ejecutivo en lo que respecta a este punto, se basó en los resultados sociales del excesivo intervencionismo estatal.

La crisis nos mostró que un Estado más grande no es necesariamente un Estado más capaz; un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo. La realidad es que, en México, más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y, a la postre, más debilidad del propio Estado. Mientras aumentaba la actividad productiva del sector público, decrecía la atención a los problemas de agua potable, de salud, de inversión en el campo y de alimentación, de vivienda, de medio ambiente y de justicia. El Estado se ex-

<sup>1</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Segundo Informe de Gobierno”, *Excelsior*, 2 de noviembre de 1990.

<sup>2</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, presentación.

<sup>3</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Primer Informe de Gobierno”, *Excelsior*, 2 de noviembre de 1989.

tendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.<sup>4</sup>

Con base en estos supuestos, el mandatario mexicano propuso reformar y modernizar al Estado, con el objetivo primario de otorgarle a su acción el contenido social que buscó el Constituyente de 1916:

Requerimos... un Estado, concentrado en lo básico, promotor de la infraestructura social y con respuesta a las demandas más sentidas de la población. Este, y no otro, es el sentido de la reforma del Estado: la justicia. Así es para tener la fortaleza que demanda su fin superior: la soberanía. No hay otra manera de reformar al Estado que perfeccionar sus instituciones y sujetar su acción a la ley, apoyarse en la sociedad y abandonar su carácter excesivamente propietario y excluyente. Era inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades. El Estado excesivamente propietario debilita la salud de la economía, la atención política, el ánimo de la gente, la defensa efectiva del país en el exterior. Por eso, el Estado solidario, cuyo objetivo es el de la justicia, no ampara proteccionismos ni privilegios oligopólicos, pero resulta mejor; no posee, sino conduce, no sustituye, sino orienta. El Estado justo no renuncia a sus obligaciones constitucionales —particularmente las de propiedad estratégica— sino las consolida y cumple. Usa el gasto público para abrir oportunidades y para mitigar los efectos que dejó la crisis y lo que ocasiona el tránsito hacia el nuevo modelo de desarrollo.<sup>5</sup>

Tomando como punto de referencia central a la Constitución de 1917, el Ejecutivo reiteró que el Estado mexicano no había cumplido con los propósitos originales del movimiento revolucionario de 1910. Existía una distorsión en la función y acción del aparato estatal en la sociedad que había que corregir:

La Revolución se propuso crear un Estado fuerte, pero también una sociedad emancipada,

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", *Excelsior*, 2 de noviembre de 1990.

dueña de su destino. Quiso un movimiento obrero vigoroso y tutelado en sus derechos, no suplido en sus responsabilidades hacia la productividad general del país; hizo una reforma agraria para liberar al campesino de la explotación latifundista, pero también para liberarlo de las trabas del burocratismo y de la ignominia de vivir en una minoría de edad social; promovió la industrialización nacional como palanca del progreso y del trabajo organizado, no para crear mercados cautivos en beneficio de unos cuantos; imaginó una escuela que contribuyera al desenvolvimiento cabal del ser humano, que fuera nacionalista para promover el talento mexicano, no como oposición, sino como contenido de lo universal en la cultura, definió a la propiedad originaria de la nación, que se confirmó en las áreas estratégicas pero nunca se plantó el monopolio, exclusivo y excluyente del Estado.<sup>6</sup>

Para el presidente Salinas de Gortari, el Estado mexicano cumplió una función que a la luz de los resultados —manifiestos en la crisis económica, política y social que se ha expresado desde la década de los setenta hasta la actualidad— se agotó. La idea de vincular al Estado como el elemento motor de la economía demostró su inviabilidad:

Nuestras generaciones fueron educadas en un ambiente en el que se asociaba más Estado con más justicia. Durante muchos años, cuando fue necesario promover las grandes organizaciones sociales e impulsar la industrialización del país, el Estado generó dependencias y organismos públicos para canalizar recursos y estímulos, construir infraestructura y servicios. Desplegó una política proteccionista y de subsidios para defender los pequeños y grandes esfuerzos iniciales... Podemos decir hoy, a la vista de los resultados, que éstas no fueron siempre decisiones apropiadas. Lo cierto es que se inscriben en una concepción general del quehacer público propio de la época. No se puede negar que, en conjunto, fue una política que logró muchos éxitos muy considerables, en comparación con

<sup>6</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Primer..., *op. cit.*

muchos países del mundo. Pero las circunstancias cambiaron; México se transformó, el mundo se hizo diferente. Lo que antaño fue garantía de crecimiento y de expansión para el bienestar se tornó en un obstáculo interno.<sup>7</sup>

El presidente Salinas planteó como un "...imperativo político y moral volver al sentido original de la Revolución".<sup>8</sup> Según su visión, como es evidente, el problema no se ubicaba en la concepción y expresión jurídica del Estado producto del movimiento revolucionario, sino en su desviación. En esta lógica, el discurso presidencial se orientó a intentar demostrar la necesidad de recuperar los objetivos originales plasmados en la letra de la Carta Fundamental de 1917. De esta forma, se utilizó nuevamente al discurso que abreva de la Revolución Mexicana para legitimar las acciones gubernamentales:

Debemos recobrar para una sociedad moderna, un Estado reformado bajo el espíritu de la soberanía popular de 1917. La gran visión del Constituyente de Querétaro, en el artículo 27 estableció, ante los abusos en la propiedad de la tierra y la sobreexplotación de los recursos del subsuelo, que la propietaria original era la nación, quien, a su vez podía transferir esta propiedad a los particulares con las modalidades que dictara el interés público.<sup>9</sup>

El "Estado reformado" se asoció con la justicia, el progreso, el bienestar y la democracia. El planteamiento del Ejecutivo se orientó a intentar demostrar que su propuesta estaba fundamentada en los principios originales de la Constitución. En esta perspectiva, los elementos fundamentales de legitimación del discurso "revolucionario" siguieron presentes:

De esta forma en México, como en muchos países del mundo, el Estado se aleja de dogmas para poder acercarse al pueblo. Atrás se queda la anquilosada opinión que confunde ser progresista con ser estatista. Hoy ser progresista se mide por la capacidad de defender la soberanía de la nación y por llevar justicia al pueblo.

Ser progresista se mide por las prácticas y los resultados, y no por la retórica. Ser progresista se mide por la capacidad de crear un Estado democráticamente fuerte, que garantice la independencia nacional ante la tremenda transformación mundial en marcha. Ser progresista se mide por el aliento a las libertades individuales y, al mismo tiempo, por la participación popular organizada, para que por esta vía democrática se logre la distribución más justa de la riqueza y el bienestar de la población.<sup>10</sup>

### La estrategia: la modernización

En esta perspectiva, la reforma del Estado se vinculó con el otro objetivo prioritario: la modernización. Este fue el eje central sobre el cual giró toda la política económica instrumentada. El planteamiento se asoció también con la justicia social y con el propósito de fortalecer al Estado para poder competir eficazmente en un mundo caracterizado por una aguda competencia internacional. Con la modernización se pretendió movilizar las potencialidades nacionales para incorporarse a la dinámica de la economía mundial en términos competitivos:

Modernización económica quiere decir un sector público más eficiente para atender sus obligaciones legales y compromisos populares; quiere decir contar con un aparato productivo más competitivo en el exterior; un sistema claro de reglas económicas que aliente la creatividad productiva y la imaginación emprendedora de cada vez más mexicanos.<sup>11</sup>

La modernización sería la vía fundamental para superar la crisis económica, para fortalecer al Estado y ubicar su actividad como el centro regulador —no productor— de la actividad económica, para consolidar la democracia, garantizar las libertades individuales y defender el interés nacional y la soberanía. Ideológicamente, el planteamiento correspondió a un esquema interpretativo que postuló la compatibilidad entre el liberalismo y la justicia social, la independencia nacional con la competencia capitalista inter-

