

Relaciones Internacionales

Coordinación de Relaciones Internacionales Abril - Junio de 1994 No. 62
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM

ANÁLISIS Y EVALUACIÓN
DE LA POLÍTICA EXTERIOR
DE CARLOS SALINAS
DE GORTARI



Presentación 5

● ARTÍCULOS

**Algunas reflexiones en torno al análisis
de la política exterior de México** 7
Rafael Velázquez Flores

**Análisis de política exterior: de la década de los cincuenta
a la de los ochenta** 21
Brian J. R. Stevenson

**La soberanía de México ante el reto de la globalización
y la interdependencia** 45
Francisco Gil Villegas

**La política exterior en la administración de
Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural** 53
Gloria Abella Armengol

**Estrategia de la política exterior de México
hacia el Pacífico** 71
Eduardo Roldán Acosta

**La política de comercio exterior: de la racionalización
de la protección a la diversificación comercial** 79
José Ignacio Martínez Cortés

**Principales proyectos e implicaciones del TLC para
el futuro de las relaciones EU-México** 101
Luis González Souza

● **NOTAS**

La política exterior de México frente al cambio	113
José G. Cahra Ybarra	

● **RESEÑAS**

México: principios de política exterior	117
Ma. del Carmen Hernández Rivas	

La política exterior de México en la era de la modernidad. Una visión de la modernización de México	119
Marlene Alcántara Domínguez	

Resumen del diagnóstico y evaluación de la carrera en Relaciones Internacionales	121
---	-----

Presentación

En esta ocasión, el número 62 de la revista *Relaciones Internacionales* está dedicado al análisis de la política exterior mexicana. Algunos de los trabajos aquí publicados fueron presentados en el V *Foro de Política Exterior de México*, el cual abordó el tema: "Análisis y evaluación de la política exterior del presidente Carlos Salinas de Gortari, 1988-1993", que se llevó a cabo del 18 al 20 de enero de 1994.

El objetivo de este evento fue reunir a los interesados en el análisis de los temas de la política exterior de México para evaluar y revisar la actitud internacional del gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari. Asimismo, este Foro pretendió retroalimentar las experiencias individuales y colectivas y hacer propuestas que involucren la investigación y la docencia en la materia. Lo anterior fue con el fin de difundir este conocimiento y, en la medida posible, incidir en los centros de toma de decisión y ejecución de la política exterior mexicana.

El evento contó con la participación de destacados académicos, funcionarios del gobierno federal y empresarios, quienes disertaron sobre los diferentes enfoques teóricos para el análisis de la política exterior de México, los nuevos espacios de acción de las relaciones exteriores de nuestro país, la política comercial mexicana al exterior, la participación de México en diversos organismos internacionales y sobre las relaciones entre México y Estados Unidos.

Los trabajos en este número se presentan de la siguiente manera: Rafael Velázquez en su artículo "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política

exterior de México", destaca algunos elementos que se pueden utilizar para el estudio acerca de la política exterior mexicana. Señala que el fundamento de una política exterior congruente debe ser el interés nacional; su sustento un proyecto y objetivos nacionales; su base la capacidad de negociación internacional; y los factores que inciden en su instrumentación las situaciones interna y externa.

Brian Stevenson, en su artículo "Análisis de Política Exterior: de la década de los cincuenta a la de los ochenta", realiza un exhaustivo análisis de las teorías que explican la política exterior en las Relaciones Internacionales y a los principales exponentes de las mismas en el periodo descrito.

En el artículo "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia", Francisco Gil Villegas realiza una aclaración analítica a partir de los recientes procesos de cambio en el mundo. Enfatiza que debe lograrse una redefinición conceptual acerca de la globalización, la soberanía y la interdependencia para entender los significados y características de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, a la luz de su evolución en la década de los noventa.

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.

Por su parte, Eduardo Roldán Acosta presenta algunas propuestas respecto a la estrategia de la política exterior de México hacia el Pacífico. El profe-

sor Roldán explica que México es el país más atractivo, de América Latina, para los asiáticos.

En la actualidad, los países están buscando nuevas formas de negociación internacional. Hoy día, esta búsqueda se expresa en la negociación de acuerdos comerciales regionales o multilaterales, ya que la formación de bloques ofrecen mercados más amplios, mayor oportunidad para diversificar la economía y una creciente capacidad de negociación con el exterior. En este marco, José Ignacio Martínez Cortés en su artículo "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", analiza las perspectivas de México frente a la apertura y diversificación comercial internacional.

Abandonar el debate en torno al Tratado de Libre Comercio sería un grave error afirma Luis González Souza. Es por ello que en su artículo "Principales proyectos e implicaciones del TLC para el futuro de las relaciones México-Estados Unidos" propone sistematizar las enseñanzas adquiridas del debate previo para que los resultados sobre la perspectiva del TLC y su impacto sean profundas y constructivas.

En la sección notas, la colaboración de José G. Cabra Ybarra, "La política exterior de México frente al cambio", señala la necesidad de incorporar nuevos principios rectores de la política exterior a los inscritos en la Constitución Mexicana que regulan la ac-

tuación de México en el exterior. Afirma que la política exterior posee múltiples aspectos susceptibles de ser estudiados y analizados de manera sistemática para precisarlos y explicarlos.

Dentro de la sección de reseñas, Marlene Alcántara presenta la reseña del texto *La política exterior de México en la modernidad* del embajador Andrés Rozental, en el cual se exponen las transformaciones en el escenario internacional y cuáles han sido los cambios en materia de política exterior mexicana que se realizaron en torno a estas transformaciones.

El texto *La política exterior de México en el nuevo orden mundial: antología de principios y tesis* es reseñado por María del Carmen Hernández y en él es posible observar las tendencias de los discursos pronunciados por los personajes más relevantes de la historia mundial y nacional contemporánea en relación con el nuevo orden mundial y la política exterior de México.

Finalmente se presenta un resumen del diagnóstico y evaluación del Plan de Estudios vigente de la carrera en Relaciones Internacionales. Esto último como parte de la sección especial que fue creada con motivo del proceso de reforma en esta Facultad.

Marlene Alcántara Domínguez

Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México

Rafael Velázquez Flores*

Introducción

La política exterior de México constituye un mecanismo fundamental que determina las relaciones internacionales del país. Su estudio resulta significativo puesto que es un instrumento que coadyuva al logro de los propósitos nacionales. Mucho se ha escrito acerca de la política exterior mexicana, pero son relativamente pocos los trabajos que presentan propuestas metodológicas para su análisis.¹

En virtud de lo anterior, el objetivo de este trabajo es presentar una propuesta metodológica para el análisis de la política exterior de México.

* Internacionalista, Secretario Académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPyS de la UNAM.

¹ La mayoría de los ensayos que abordan esta temática describen y explican el desarrollo de la política exterior de México con diferentes enfoques teóricos. Las instituciones docentes que han producido trabajos serios académicamente son El Colegio de México, El Centro de Investigaciones y Docencia Económicas y la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Una propuesta teórico-metodológica fue presentada por Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, abril-junio de 1989, p. 652, en donde utiliza la autonomía, el desarrollo económico y las relaciones México-Estados Unidos, como categorías para el estudio de la política exterior de México. También Arturo Borja clasifica los diferentes enfoques que han sido utilizados por los autores mexicanos para el análisis de la política exterior de México, véase: *Enfoques para el estudio de la política exterior de México*, México, CIDE, 1992. Asimismo, Roberto Peña realiza un interesante trabajo en su artículo: "Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior", en *Estudio científico de la realidad internacional*, México, FCPyS-UNAM, 1981, pp. 189-201.