<sup>7</sup> *Ibidem.*

<sup>8</sup> *Ibidem.*

<sup>9</sup> *Ibidem.*

<sup>10</sup> *Ibidem.*

<sup>11</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional...*, *op. cit.*

nacional, la soberanía con un Estado fuerte que tuviera capacidad de negociación con el exterior en términos de igualdad y no de subordinación:

Modernizar a México es hacer frente a las nuevas realidades económicas y sociales. Es, por tanto, innovación para la producción y la creación de empleos; eliminación de obstáculos para desatar la obligación para el Estado de cumplir eficazmente sus compromisos fundamentales; obligación de ser rector en el sentido moderno: conductor, promotor, articulador de las actividades dentro de las cuales cada quien debe perseguir el interés nacional porque es en su interés. El Estado renueva sus instituciones políticas y su quehacer económico no para dictarle a nadie cuál es el mejor plan de vida, sino para abrir mayores oportunidades para las decisiones libres de los ciudadanos y de los grupos; no para desatender sus responsabilidades sociales sino para estar cerca de la población y apoyar el esfuerzo de los menos favorecidos para que dejen de serlo.<sup>12</sup>

En esta concepción el conflicto social prácticamente desaparece. La libertad y la iniciativa individual fueron los pilares en los que se sustentó el discurso. Contradictoriamente, al tiempo que se postuló la necesidad de abandonar la visión estatista, el proyecto consideró indispensable tener un Estado fuerte capaz de defender el interés nacional y reforzar la capacidad de negociación con el exterior. Modernizar, en los hechos, significó privatización, desregulación y apertura económica hacia el exterior.

La primera de estas estrategias, la privatización, lejos de haber sido concebida por el Ejecutivo como una cesión o renuncia del Estado a sus funciones sociales, significaba terminar con un aparato estatal ineficiente que había atrofiado la capacidad de la gestión pública para atender los rezagos sociales. El Estado debía recuperar su papel regulador, abandonar su participación directa en actividades productivas y utilizar los recursos para responder a las demandas sociales.

La privatización no deposita en manos ajenas al Estado la conducción del desarrollo; por el

<sup>12</sup> *Ibidem.*

contrario, el Estado dispone ahora de recursos, de atención y de oportunidad para utilizar los formidables instrumentos de la política de gasto, ingreso, aranceles, precios públicos, subsidios y la fortaleza de las empresas estratégicas para determinar el rumbo del desarrollo y hacer realidad el proyecto que la nación demanda.<sup>13</sup>

En esta misma perspectiva se inscribió la política de desregulación de la economía. Las leyes, reglamentos y otras disposiciones fueron consideradas como "verdaderas barreras al desarrollo de la actividad económica". Ello condujo a que se eliminara la exclusividad de la participación estatal en rutas y se eliminaron reglamentaciones que se consideraron innecesarias en el autotransporte, en aerolíneas, en el sector petroquímico, en la agricultura, en las telecomunicaciones, entre otras.

La apertura económica fue el tercer aspecto central de la estrategia de modernización de la actual administración. En palabras del presidente Salinas:

...hemos llevado adelante una cuidadosa apertura de nuestra economía a la competencia comercial, a la eficiencia de sus empresas, a la lucha por los mercados exteriores. Una economía cerrada, protegida e ineficiente es incapaz de satisfacer las necesidades de la población; además, nutre desigualdades y subsidia ganancias indebidas en demérito del interés general. Por ello, hemos puesto en marcha un extenso programa de desregulación, la apertura a la inversión privada en obras de infraestructura, un esfuerzo interno y externo para promover las exportaciones y un nuevo reglamento para la inversión extranjera. Todo ello culminará en una nueva era económica para beneficio de los mexicanos. Aprovecharemos las ventajas de la interrelación económica sin cesar, en ningún momento, en la defensa de nuestra soberanía.<sup>14</sup>

En 1982, todas las importaciones estaban sujetas a restricciones cuantitativas y el arancel promedio estaba por encima del 50 por ciento llegando en algunos casos hasta el 100 por ciento. Con la entrada de México al Acuerdo General de Aranceles y Adua-

<sup>13</sup> Carlos Salinas de Gortari, "Primer..., *op. cit.*

<sup>14</sup> *Plan Nacional..., op. cit.*

Hasta la  
del Exterior  
Cruzados  
op.

nas (GATT) “la estructura proteccionista... fue totalmente desmantelada; en la actualidad, sólo 3 por ciento de la tarifa de importación está sujeta a restricciones cuantitativas y el arancel promedio se redujo a menos de 10 por ciento, fijándose un nivel máximo de 20 por ciento. Fue así como, en muy pocos años, la economía mexicana pasó de ser una de las economías más cerradas, a una de las más abiertas del mundo”.<sup>15</sup>

En materia de inversiones extranjeras, la administración del presidente Salinas instrumentó una política de franca apertura y promoción al capital extranjero. En mayo de 1989 se anunció una nueva reglamentación que permite hasta 100 por ciento de control extranjero en numerosas empresas.

La “nueva era económica” de la que hablaba el presidente Salinas implicaba estabilidad macroeconómica, tasas sostenidas de crecimiento económico, reducción de la inflación y saneamiento de las finanzas públicas. En otras palabras, ajuste económico de acuerdo con las recomendaciones de los organismos financieros internacionales. Las metas sexenales, en breve, se resumían en:

1. Alcanzar una tasa de crecimiento cercana al seis por ciento anual;
2. Consolidar la estabilidad, hasta reducir el ritmo anual de aumento de los precios a un nivel comparable con el de los socios comerciales de México;
3. Disminuir la transferencia de recursos al exterior de alrededor de 7 por ciento del producto en los últimos años a menos del 2 por ciento en promedio.<sup>16</sup>

### Modernización, soberanía nacional y política exterior

En el discurso presidencial quedaba claro que ninguno de los cambios propuestos podrían hacerse en el marco de la autarquía. De hecho, el exterior se convirtió en “el” referente fundamental para el proyecto modernizador que fue calificado de “nacionalista y popular”. De nueva cuenta, se apeló a la herencia de la Revolución Mexicana para justificar la modernización, pero una “revolución sin mitos”. Un virtual salto mortal de 1917 a 1988:

Nada más ajeno a los ideales de la Revolución mexicana que el inmovilismo ante lo mucho que debemos hacer. La modernización es el medio para que, en los hechos, se cumpla su mandato: cambiamos porque queremos hacer realidad la Revolución. No hay nada más revolucionario que hacer más fuerte y respetado a México en el mundo; hacer más democrática la convivencia política; sostener un crecimiento con estabilidad de precios; dar una base permanente a la oportunidad de empleo y a la posibilidad de una mejor calidad de vida para todos los mexicanos. Soberanía y justicia; democracia y libertad; ésta es la Revolución sin mitos, la que el pueblo reconoce como suya. Por eso la apoya; por eso la hará avanzar.<sup>17</sup>

“Soberanía y justicia” fueron los dos conceptos que sirvieron como enlace teórico entre, por una parte, Reforma del Estado y modernización y, por la otra, política exterior. Todos aquellos elementos que constituyeron el referente básico del discurso revolucionario en materia de relaciones con el exterior —independencia, nacionalismo, no intervención— fueron también objeto de una nueva “interpretación revolucionaria” durante la administración de Carlos Salinas.

En opinión del Ejecutivo, la crisis no sólo minó las bases materiales de sustentación del Estado, sino que también disminuyó la capacidad de negociación de México con el exterior. El mejor camino para defender la soberanía residía entonces en las mejoras materiales de la sociedad, en el crecimiento de la economía y en la promoción de la justicia social. Ese fue el sentido del discurso presidencial:

La justicia que procura el Estado solidario es defender la soberanía desde dentro. La defensa moderna de la soberanía requiere de un Estado que, simultáneamente, se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos. Para lograrlo, debe ser un Estado promotor del crecimiento y que exprese mejor a la sociedad, lo que implica, a su vez, una reforma política y una reforma económica de igual magnitud e intensidad.<sup>18</sup>

<sup>15</sup> José Córdoba Montoya, *Nexos*, México, febrero 1991.

<sup>16</sup> *Ibidem*.

<sup>17</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Primer..., *op. cit.*”

<sup>18</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Segundo..., *op. cit.*”

El énfasis presidencial acerca de la necesidad de defender la soberanía “desde dentro” representó un cambio importante en el discurso que había mantenido la dirigencia política del país. Anteriormente, la “amenaza externa” fue reiteradamente utilizada —en ocasiones con las dramáticas consecuencias que implicó la represión del movimiento estudiantil de 1968, por ejemplo— para invocar la unidad nacional en torno fundamentalmente a los proyectos gubernamentales. En momentos de conflicto interno agudo, siempre existió el recurso de la “defensa de la soberanía” frente a los enemigos del exterior —casi nunca identificados— que intentaban desestabilizar al país. Independientemente de la validez que haya tenido esta argumentación en algunos momentos en los que la presión exterior, principalmente de Estados Unidos, se convirtió en un verdadero motivo de preocupación para el gobierno mexicano, lo cierto es que en la mayoría de los casos constituyó más un pretexto que una realidad.

Paradójicamente, al tiempo que la viabilidad del proyecto económico se fincó, en gran medida, en las variables externas, para Carlos Salinas de Gortari la defensa de la soberanía nacional suponía, en primer lugar, reforzar la capacidad económica del país para tener mayores márgenes de negociación con el exterior.

En éste, como en otros terrenos, la justicia constituyó una pieza central del discurso presidencial. En reiteradas ocasiones, el presidente Salinas criticó al modelo de crecimiento que predominó en México después de la Segunda Guerra Mundial y que benefició, según sus palabras, a una minoría amparada en el proteccionismo estatal. Para Carlos Salinas de Gortari:

La soberanía entraña justicia... Para defender la soberanía de México hay que integrar a todos, con justicia, a la vida nacional, acortar diferencias sociales y ampliar la participación del mayor número en los asuntos y en los beneficios del esfuerzo colectivo. Los modos de incorporación son fáciles de enunciar, pero difícil es la labor de realizarlos; elevar el bienestar; multiplicar las oportunidades efectivas de empleo, educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad, ambiente sano, autoestima y superación personal. Se trata de tener crecimiento económico e instituciones justas; de asegurar la

participación de los más en las decisiones que los afectan. En breve, se trata de democracia, ahí, en la vida cotidiana, donde es menos pensada, pero, sin duda, igualmente importante.<sup>19</sup>

Con esta lógica, se planteó la necesidad de insertar la economía mexicana a la nueva dinámica mundial en condiciones de complementación y competitividad con los principales centros de poder económico internacional. Este sería el medio para fortalecer la soberanía nacional. Esta inserción debería darse en función del “control del cambio interno” suponiendo la viabilidad de una relación de interdependencia y no de subordinación con el exterior.

El punto es claro: debemos reconocer las nuevas reglas de la competencia global, acelerar internamente las transformaciones económicas, incrementar nuestra participación en los mercados mundiales. No es firme la soberanía fundada en el estancamiento, en la automarginación de los centros internacionales de tecnologías y recursos, bajo el argumento ingenuo de que allí sólo se inventan reglas de intercambio, influencias o de relaciones... Por eso luchamos palmo a palmo, como el mejor por el lugar que nuestro país puede y debe ocupar en el mundo. Queremos que México sea del Primer Mundo y no del Tercero.<sup>20</sup>

Para el Ejecutivo, las transformaciones mundiales ocurridas en los últimos años representaban “un reto y una oportunidad”. Reiteradamente, Carlos Salinas señaló que si bien la bipolaridad militar había sido desplazada, el mundo actual se desarrolla en un contexto de una profunda incertidumbre, signado por la globalización de los mercados, la interdependencia financiera y el recrudescimiento de la competencia.

Los cambios internacionales constituyen un marco referencial para otorgar validez a los planteamientos del Ejecutivo mexicano. En efecto, el hecho de que el llamado socialismo real se haya desmoronado en Europa, representó un factor para legitimar la política de apertura económica y la Reforma del Estado. En su segundo informe de gobierno, el presidente señaló:

<sup>19</sup> *Ibidem.*

<sup>20</sup> *Ibidem.*

La quiebra general de los modelos de crecimiento sobreprotegidos, de economías fuertemente estatizadas y regímenes políticos autoritarios ratifican el rumbo que hemos elegido; el de la apertura a las corrientes comerciales, financieras y tecnológicas; el de la reforma del Estado clientelar y propietario hacia un Estado solidario y promotor, y el del diálogo y el acuerdo en el marco de una nueva cultura política.<sup>21</sup>

Estos cambios fueron también la principal justificación en que se sustentó el discurso gubernamental acerca del papel y vigencia del nacionalismo mexicano. La amenaza externa —el poderoso fantasma del vecino del norte— no fue considerada como un elemento sustantivo para la defensa de la soberanía nacional. El Ejecutivo sostuvo la necesidad de impulsar un “nuevo nacionalismo” que respondiera a los retos que la dinámica internacional imponía:

Históricamente el impulso del nacionalismo ha sido la respuesta a un desafío interno. Hoy, ese desafío está en riesgo de quedar fuera, al margen de los nuevos procesos integradores del mundo, de las grandes corrientes de intercambio y de los recursos; eso sería debilitarse y sucumbir... No será cerrando nuestras puertas, pretendiendo ignorar lo externo, como aseguraremos mayor independencia económica en un mundo interdependiente. Por ello, la voz de México tiene que influir más en las decisiones internacionales, que, inevitablemente, afectarán a nuestra nación. Por eso México cuida lo esencial y abre novedosos y mejor definidos vínculos económicos con los nuevos polos de desarrollo mundial, en los cuales se concentra la capacidad financiera, comercial, científica y tecnológica.<sup>22</sup>

El nacionalismo mexicano, herencia irrenunciable del movimiento revolucionario, factor real e ideológico de cohesión y legitimación del México de la revolución “institucionalizada”, no podía desaparecer del discurso presidencial pero tenía que adquirir un nuevo sentido en la lógica del proyecto salinista. La llamada “posición defensiva y jurídicista” que

caracterizó a la política exterior mexicana a lo largo de la segunda posguerra ya no era funcional para el propósito de alcanzar la nomenclatura de país del “primer mundo”:

Si el nacionalismo define lo que nos ha hecho ser una y la misma nación a través de los siglos, no podemos aceptar que, por atarse a procedimientos del pasado, se le pretenda ver como un obstáculo para nuestro desarrollo. Por el contrario, es lo único que nos garantiza que seremos nosotros, como colectividad, como mexicanos, quienes permaneceremos fuertes en el mundo que se configura. Por eso debemos rechazar las deformaciones que ven en el nacionalismo una propuesta sacramental, congelada, compuesta por políticas públicas de ayer, que hoy son ya inoperantes. También rechazamos el nacionalismo negativo como aquel que fue símbolo de Estados excluyentes y opresores en la Europa de los años treinta, o como el que hoy sirve de bandera a regionalismos que dividen y desintegran. La opción no está entre las manifestaciones agotadas del nacionalismo o en el abandono y la entrega. Nacionalista es lo que fortalece a la nación, y no es la añoranza de fórmulas y rasgos de otros tiempos que en el contexto del mundo actual, lejos de robustecerla la debilitan, la hacen más vulnerable, menos viable.<sup>23</sup>

Había que modernizar no sólo las bases ideológicas del Estado de la Revolución Mexicana sino también los estilos. El pragmatismo de la administración salinista al que tanto se ha hecho referencia en los últimos años, lejos de identificarse con las actitudes distantes o con el lenguaje en ocasiones agresivo que caracterizaron a los gobernantes posrevolucionarios, se orientó a construir la “imagen” de un México dirigido por una nueva generación alejada de los estilos burocráticos.