Este intento resulta relevante frente a los cambios que la sociedad internacional está experimentando últimamente. El desmembramiento de la URSS, el fin de la Guerra Fría, los procesos de globalización e integración, los nuevos temas de la agenda internacional (Derechos Humanos, Ecología, Democracia y Narcotráfico), son los nuevos factores que permean el nuevo ambiente internacional. Por tanto, el papel de su política exterior será determinante para la inserción de México en las estructuras mundiales por venir y en las consecuencias que se produzcan al interior del país.

Este trabajo parte del supuesto de que los alcances y límites de la política exterior mexicana dependen de su capacidad de negociación internacional. Es decir, el logro de los objetivos de la política exterior de México descansa en circunstancias coyunturales que determinan la capacidad de negociación. Por tanto, cuando el país es fuerte al interior y el contexto internacional se presenta favorable, entonces hay más posibilidades de éxito en materia de política exterior. Pero cuando la situación interna es débil y la externa ejerce una aguda presión, entonces la vulnerabilidad del país se hace patente y esto repercute en el logro de los propósitos nacionales.

Para lo anterior, la primera parte de este artículo analiza algunas definiciones de diversos especialistas sobre el término *política exterior*, con objeto de identificar los elementos más sobresalientes que se manejan, y así precisar el concepto más acertado para este trabajo que nos lleve a la propuesta metodológica. Más adelante, esta misma parte explica

los elementos que componen tal concepto. La segunda parte incluye algunas reflexiones sobre la capacidad de negociación internacional de un Estado por el peso que ésta tiene en el presente trabajo. La tercera parte presenta algunos comentarios acerca de la relación existente entre política interna y política exterior. Finalmente, la última parte está consagrada al análisis de tres etapas representativas de la política exterior de México con el propósito de ilustrar los supuestos que se presentan aquí. No se pretende examinar la política exterior mexicana actual porque esto requeriría de una investigación aparte, lo cual resultaría muy ambicioso para este trabajo.

1. Concepto de política exterior

Una primera definición se refiere a la política exterior como

el conjunto de decisiones y acciones por las que cada sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos que trascienden sus fronteras; así como las medidas y acciones en su relación.²

Por su parte, Silvio Brucan apunta que las metas que una nación persigue más allá de sus fronteras representan la extensión de los intereses nacionales en la escena internacional.³ Asimismo, John Stoessinger señala que "la política exterior de una nación es la expresión de su interés nacional frente al de otras naciones".⁴ De la misma manera, J. W. Burton establece que la política exterior es para promover y proteger los intereses nacionales.⁵ Morgenthau, por su parte, afirma que la política es una lucha por el poder. Cualquiera que sea el fin último de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato, según este autor.⁶

² Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de política internacional*, México, UNAM, 1983, p. 128.

³ Silvio Brucan, *La disolución del poder*, México, Siglo XXI, 1978, p. 129.

⁴ John Stoessinger, *El poderío de las naciones*, México, Guernica, 1986, p. 39.

⁵ J. W. Burton, *Teoría general de las relaciones internacionales*, México, UNAM, 1987, p. 396.

⁶ H. J. Morgenthau, *La lucha por el poder y la paz*, Argentina, GEL, 1986, p. 43.

De las definiciones anteriores, es posible advertir que algunos autores citados anteriormente coinciden en afirmar que la política exterior está fundamentada por el interés nacional. Sin embargo, aquí se considera que no es posible argumentar que el interés nacional que mueve a toda política exterior consiste en la búsqueda del poder, puesto que los países débiles no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo y más bien su política exterior se destina a defenderse de los intereses de los otros Estados. En este sentido, Mario Ojeda señala, atinadamente, que la política exterior de un país débil es diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales.⁷

Por otra parte, Mabel Laredo entiende por política exterior al curso de la acción que un Estado emprende en persecución de sus objetivos nacionales más allá de los límites de su propia jurisdicción.⁸ Por su lado, Tomás Peñaloza parte de la premisa de que la política exterior debiera concebirse como un instrumento efectivo que coadyuve al logro de los objetivos de una nación.⁹ Por tanto, el establecimiento de objetivos que respondan a las necesidades internas es un factor importante en la elaboración de una estrategia de política exterior.