La política exterior, en esta perspectiva, se desempeñó en tres niveles: 1. Gestionar la nueva agenda económica; 2. Mantener y promover la presencia diplomática en áreas que podrían considerarse tradicionales como, por ejemplo, la actuación en los orga-

<sup>21</sup> *Ibidem.*

<sup>22</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Tercer Informe de Gobierno, *Excelsior*, 2 de noviembre de 1991.

<sup>23</sup> *Ibidem.*

nismos internacionales y regionales. 3. Crear un lobby publicitario destinado a cambiar la imagen de un México desordenado, corrupto y populista por otro serio, cumplidor y esforzado con capacidad para tutearse con los grandes centros de poder económico mundial.

Estos tres objetivos, en otros términos, fueron expuestos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La modernización, al igual que en el ámbito interno, constituyó el hilo conductor para el diseño y ejecución de la política exterior:

La modernización es, al exterior, una política activa. Esto significa no esperar sino adelantar iniciativas que contribuyan a aprovechar oportunidades para consolidar nuestro proyecto como Nación. Iniciativas políticas que contribuyan a la distensión y al predominio de la negociación, tanto en el ámbito bilateral como multilateral, en el arreglo de conflictos y diferencias entre los involucrados, configurando de esta manera, un entorno más favorable para México. Asimismo, iniciativas económicas, técnicas y financieras que complementen y hagan rendir el esfuerzo interno y den expresión concreta a una mayor presencia y beneficio a México en su participación de los mercados internacionales. Finalmente, iniciativas culturales que estrechen el conocimiento y el aprecio de otras formas de ser nacionales que enriquezcan nuestra propia diversidad y la proyecten al mundo. Estas iniciativas definen lo que constituye una defensa moderna de la soberanía, que rebasa con mucho la vigilancia estricta de la integridad territorial. Se trata de asegurar a través de una acción internacional eficiente, la efectiva y permanente existencia del Estado nacional y los principios que lo construyen.<sup>24</sup>

La estrategia gubernamental en materia de política exterior particularizó seis propósitos centrales:

1. Preservar y fortalecer la soberanía nacional, mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país.

2. Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo.

3. Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero.

4. Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo.

5. Hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo, y

6. Promover la imagen de México en el exterior.<sup>25</sup>

En los planteamientos, objetivos y propuestas del Plan Nacional de Desarrollo, el gobierno de Carlos Salinas asumió, por una parte, la "irrenunciable" tradición de la política exterior mexicana convertida en letra constitucional y, por la otra, postuló un conjunto de tesis que imprimirían un nuevo carácter al discurso y acciones en materia de relaciones exteriores:

El gobierno de la República postula una política exterior activa. Queremos participar en la orientación y conducción del proceso de cambios que se producen en la sociedad internacional, para que éstos sirvan también a los intereses nacionales. No creemos que la pasividad o la inercia nos favorezcan, ya que estaríamos dejando en manos de otros las decisiones en asuntos vitales para la conformación del perfil del futuro del mundo, del que es parte, inevitablemente, nuestro propio futuro.<sup>26</sup>

Los principios de la política exterior entre los que se incluyen la autodeterminación de los pueblos, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, la solución pacífica de las controversias, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza y la lucha por la paz y la seguridad internacionales (artículo 89 constitucional), fueron reafirmados como tesis rectora de las relaciones exteriores de México. Sin embargo, lo sustantivo de la

<sup>24</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989, p. 13.

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 18.

<sup>26</sup> Fernando Solana, *El gobierno de la República postula una política exterior activa*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1989, p. 6.

política exterior del gobierno de Carlos Salinas residió en el propósito de convertir a México en un interlocutor y no en un mero actor en el concierto (nada afinado) internacional.

En esa lógica, era necesario encontrar un punto de equilibrio entre una tradición a la que no se podía renunciar porque forma parte esencial del Estado de la Revolución Mexicana y el objetivo no sólo de ser una voz respetable sino con capacidad para influir en los procesos económicos y políticos mundiales. El propósito, sin duda, era ambicioso y constituye justamente la razón por la cual se puede afirmar que la política exterior durante el sexenio de Carlos Salinas sufrió un cambio cualitativo, más allá de estilos o activismos.

Es particularmente notable que en el Plan Nacional de Desarrollo se haya dedicado un apartado específico a la "Promoción de la imagen de México en el mundo." Más allá de lo que podría considerarse como una de las actividades intrínsecas a las dependencias y funcionarios encargados de los diversos aspectos que conforman la agenda internacional del país, merece resaltarse la importancia que este renglón adquirió para la administración salinista. Entre los propósitos anunciados cabe destacar:

1. Anticipar eventos que puedan repercutir desfavorablemente sobre la imagen de México, a fin de estar en condiciones de realizar acciones preventivas o campañas para contrarrestarlas.

2. Dar respuesta inmediata y con información veraz a las críticas a México.

3. Influir de manera programada sobre los principales centros generadores de la imagen de México en el exterior, proporcionándoles información oportuna y confiable en una perspectiva a mediano plazo.

4. Adoptar una actitud activa, para crear una imagen que corresponda a nuestra realidad y aspiraciones.<sup>27</sup>

Cabe anotar que la imagen que se creó acerca de México correspondió más a las aspiraciones que a nuestra realidad. El gobierno mexicano desplegó, en efecto, una intensa campaña propagandística para que los centros de poder económico y los organismos financieros internacionales consideraran a México como un país confiable y empeñado en una reforma económica y política de grandes magnitudes.

<sup>27</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Objetivos de la acción...*, op. cit., p. 22.

### La instrucción del proyecto

Si en términos de la creación de imagen se desplegó una actividad sin precedentes, en lo que se refiere a lo sustantivo de la política exterior no cabe duda que se privilegió la agenda económica. En ese sentido, existió una amplia congruencia con el objetivo de "convertir a México en un país del primer mundo".

Desde el momento mismo de su toma de posesión como presidente, Carlos Salinas tuvo un interlocutor fundamental: la comunidad financiera internacional. En esa perspectiva, la renegociación de la deuda externa se convirtió no sólo en un objetivo particular de la política exterior de México sino en la antesala de la construcción de la imagen de un gobierno que establecía en su relación internacional una clara ruptura con sus antecesores. Si bien Miguel de la Madrid fincó los primeros cimientos para aminorar las tensiones con los acreedores internacionales, no fue hasta la administración de Salinas cuando el proyecto abandonó lo coyuntural para convertirse en estructural.

Fue el propio mandatario quien definió los rasgos de ese "cambio estructural". En un discurso durante una cena que le ofreció la *Business Round Table* en Washington en junio de 1990, Carlos Salinas ratificó lo plasmado en el Plan Nacional de Desarrollo:

Hemos introducido cuatro cambios estructurales: primero, abrimos nuestra economía; segundo, introducimos un programa ambicioso de desregulación; tercero, decidimos promover la inversión extranjera, y cuarto, procedimos a un programa muy ambicioso de privatización.<sup>28</sup>

¿Qué más podían pedir los centros financieros internacionales? Certidumbre; para eso era necesario violentar los tiempos; no podía ser un proceso paulatino, con espacios no sólo para asimilar ideológicamente el cambio que se efectuaba sino para permitir que los actores económicos, sobre todo los pequeños y medianos, se adaptaran a las nuevas reglas del juego. Si en México uno de los pecados institucionales son las rupturas sexenales, la administración salinista aceleró de tal forma la instrumentación de los "cambios estructurales" que produjo,

<sup>28</sup> Carlos Salinas de Gortari, *El cambio, un imperativo*, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, p. 6.

más allá de la definición de una política económica, un auténtico *shock*.

Junto con las clásicas políticas de ajuste recomendadas por los organismos internacionales, se pusieron en marcha un conjunto de programas orientados a cumplir con los objetivos del cambio estructural. No se habían cumplido todavía dos años de su gestión cuando el presidente Salinas resumía, ante un grupo de empresarios estadounidenses, los resultados de su política:

Nuestra primer meta para estabilizar la economía hubo de seguir políticas ortodoxas muy estrictas que significaban reducir substancialmente el déficit y la transferencia de recursos al exterior, y reducir la inflación de casi un 200 por ciento que tuvimos en 1987, a menos del 20 por ciento que tuvimos el año pasado... Para poder hacer esto, el déficit del sector público, que era del 16 por ciento del PIN en 1987, de acuerdo con las estadísticas se ha reducido a cerca del uno por ciento en este año, la cifra más baja en un cuarto de siglo... eliminamos la mayoría de las restricciones arancelarias y abatimos aranceles del 100 por ciento o más, a un promedio ponderado de menos del 10 por ciento en este año... decidimos promover la inversión extranjera y en mayo del año pasado cambiamos las reglas, abriendo nuevos campos... hemos desregulado sectores de la economía tales como transportes, telecomunicaciones e incrementado la calidad de los servicios, a la vez que estimulado la competencia... hemos instrumentado un proyecto de privatización... esto significa que estamos ahora, en el sector público, vendiendo las industrias siderúrgicas, así como ya hemos vendido las aerolíneas, y también estamos privatizando la mayor mina de cobre del país —la cuarta en el mundo— y la compañía telefónica. Una decisión de mayor envergadura fue regresar a la situación en que en los bancos el sector privado podía participar con una propiedad hasta del cien por ciento.<sup>29</sup>

Pieza fundamental del nuevo proyecto era, sin duda, la relación con Estados Unidos. Había que modificar el contenido, el tono, los propósitos del

<sup>29</sup> *Ibidem*, pp. 5-7.

discurso hacia el vecino país del norte. No podía continuar, en su lógica, sustentándose una posición reivindicativa del nacionalismo a ultranza. Había que dejar la historia en un gabinete para poder olvidar los rencores del pasado. La clave estaba en el futuro.

Por primera vez en la historia del México posrevolucionario se aceptó no sólo como necesaria sino como benéfica la abierta integración con la economía estadounidense. A pesar del énfasis del discurso presidencial en que uno de los objetivos básicos era diversificar las relaciones con el exterior, en la concepción del Ejecutivo quedaba claro que los términos de la competencia internacional situaban a México en el área prioritaria de Estados Unidos. Y a sabiendas de que nuestra relación con ese país es asimétrica, se asumió la posibilidad de conformar un bloque económico capaz de enfrentar la competencia con aquellas áreas del mundo. Así lo expresó Carlos Salinas de Gortari en ocasión de su visita a Estados Unidos en noviembre de 1990.

La emergencia de nuevos centros financieros, comerciales y de innovación tecnológica en Europa y la Cuenca del Pacífico, imponen nuevos retos a nuestros países. La competencia de los mercados agudiza la presión por modernizar y hacer más eficientes los aparatos productivos. Podemos aprovechar la complementación de nuestras economías y las ventajas comparativas que cada uno debe impulsar.<sup>30</sup>

El tradicional discurso cauteloso que había caracterizado la posición de México con respecto a Estados Unidos en el periodo posrevolucionario fue substituido por otro orientado a intentar superar lo que precisamente había constituido uno de los basamentos de la política exterior hacia ese país: la utilización de la amenaza histórica del vecino del norte como vía de legitimación interna. Durante la visita de referencia a Estados Unidos, el Ejecutivo mexicano expuso:

Nos hemos propuesto una nueva relación con los Estados Unidos y hemos encontrado que la mayoría del pueblo norteamericano, su gobierno y, sobre todo su Presidente, también se han

<sup>30</sup> Carlos Salinas de Gortari, *El Gobierno Mexicano*, Presidencia de la República, noviembre 26, 1990.

decidido por una mejor relación con México. Nuestros gobiernos han aprendido lo que ya sabían de ustedes, habitantes de este Estado fronterizo; que podemos respetarnos y ser amigos; que tenemos valores compartidos que nos permiten convivir con lo que nos distingue; que podemos ser motor de un continente de grandes naciones todas, que sorprenda de nuevo al mundo.<sup>31</sup>

La “grandeza” y su consecución, elementos fundamentales de la ideología norteamericana, es lo que el presidente mexicano utilizó como estrategia en la relación con Estados Unidos. La utilización del plural —podemos ser— y el asumirse como el posible “motor” de un continente, ofrecen un claro ejemplo de la concepción presidencial. En algún momento de nuestra historia —el porfiriato— los ideólogos del régimen y más concretamente, Justo Sierra, consideraban como indispensable subirse a la “locomotora del progreso”. El crecimiento económico y el reforzamiento de la capacidad de negociación con el exterior dependían, para ellos, de la posibilidad de acceder a las inversiones norteamericanas, las cuales dinamizarían la estructura productiva de nuestro país.

Para la actual administración no se trataba de subirse sino de ser la locomotora del progreso. En parte esta suposición derivó de la situación que enfrenta Estados Unidos. En efecto, la competencia entre los nuevos centros de poder económico mundial no sólo afecta a México sino fundamentalmente a los estadounidenses. La ya prolongada crisis que atraviesa su economía, sumada a la imposibilidad que hasta el momento ha mostrado su planta productiva para competir con Japón y Alemania, propician que Estados Unidos comience a considerar a América Latina en algo más que su zona natural de influencia. La Iniciativa para las Américas, el Plan Brady y la convocatoria de William Clinton a celebrar la Cumbre de las Américas en noviembre de este año, se inscriben en esta lógica, en la cual México ocupa un papel de primera importancia.

Lo que nos interesa resaltar, es que la administración salinista estaba convencida de la factibilidad de un proyecto común con Estados Unidos. Y, para ello, era necesario terminar con un discurso que sin duda había provocado fricciones con el vecino del

norte, aún cuando para efectos de política interna haya tenido grandes dividendos.

La relación con Estados Unidos se sustentó en la posibilidad de negociar sin confrontar:

En la unipolaridad de hoy, la confrontación pone en riesgo inútil la soberanía. La firmeza y la diversidad de relaciones es indispensable para fortalecer la independencia. Acercamiento y diálogo respetuoso con el norte; profunda intensificación de relaciones con el sur; mayor acercamiento al este y al oeste. Estas son, por eso, políticas nacionalistas para nuestro momento; nacionalistas en el mismo sentido en el que otros comportamientos fueron nacionalistas para su tiempo y, con seguridad, igualmente decisivos para la permanencia de México en el futuro.<sup>32</sup>

Este otro comportamiento nacionalista del que hablaba el Ejecutivo se inscribió también en la lógica de la imagen modernizadora del México contemporáneo. Nacionalismo no significaría más confrontación con Estados Unidos; había que encontrar una nueva expresión para esa herencia de la Revolución Mexicana que fue útil en tiempos de la pugna Este-Oeste pero que había perdido vigencia con la caída del socialismo real en Europa. Integración económica y afirmación nacionalista por la vía de mostrar al mundo el legado de la cultura nacional, fueron los propósitos. Los ejemplos de esta concepción abundan: la exposición “México: treinta siglos de esplendor”, la presencia en Europalia 93, entre otras.

En un esquema que recuerda la política de contrapeso a las inversiones extranjeras propuestas por los científicos del porfiriato y que, con el curso de los años, se llamaría diversificación de mercados, la administración salinista realizó diversos intentos por acercarse a los nuevos polos de poder económico mundial: la Comunidad Europea y los países de la Cuenca del Pacífico.