A su vez, Alejandro Chanona señala que una política exterior es parte integral del proyecto nacional de un Estado.¹⁰ Mientras que Graciela Arroyo sostiene que la política exterior de un Estado es parte de la política general del mismo Estado.¹¹ Para Andrés Rozental, la política exterior es la variable externa del proyecto que toda nación define en el de terminado momento de su desarrollo histórico.¹² En efecto, toda política exterior tiene que estar

⁷ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 3.

⁸ Mabel Laredo, "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional", en *Foro Internacional*, vol. VI, núm. 1, México, El Colegio de México, 1965, p. 158.

⁹ Tomás Peñaloza, "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977, p. 7.

¹⁰ Alejandro Chanona, "La naturaleza del Estado mexicano y su política exterior", en *Relaciones Internacionales*, núm. 32, México, FCPyS-UNAM, 1984, p. 43.

¹¹ Graciela Arroyo, "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", en *Relaciones Internacionales*, núm. 32, loc. cit., p. 80.

¹² Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la Modernidad*, México, FCE, 1993, p. 9.

sustentada en un proyecto que establezca las estrategias para conseguir los objetivos externos.

En otro orden de ideas, Roberto Peña se extraña por el hecho de que en la mayoría de las definiciones sobre política exterior, los autores soslayan, o no hacen una referencia explícita, a que el fundamento empírico de la existencia de tal política es la necesidad de negociación entre Estados respecto a diversos asuntos. En este sentido, el mismo autor agrega que "la negociación internacional no es un fin en sí misma, sino un medio necesario de la política exterior de cualquier Estado".¹³ Y con mucha razón, puesto que la capacidad de negociación es uno de los elementos más importantes para el éxito de la política exterior de un determinado país.

Finalmente, dos especialistas apuntan que la política exterior es

una estrategia o programa planeado de actividad, desarrollado por los creadores de decisiones de un Estado frente a otros Estados o entidades internacionales, y encaminado a alcanzar metas específicas definidas en términos de los intereses nacionales. La política exterior —agregan— comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los intereses nacionales, a los factores de situación.¹⁴

Sobre este último punto, Modesto Seara coincide al señalar que la dirección de la política exterior está influida por numerosos factores, unos de carácter endógeno y otros de competencia exógena.¹⁵ Es decir, la situación interna e internacional son dos factores que inciden en la instrumentación de una política exterior.

La siguiente conceptualización, que retoma los elementos fundamentales manejados por los especialistas anteriormente citados, es la que finalmente se considera más acertada para los fines del presente artículo.

¹³ Roberto Peña, "México y sus instrumentos de negociación internacional", en *Relaciones Internacionales*, núm. 32, loc. cit., pp. 46 y 47.

¹⁴ Jack C. Flano y Roy Dilton, *Diccionario de relaciones internacionales*, México, Limusa, 1985, p. 199.

¹⁵ Modesto Seara, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985, p. 7.

La política exterior está conformada por todas aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras; fundamentadas en el interés nacional y en objetivos concretos; delimitadas por un proyecto específico; basadas en la capacidad de negociación internacional, y determinadas por los factores de situación tanto internos como externos.

Cada uno de los elementos resaltados en esta conceptualización requiere de consideración por separado, aunque ninguno es independiente de los demás.

Estado

No se pretende hacer un análisis exhaustivo y detallado del significado de la categoría Estado, solamente se intenta definir su papel como actor de la política exterior. De acuerdo a su concepción formal, el Estado es un ente jurídico-político-administrativo que se conforma, básicamente, de una población, un territorio y un gobierno; además de que su existencia requiere del reconocimiento de los otros Estados.¹⁶ No obstante, el Estado es también considerado como una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas.¹⁷

Ahora bien, los Estados son los actores más importantes y más completos de las relaciones internacionales porque, jurídicamente, son los sujetos básicos del Derecho Internacional y, políticamente, son las unidades primarias de la comunidad internacional con soberanía para decidir su política exterior.¹⁸ Muchas veces, apunta Marcel Merle, las relaciones internacionales se confunden con las relaciones entre los Estados; es decir, entre los gobiernos que representan a tales Estados. Añade, finalmente, que todos los actos llevados a cabo por los gobernantes se imputan al Estado, y sólo los gobiernos están considerados para actuar en nombre del país y comprometerlo frente a otros.¹⁹

Por tanto, los Estados son las únicas entidades capaces de formular una política exterior en virtud

¹⁶ Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1986, p. 268.

¹⁷ Karl Deutsch, *Política y gobierno*, Madrid, FCE, 1976, p. 120.

¹⁸ Cfr. Mabel Laredo, *op. cit.*, p. 138 y Marcel Merle, *op. cit.*, p. 138.

¹⁹ Marcel Merle, *op. cit.*, pp. 274-275.

de ser los actores exteriores más completos y reconocidos, jurídicamente, para actuar en el plano internacional. Esto quiere decir que al interior de las organizaciones internacionales, las políticas exteriores de los Estados miembros se mezclan y se conjugan y, en este sentido, una actitud de uno de estos organismos es el resultado de la fusión de las distintas políticas exteriores.

Interés nacional

Respecto a este punto existe una aguda discusión entre los especialistas del tema,²⁰ puesto que no hay un consenso acerca del significado de este término. Por ejemplo, John Stoessinger afirma que no existe un solo concepto que explique el interés nacional.²¹ Para Silvio Brucan, el interés nacional

comprende los deseos que son estímulos fundamentales de la actividad de una nación en la política internacional, y su contenido por consiguiente, puede aprenderse con mayor facilidad mediante el estudio de las relaciones sociales y nacionales que dan origen a estos deseos. Este contenido —agrega el autor— es, a la vez, histórica y socialmente relativo, pues depende y varía de acuerdo con las condiciones históricas y sociales.²²

El mismo autor cita al rumano Ilie Radulesco, quien anota que los intereses nacionales tienen un carácter histórico-concreto. Añade que todo lo que es objetivamente necesario para la existencia y el desarrollo independiente de una nación en una determinada etapa histórica constituye el contenido de los intereses nacionales; aunque reflejados en la conciencia de los hombres y compartidos por ellos de acuerdo a su propia posición social. Los intereses nacionales, según Ilie Radulesco, son parte de la conciencia nacional y desempeñan el papel de una fuerza impulsora subjetiva.²³

²⁰ Al respecto véase el artículo de Pedro González e Ileana Cid, quienes abordan esta discusión: "Acerca del concepto de interés nacional", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1986*, México, UNAM, 1988, pp. 159-175.

²¹ John Stoessinger, *op. cit.*, p. 42.

²² Silvio Brucan, *op. cit.*, p. 128.

²³ *Ibid.*, p. 129.

Por su parte, Haas y Whiting también admiten que la política exterior está determinada por el interés nacional de cada Estado. Pero en ellos surge la preocupación de establecer qué es el interés nacional y quién define y precisa. Ante esta interrogante, ellos sugieren que éste es un problema complicado al cual muchos han respondido que es la suma de los elementos geográficos, económicos, políticos e ideológicos que se encuentran históricamente asociados a la preservación de cada Estado, mientras otros han contestado que el interés nacional se confunde con el interés de grupo de clase gobernante.²⁴ Mario Ojeda amplía esta idea al señalar que el interés nacional está sujeto a la interpretación del partido o grupo en el poder.²⁵

Por su lado, Richard Bernet afirma que la lucha interna de las fuerzas políticas, económicas y sociales que se dan en una nación es el determinante primario del interés nacional. Y agrega que los acontecimientos exteriores desempeñan un papel muy importante en la configuración del interés nacional.²⁶

Para efectos del presente trabajo, el interés nacional será considerado como la meta fundamental de un Estado, encaminada a proporcionar los requerimientos sociales, políticos y económicos, de su población a fin de preservar la existencia del mismo Estado. Sin olvidar, claro, que el grupo en el poder es el que, finalmente, está encargado de interpretar el interés nacional con base en la situación interna y externa.