En un discurso en la República Federal de Alemania, el mandatario mexicano declaró:

La proximidad de México y Europa se remonta a tiempos lejanos. Hoy, nuestro comercio es rico y variado, pero los flujos de inversión, tradi-

<sup>31</sup> *Ibidem.*

<sup>32</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Tercer..., op. cit.*

cionalmente importantes, no han mostrado el dinamismo que pueden tener y merecen por la afinidad de nuestros pueblos. Europa es nuestro segundo socio comercial y el segundo inversionista en México. La renovación tecnológica de nuestra base industrial proviene en gran medida de Europa, continente que se encuentra a la vanguardia mundial en muchos campos; es nuestro deseo consolidar estos vínculos.<sup>33</sup>

En abril de 1991 se suscribió un Acuerdo-Marco de Cooperación Económica entre México y la Comunidad Europea y al mes siguiente nuestro país ingresó a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico. El efecto de atracción producido por el “milagro económico” de los llamados Cuatro Tigres del Pacífico, sembró en el gobierno mexicano la certeza de que “si ellos pudieron, nosotros también”. De esta zona que produce más de una cuarta parte del producto interno bruto mundial, que genera más del 20 por ciento del comercio global y representa la primera fuente de inversión en el mundo, Carlos Salinas consideró:

Por la influencia de sus avances científicos y tecnológicos, la expansión sin precedente de su comercio y los crecientes intercambios entre las naciones de esta región, queda plenamente demostrado que los países de la zona del Pacífico habrán de desempeñar un papel decisivo en el próximo siglo. Pero queremos que la Cuenca del Pacífico sea no sólo asiática, sino intercontinental.<sup>34</sup>

El incremento de las relaciones con esa zona del mundo constituyó un objetivo importante para el gobierno mexicano el cual, sin embargo, no pudo convertirse en un factor de contrapeso hacia Estados Unidos.

América Latina y el Caribe ocuparon un espacio importante en el discurso del presidente Salinas. Se

<sup>33</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Discurso pronunciado en Colonia, República Federal de Alemania, 1 de julio 1991”, en *La Política Exterior de México en el Nuevo Orden Mundial. Antología de principios y tesis*, México, FCE, 1993, p. 180.

<sup>34</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Discurso pronunciado durante la XXIV Reunión General Internacional del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, Guadalajara, Jalisco, 6 de mayo de 1991”, en *La política exterior...*, op. cit., p. 184.

reafirmó la “vocación latinoamericanista” de la política exterior mexicana; se ratificó el “compromiso histórico” con los vecinos del Sur y con lo que se calificó como la Tercera Frontera de México, es decir, el Caribe:

Nuestra política exterior reconoce prioridades y vínculos profundos con los miembros de nuestra comunidad de naciones. En ella, América Latina tiene un lugar preponderante; es la base natural y familiar de idiomas, de intereses, de rasgos culturales y de valores que nos unen; es un espacio con el más amplio potencial para proyectar nuestras convicciones más hondas y favorecer nuestras metas nacionales. Con América Latina compartimos origen y somos parte de su destino.<sup>35</sup>

No obstante, Carlos Salinas propuso también un nuevo enfoque en las relaciones con la región latinoamericana. Nuevamente el pragmatismo, en las propias palabras del mandatario:

La etapa que hoy vivimos los países de América Latina nos obliga a adoptar el pragmatismo...<sup>36</sup> Tenemos ahora una nueva oportunidad —única tal vez— para paso a paso unificar nuestra voz y ser más escuchados; para ampliar nuestros intercambios y fortalecernos ante los nuevos arreglos mundiales. Esta es la ruta a seguir para que los latinoamericanos seamos actores y no meros espectadores de la transformación mundial.<sup>37</sup>

Con esa perspectiva, el gobierno mexicano promovió iniciativas como la convocatoria a la Cumbre Iberoamericana, participó en los procesos de pacificación en Centroamérica, propuso revitalizar a la OEA y apoyó los trabajos del Grupo de Río. Sin embargo, el pragmatismo al que hacía referencia Carlos Salinas, se tradujo en el objetivo de construir un liderazgo

<sup>35</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Discurso pronunciado en la sesión solemne del Congreso de Veracruz, 1 de julio de 1989”, en Secretaría de Relaciones Exteriores, *Visita del Presidente de México a Venezuela*, 1989.

<sup>36</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Discurso pronunciado en la sede de la Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile, 24 de marzo de 1990”, en *La política exterior...*, op. cit., p. 272.

<sup>37</sup> Carlos Salinas de Gortari, “Discurso pronunciado durante la cena que ofreció en honor del Presidente de Perú, 7 de mayo de 1991”, en *La política exterior...*, op. cit., p. 273.

que convirtiera al gobierno mexicano en una especie de correa de transmisión entre Estados Unidos y Latinoamérica. El Acuerdo de Libre Comercio firmado con Chile y las negociaciones para concretar acuerdos similares con Venezuela, Colombia y Costa Rica se orientaron más hacia el propósito de reafirmar ese liderazgo que a promover una política comercial alternativa con los países de América Latina y el Caribe.

La tradición de la política exterior mexicana que, en su parte ideológica fundamental quedó plasmada en los principios contenidos en el artículo 89 de la Constitución, fue también objeto de una nueva interpretación. La "actitud agresiva" que propuso Carlos Salinas a los países latinoamericanos y caribeños se tradujo, en lo que toca a los principios, en el abandono de la posición defensiva y jurídicista que caracterizó la actuación internacional de los gobiernos posrevolucionarios. La "no intervención" no debía significar inmovilismo ni justificación de lo que se consideraba violatorio de los propios principios que se pretendía defender:

México no confundirá la defensa de sus principio con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos. Ser fiel a los principios, no es condenar la violación de los derechos humanos en ninguna parte del mundo. El respeto a las naciones que exigimos para nosotros no consiente lo que va en contra de nuestros propios valores. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos es un principio vigente, aplicable a los Estados y no a la conducta de los particulares. Intentar desfigurar la política exterior de México a este respecto, es defender hoy a quien ayer se criticaba. Esta es una incongruencia que no admite nuestra política internacional: por eso actuamos conforme a principios y no en defensa de intereses o visiones de pequeños grupos, sino del interés nacional.<sup>38</sup>

### Una primera evaluación

Sin dejar de apreciar la importancia de la actividad diplomática desarrollada durante estos cinco años,

<sup>38</sup> Carlos Salinas de Gortari, *Objetivos de la acción...*, op. cit., p. 7.

especialmente por la cancillería, muchas de esas actividades fueron minimizadas por lo que constituyeron los objetivos prioritarios de la política exterior: construir una nueva imagen de México y cambiar los tradicionales términos de la relación bilateral con Estados Unidos.

Hasta el primero de enero de 1994 estos objetivos se habían cumplido. La aprobación del Tratado de Libre Comercio en el Congreso de Estados Unidos constituyó la prueba de fuego para el aparente éxito del proyecto. A pesar de que un considerable número de congresistas estadounidenses desplegaron lo más selecto de sus argumentos para intentar demostrar la inviabilidad de tener por socio comercial a un país como México al que consideraron no digamos del Primer Mundo sino de una especie de submundo, el voto favorable al acuerdo constituía una victoria capaz de opacar casi cualquier crítica.