Objetivos

Los objetivos de política exterior son aquellos propósitos que un gobierno establece para satisfacer las necesidades de la población. Estos deben ser formulaciones concretas derivadas de los intereses nacionales y de la situación internacional prevaliente en relación con la capacidad de negociación internacional del Estado. Dichos objetivos deben ser claros y tendientes a la solución de un problema o al logro de un fin específico. Pues como lo dice Tomás Peñaloza, la política exterior de un Estado debe partir del principio de que su objetivo es el de crear o encontrar, en el exterior, la satisfacción de las nece-

²⁴ Citados por Mabel Laredo, en *op. cit.*, p. 161.

²⁵ Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 79.

²⁶ Richard Bernet, *Guerra perpetua*, México, FCE, 1985, pp. 17-18.

sidades para que, al interior, el Estado logre sus metas de desarrollo económico, político y social.²⁷ Además, estos objetivos deben ser realistas, ya que es inútil proponerse metas imposibles de alcanzar. En México es costumbre del gobierno plasmar los objetivos en un documento oficial. Las últimas administraciones han insertado los objetivos de política exterior en los planes nacionales de desarrollo.

Factores de situación

Este término se refiere a los factores que inciden en la formulación de la política exterior. Ellos son, básicamente, la situación interna y la situación internacional. El primer factor se remite a las condiciones internas, tanto sociales como económicas y políticas; ya que éstas son las que estimulan definitivamente la elaboración de una política exterior. El segundo es aglutinado por el ambiente internacional, que incluye los elementos que privan en las relaciones internacionales en un momento determinado, así como de las actitudes, los actos y las reacciones de los otros Estados. Estos elementos son indispensables para obtener una visión global de las posibilidades de éxito de una determinada política exterior. Estos factores deben ser considerados para formular una política exterior, ya que permiten calcular y evaluar la capacidad de negociación internacional del Estado,²⁸ así como también identificar los objetivos de política exterior del país y establecer un criterio para determinar los intereses nacionales.

Proyecto

En este último punto se refiere al plan político, al programa, a la estrategia, a la instrumentación de los pasos a seguir para alcanzar los objetivos establecidos y llegar a un fin determinado en el exterior. Este mecanismo es en sí lo que se conoce como el proceso de formulación de la política exterior de un Estado. Proceso que está determinado fundamentalmente por las situaciones interna y externa, así como por el carácter nacional del Estado; es decir, aquellos elementos históricos, ideológicos, sociales, étnicos y

geográficos, que imprimen a la política exterior un contenido muy específico.

Como ya se mencionó anteriormente, el encargado de elaborar el proyecto de política exterior es el gobierno del Estado. Sin embargo, como lo puntualiza Marcel Merle, los grupos de presión, la opinión pública y los partidos políticos ejercen una influencia extra-institucional en la elaboración de la política exterior. La parte institucional, entonces, es el Poder Ejecutivo y su ministerio de asuntos exteriores del Estado, quienes son los que formulan y llevan a la práctica dicha política; así como el Poder Legislativo quien es, en muchos casos, el encargado de aprobar y ratificar tal política.²⁹

En este sentido, Harold Nicolson establece que la política es, en los países democráticos, un asunto de decisión del gabinete, pero con la anuencia de los representantes populares. Su ejecución, apunta Nicolson, debe dejarse en manos de expertos, ya sea mediante la negociación o por medio de la diplomacia.³⁰

Al respecto, Tomás Peñaloza asevera que

cada país tiene su estructura particular para formular su política exterior, y en cada uno de éstos, la secretaría o ministerio responsable de ésta, juega un papel diferente. Los extremos serían el caso representado por el ministerio de relaciones exteriores que define todos los asuntos que forman la política exterior, y el caso en el que éste no participa en la definición de ninguna de las áreas y simplemente como lo hecho para representarlo ante el extranjero. La mayoría de los países caen entre estos dos extremos. Lo anterior da lugar a que el ministro de relaciones exteriores defina su posición respecto a una serie de asuntos y las negocie con otros ministerios a fin de lograr que su punto de vista se convierta en la política exterior. Es este juego político el que se identifica con la formulación de la política exterior.³¹

En el caso de México, algunos especialistas consideran que los principios de política exterior³² son los que dan contenido a dicho proyecto.

²⁷ Tomás Peñaloza, *op. cit.*, p. 34.

²⁸ La capacidad de negociación internacional del Estado será analizada más adelante, debido a la importancia que tiene para esta investigación.

²⁹ Marcel Merle, *op. cit.*, p. 282.

³⁰ Harold Nicolson, *La diplomacia*, México, FCE, 1975, p. 17.

³¹ Tomás Peñaloza, *op. cit.*, p. 15.

³² Estos principios son: No intervención, Autodeterminación, Solución Pacífica de las Controversias, Igualdad Jurídica de los Estados,

Capacidad de negociación internacional

Ahora bien, el Estado puede plantearse los objetivos que más le convengan y formular la estrategia de política exterior que considere más apropiada. Sin embargo, el alcance de los objetivos propuestos y el logro de los resultados esperados dependen de la capacidad de negociación que tenga el Estado frente al exterior. En efecto, la capacidad de negociación internacional de un Estado puede entenderse como la posibilidad de lograr las metas estatales en base en ciertas circunstancias tanto nacionales como internacionales.

Algunos autores establecen que los elementos que determinan dicha capacidad son, entre los más importantes, la geografía, la población, las bases tecnológico-materiales, los recursos naturales, el potencial militar, la producción industrial y agrícola, la moral nacional, el prestigio internacional, la capacidad diplomática, la opinión pública mundial, la retortiva e ideología del gobierno, el carácter nacional del Estado, la organización administrativa y el liderazgo nacional.²²

Además, Silvius Brucan agrega que la situación internacional es un elemento de primer orden que influye determinadamente en la capacidad de negociación internacional de un Estado.²³ Por su parte, Almoncy Powell analiza el fenómeno de la capacidad de un Estado con el propósito de comparar los sistemas políticos. En este sentido, estos autores añaden que "los factores que determinan la capacidad de negociación internacional de un sistema político son, entre otros, el ingreso de turistas extranjeros, las inversiones provenientes del exterior, los servicios

prestados a otras naciones, los préstamos internacionales, la asistencia técnica, la imagen del sistema y la opinión extranjera."²⁴

Asimismo, Burton argumenta que si la política exterior es considerada como la búsqueda del interés nacional por medio de la promoción o de la resistencia al cambio y del ajuste al mismo, entonces la presencia o ausencia de ciertas condiciones han de determinar el éxito de la política exterior. Por ejemplo, señala Burton, el tipo de instituciones políticas, el grado de dependencia de los mercados externos y de las fuentes de abastecimiento de las materias primas, podrían determinar, hasta cierto grado, la posición negociadora de los Estados.²⁵

En su momento, Bernardo Mabre establece que "la capacidad de producir suficientes bienes para toda población aumenta las posibilidades de que un país se fortalezca y consiga sus metas internacionales". Por tanto, este autor sustenta que la integración nacional es la clave de la eficiencia productiva y del desarrollo que más tarde se traduce en poder. Sin embargo, señala, "la desigualdad social extrema y la falta de consenso terminarán por obstaculizar o impedir el logro de propósitos internacionales". Por estas razones, agrega, "la insuficiencia de la integración nacional resta poder a un país y eficacia a su labor internacional". Concluye explicando que

la verdadera influencia internacional de un Estado se apoya en su fortaleza interna, la cual depende de la eficiencia económica, la armonía social bien fundamentada, la legitimidad del sistema político y el vigor de la cultura nacional.