El 23 de noviembre, cinco días después de la aprobación del TLC en la Cámara de Representantes en Estados Unidos, el presidente Salinas declaró: "México es hoy más respetado". Ese día, en una breve exposición que reprodujeron todos los medios de información, señalaba lo que a su juicio representaban los principales logros de su administración:

Con su trabajo serio, honesto y comprometido, el mexicano se va convirtiendo en un auténtico ganador. Con esfuerzo y también con acierto nuestro pueblo va cosechando éxitos. Por ejemplo, muchos pensaron que no podríamos resolver el sobreendeudamiento del país y en 1989 lo logramos al ser el primer país latinoamericano que renegoció su deuda externa. Después surgió la preocupación por la deuda interna, pero privatizamos empresas públicas; es decir, utilizamos los bienes públicos para remediar los males sociales y con ello logramos abatir nuestra deuda interna a sólo 10 por ciento. Se pensó que nunca corregiríamos el déficit fiscal y en 1992 tenemos un superávit en las finanzas públicas. También se consideró que era prácticamente imposible abatir la inflación de casi 200 por ciento hace unos años; en 1993 será de 8 por ciento y el próximo año llegará a 5 por ciento. Con el Tratado, avanzamos en el objetivo de asegurar el acceso a los mercados del mundo. Esto quiere decir exportar más productos mexicanos y, con ello, generar más em-

pleos aquí, en nuestro país, para los mexicanos. Pero no concentramos todo en un solo mercado. Al día siguiente de la ratificación del Tratado en la Cámara de Representantes de Estados Unidos, México logró su ingreso a la Asociación de Cooperación Económica de Asia-Pacífico, que integra a las naciones económicamente más dinámicas en el mundo, los famosos "tigres" del Pacífico Asiático. Allí estamos ya ahora nosotros los mexicanos, somos parte de ella y pronto lo seremos también de la OCDE, que es la organización que agrupa a las economías más desarrolladas, incluidas las europeas. Asimismo, diversificamos nuestras relaciones con el acuerdo de libre comercio que ya tenemos, desde hace un año, con la República de Chile, y con la próxima culminación de negociaciones de libre comercio con Colombia, Venezuela y Centroamérica. Con estos resultados positivos, que ya son hechos, la diversificación hace que México sea un país importante en el mundo. México es hoy más respetado.<sup>39</sup>

El panorama planteado por el presidente no podía ser más optimista. En el quinto año de gobierno, que ya se había convertido casi en una tradición fuera un año de profunda inestabilidad política, Carlos Salinas de Gortari contaba, según una encuesta elaborada por la empresa Indermec/Louis Harris, con el más alto nivel de popularidad: 74 por ciento de los mexicanos calificaba de excelente o muy bueno el trabajo del mandatario.

El presidente Salinas recibió varias de las más importantes distinciones internacionales. A nivel nacional, se produjo una suerte de efecto retroalimentador: si la política gubernamental era reconocida internacionalmente razones habría y, aunque ello no se reflejara en lo cotidiano, ciertamente significaba una especie de aliento a futuro. En otras palabras, el reconocimiento internacional a la gestión de Carlos Salinas se convirtió en una importante fuente de legitimidad nacional.

54 | La cadena de acontecimientos ocurridos a partir del primero de enero de 1994 afectaron, en forma definitiva, la imagen exitosa que el gobierno logró construir en los cinco años anteriores. El levanta-

miento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas produjo una auténtica conmoción a nivel nacional e internacional. Pocas veces en la historia del México posrevolucionario, tantos y tan variados círculos de opinión se ocuparon a un mismo tiempo de México. A lo espectacular e inesperado del movimiento armado se sumó un cúmulo de información tanto del desarrollo del conflicto como del avance de las negociaciones que se establecieron, de las diferentes respuestas que fue dando el gobierno a la situación, de las presuntas violaciones a los derechos humanos, de las hipótesis e interpretaciones acerca de los orígenes y razones del movimiento, etcétera.

Una vez superado el "efecto sorpresa" que provocó este levantamiento armado, debe reconocerse que el gobierno mexicano dio una respuesta muy rápida al conflicto. Si se toman en consideración otros referentes como son, por ejemplo, los conflictos armados en Centroamérica, resulta inédito que en el curso de escasos dos meses se haya llegado a un acuerdo de cese al fuego y a la firma preliminar de los llamados "Compromisos para la Paz en Chiapas."

Un hecho inusual en la política mexicana fue el pronunciamiento del Ejecutivo acerca de lo "que no funcionó". Sin embargo, la capacidad de respuesta que se tuvo en el ámbito interno, contrastó definitivamente con la posición que asumió el presidente Salinas en el exterior, al tratar de minimizar la importancia del levantamiento lo que, a mi juicio, resultó no sólo contradictorio sino poco funcional. Cuando asistió al foro económico convocado en Davos, Suiza, declaró que

...éste es un problema local, en una región de pobreza extrema, donde hay muchos habitantes de origen indígena, y que es zona fronteriza con Centroamérica. Ahí existen problemas serios, disputas, pero éste no es un levantamiento indígena. Algunos indígenas participaron bajo un grupo armado, bien entrenado y de ideología radical.<sup>40</sup>

Las declaraciones de Carlos Salinas contrastaron no sólo con las múltiples informaciones registradas en los medios de comunicación, sino también con

<sup>39</sup> *El Nacional*, noviembre 24, 1993.

<sup>40</sup> *Proceso*, febrero 7, 1994.

las apreciaciones del gobierno estadounidense sobre el conflicto. El subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos, Alexander Watson señaló al respecto:

Pienso que no hay duda de que los sucesos de Chiapas derivan de la pobreza y de la falta de habilidad del sistema para ocuparse de algunos problemas fundamentales de esa parte del mundo. No hay duda de eso en mi mente.<sup>41</sup>

Más allá de las diferentes y múltiples interpretaciones que provocó el levantamiento armado del EZLN, uno de sus efectos más evidentes fue poner en el centro del debate el proyecto modernizador del gobierno de Carlos Salinas. A partir del primero de enero comenzó a multiplicarse la información que meses antes era minimizada acerca de los resultados sociales y políticos de la política económica instrumentada en este sexenio. A lo anterior, se sumaron una cascada de acontecimientos que no dejaron en reposo un día a la opinión pública. El asesinato del candidato del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, Luis Donaldo Colosio Murrieta, los secuestros de empresarios, los asuntos vinculados con el narcotráfico y los cambios —como siempre— no explicados de funcionarios públicos agudizaron el clima de incertidumbre generalizada incidiendo sobre el proceso electoral en curso.

A escasos seis meses del cambio de poderes y con este contexto como marco de referencia, resulta complejo realizar una evaluación puntual de la política exterior de la administración de Carlos Salinas de Gortari. No obstante, pueden perfilarse un conjunto de apreciaciones que, más que conclusiones, constituyen premisas para investigaciones futuras y más específicas.

Una primera apreciación general se refiere a la clara diferenciación que se estableció entre la agenda diplomática y la economía. Es evidente, que la política exterior fue concebida en una doble perspectiva: por una parte, mantener una presencia internacional apegada a la actuación tradicional de México en lo que se consideró no prioritario para el proyecto modernizador y, por la otra, sentar las bases para una nueva vinculación de la economía mexicana con los centros de poder mundial.

<sup>41</sup> *La Jornada*, febrero 4, 1994.

El primer objetivo, instrumentado básicamente por la cancillería, permitió reafirmar la posición internacional de México en asuntos de primera importancia: las gestiones a favor de la pacificación en Centroamérica, las propuestas para reformar a la OEA y a la ONU, la demanda para que cese el bloqueo económico a Cuba y se respete el principio de no intervención en los asuntos internos, la condena a la ruptura del orden constitucional en Haití, la promoción del Grupo de los Ocho, entre otros.

En cuanto al segundo objetivo, instrumentado por el llamado gabinete económico, los resultados fueron privilegiados como los grandes logros de la administración salinista: la firma del Tratado de Libre Comercio con Canadá y Estados Unidos, el ingreso de México a la OCDE y a la Asociación de Cooperación Económica de Asia Pacífico.

Sin embargo, es evidente que los propósitos sustantivos del proyecto, esto es, alcanzar la justicia social para defender la soberanía nacional desde dentro a través de la reforma del Estado y la modernización, no se cumplieron. Los datos que a continuación se exponen comprueban esta afirmación:

1. La meta de alcanzar un 6 por ciento de crecimiento anual del Producto Interno Bruto no se cumplió. Según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, después de que en 1990 el PIB tuvo su mayor crecimiento en el sexenio, de 4.4 por ciento, la tendencia recesiva de la economía se mostró con decrementos consecutivos en los tres años siguientes: en 1991 el PIB se incrementó en 3.6 por ciento; en 1992 fue de 2.6 por ciento y cayó a un 0.4 por ciento en 1993, la tasa más baja desde 1986.<sup>42</sup> Directivos de la Confederación de Cámaras de Comercio (CONCANACO), del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) han declarado que más del 60 por ciento de la planta productiva del país se encuentra en recesión.<sup>43</sup>

2. México es el país latinoamericano que más incrementó su endeudamiento externo durante los últimos cinco años y representa casi el 25 por ciento del débito total de la región, según el Banco Interamericano de Desarrollo. Al final de 1993, la deuda externa total del país ascendía a 118 mil 894 millones de dólares.<sup>44</sup>

<sup>42</sup> *Ibidem*, febrero 20, 1994.

<sup>43</sup> *Ibidem*, febrero 17, 1994.

<sup>44</sup> *Ibidem*, abril 11, 1994.

3. El déficit comercial del país fue de 13 mil 535 millones de dólares en 1993, incluida la actividad maquiladora, según datos preliminares del Banco de México. Casi nueve de cada diez de los 15 mil 600 millones de dólares que ingresaron al país proveniente de la inversión extranjera fueron empleados para cubrir el déficit comercial.<sup>45</sup> Para 1994, según proyecciones de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana el déficit en la balanza comercial ascenderá a casi 27 mil millones de dólares.<sup>46</sup> Más del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas se dirige hacia Estados Unidos de donde proviene 71 por ciento de las importaciones.<sup>47</sup>

4. Informes del Banco de México señalan que de 1988 a 1993, ingresaron al país 41 mil 700 millones de dólares, pero un 30.2 por ciento de estas divisas fueron utilizadas para el pago de diversos conceptos al exterior.<sup>48</sup>

5. En el Informe Anual del BID, se señala que en 1993 el Producto Interno por Habitante fue de 2 mil 289 dólares, es decir, 6.5 por ciento menos que en 1980.<sup>49</sup> A pesar de que el ritmo inflacionario en los últimos cinco años fue 30 veces inferior al registrado en el sexenio anterior, el poder adquisitivo del dinero experimentó un deterioro de 55 por ciento entre diciembre de 1988 y el mismo mes de 1993, según datos del Banco de México.<sup>50</sup> De acuerdo con la empresa de consultoría Ciemex-Wefa, durante 1994 la tasa de desempleo abierto se elevará a 10.8 por ciento.<sup>51</sup>

6. Mientras que la CEPAL señala que entre 1987 y 1990 la pobreza se incrementó en 5 puntos porcentuales, informes de la Bolsa Mexicana de Valores y del Banco de México señalan que un grupo de 183 mil 239 personas, que representan aproximadamente el 0.2 por ciento de la población nacional tiene una riqueza valuada en 580 mil 700 millones de nuevos pesos, equivalente a 51.1 por ciento del Producto Interno Bruto generado en 1993. La totalidad de esos recursos está invertida en el sistema financiero, específicamente en bancos y casas de bolsa, donde

concentran 60 por ciento de la captación bancaria en moneda nacional y acciones de empresas.<sup>52</sup>

Como puede observarse, la situación económica y social de México se encuentra en uno de sus momentos más difíciles. El control de la inflación y el superávit en las finanzas públicas han sido logros parciales; la economía mexicana mantiene la tendencia a la recesión, el sobreendeudamiento externo persiste, el déficit en la balanza comercial refleja un desequilibrio severo en la relación con el exterior, la diversificación de mercados no ha avanzado, el desempleo ha crecido y la concentración de la riqueza se ha profundizado en forma alarmante. Es así que los principales objetivos planteados al iniciarse la administración de Carlos Salinas no se han cumplido.

México se encuentra actualmente en una situación inédita desde el triunfo del movimiento revolucionario en 1917. Es prácticamente impensable que la política exterior vuelva a los rumbos del pasado, es decir, a una presencia internacional basada en el estricto apego a los principios y al derecho. La política exterior en la administración de Carlos Salinas se transformó porque el proyecto implicó mucho más que un cambio de estilo. Su significado se relaciona con la virtual desaparición del Estado de la Revolución Mexicana.

En estos cinco años, la economía mexicana ha sufrido un cambio estructural del cual difícilmente se podrá dar marcha atrás. El propósito de dismantelar el proteccionismo y dar paso a una apertura indiscriminada se cumplió puntualmente. Hoy se depende mucho más del exterior no sólo porque continúan presentes los desequilibrios tradicionales en materia de comercio, inversión y deuda externa, sino porque la capacidad productiva del país está sujeta a lo que dicta el interés de los grandes capitales, principalmente estadounidenses.

En los próximos meses, México continuará siendo un centro de atención importante para el mundo. Los reclamos para que el próximo 21 de agosto se realicen elecciones libres y transparentes son temas que quiera o no el gobierno mexicano tendrá que discutir con el exterior en términos totalmente diferentes a como se había hecho antaño. De hecho ya lo está haciendo. La petición del secretario de Gobernación, Jorge Carpizo, para que la Organización de

<sup>45</sup> *Ibidem*, marzo 7, 1994.

<sup>46</sup> *Ibidem*, febrero 9, 1994.

<sup>47</sup> *Ibidem*, marzo 28, 1994.

<sup>48</sup> *Ibidem*, abril 25, 1994.

<sup>49</sup> *Ibidem*, abril 11, 1994.

<sup>50</sup> *Ibidem*, febrero 8, 1994.

<sup>51</sup> *Ibidem*, febrero 17, 1994.

<sup>52</sup> *Ibidem*, febrero 14, 1994.

Naciones Unidas brinde asesoría técnica a los observadores nacionales del proceso electoral es una más de las respuestas que se han tenido que dar, no sólo por las crecientes demandas de los mexicanos para que se respete el voto, sino también por las presiones internacionales.

No obstante que las autoridades mexicanas han reafirmado que las elecciones son un asunto interno, en los hechos, existe una política explícita de intentar otorgar confiabilidad al proceso electoral a nivel internacional. Se ha llegado al grado de que el Secretario de Relaciones Exteriores —ante la intromisión abierta del senador Robert Torricelli— haya declarado que:

México no tiene nada que ocultar en las próximas elecciones presidenciales del 21 de agosto. Ahora tenemos que convencer a la opinión pública nacional y a nuestros amigos del extranjero de que el proceso electoral será pacífico, limpio, apegado a la ley y creíble. El congresista de Estados Unidos... quedará bien impresionado del gran esfuerzo de la sociedad

mexicana y de los partidos políticos por tener una elección transparente.<sup>53</sup>

Sin duda, la política exterior de la administración de Carlos Salinas de Gortari tiene que ser analizada en forma mucha más exhaustiva. Sus repercusiones no sólo se manifiestan en la actualidad, sino que han marcado pautas para la relación de México con el exterior que difícilmente podrán ser revertidas. El presidente se propuso romper con los “mitos” de la Revolución Mexicana y lo hizo; se propuso que México estuviera presente en la mesa de los económicamente poderosos a nivel mundial y lo logró; se propuso formalizar la integración de la economía mexicana a la estadounidense y se firmó el TLC.

En cambio, el propósito de consolidar una economía y un Estado fuerte para alcanzar la justicia social y fortalecer la soberanía nacional no se cumplió. Hoy México es mucho más vulnerable en su relación con el exterior.

<sup>53</sup> *Ibidem*, mayo 28, 1994.

---

### *Abstracts*

El artículo de Gloria Abella, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural” analiza las tesis principales que, en materia de política exterior, propuso y ejecutó la administración salinista.

In this article, “La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural” (Carlos Salinas de Gortari’s foreign policy: the proposal of the structural change), Gloria Abella analyses the main theses that the Salinas administration proposed and carried out in foreign policy matters.

L’article de Gloria Abella, “La politique extérieure pendant l’administration de Carlos Salinas de Gortari: la proposition de change structurel” analyse les thèses principales qu’en matière de politique extérieure a proposé et a mis en pratique l’administration saliniste.