Finalmente propone que el mejorar la capacidad de negociación internacional debe figurar entre las especialidades de la política exterior.²⁶

Por último, Mabel Laredo argumenta que

en cuanto al grado de incidencia de lo nacional en la política internacional se puede afirmar que, generalmente, aumenta en la medida

entre otros, estos principios fueron introducidos a Constitución Mexicana en 1993, en el Art. 40, Fracción X. El sector gubernamental es el que más ha permeabilizado que los principios de la política exterior de México sean creye sustentados y aplicados. Según algunos funcionarios, los principios se mantienen y salientan la estrategia y la que cambia sobre aspectos formales, véase el artículo "Cambios recientes en la política exterior mexicana actual", en *El Financiero*, 4 de febrero de 1994, p. 34. Una publicación sobre los principios de política exterior, se reconvencen a que "Toranzo, *Los principios de la política internacional de México*, México, Universidad de Guadalajara, 1978, p. 90, y también *Conceptos de Asuntos Internacionales. Los cinco principios fundamentales de la política exterior de México*, México, PR, 1997, p. 97.

²² Véase por ejemplo, Margaritela, *op. cit.*, pp. 151-221. Silvio Torres, *op. cit.*, p. 146; John Sussinger, *op. cit.*, pp. 25-28.

²³ Silvius Brucan, *op. cit.*, p. 142.

²⁴ Almoncy y Powell, *Política comparada*, Buenos Aires, Fideus, 1972, p. 176.

²⁵ J. W. Burton, *op. cit.*, p. 392.

²⁶ Bernardo Mabre, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Humberto Garza (comp.), *Presidencia y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 74-85.

en que los Estados son más fuertes, con mayor cohesión interna, con menos dependencia del exterior y disminuye en caso contrario.

Otra observación que cabe hacer —subraya la autora— es la multiplicidad de factores condicionantes entre los que se podrían incluir la tradición de cada país, sus necesidades económicas, las formas de gobierno, y las clases gobernantes que detentan el poder, las instituciones claves de cada sociedad, etcétera, que tienen con un matiz distinto a la política exterior de cada unidad estatal, e inclusive que exigen un estudio por separado de cada realidad nacional para mejor entender las causas penetradoras y los objetivos que ellas persiguen en el plano internacional.¹⁸

Con base en consideraciones anteriores, es posible esbozar un esquema de los factores que determinan la capacidad de negociación internacional de un Estado.

Factores internos

Este primer grupo comprende dos elementos básicos: los tangibles y los intangibles. Los primeros son aquellos elementos susceptibles de mediación, tales como la situación geográfica; los recursos naturales, la producción agrícola e industrial; el grado de desarrollo científico tecnológico, el número, edad y localización de la población en el plano nacional; el poder y la organización militar, entre otros. Los segundos elementos son aquellos que no son susceptibles de mediación, tales como la ideología de Estado, su aparato de toma de decisiones; la imagen internacional, la personalidad de los líderes y diplomáticos, las fuerzas sociales internas y la naturaleza del sistema político.

Lo siguiente cita resulta muy conveniente para este punto:

Si los recursos tangibles son el cuerpo del poder y su alma una síntesis de carácter moral y voluntad nacional, su cerebro lo constituye el liderazgo, ése es el que decide cómo utilizarlo y hacia dónde orientar los recursos nacionales para inclinar o afectar el comportamiento de otras

naciones. Esto último se realiza a través de la política exterior.¹⁹

Como se puede observar, no solamente es necesario contar con todos los elementos anteriores para gozar de una capacidad de negociación internacional adecuada, sino que también es importante la forma en que se utilizan estos recursos para lograr un fin determinado.

Factores externos

Aquí se puede hacer la distinción de dos elementos fundamentales que determinan la capacidad de negociación internacional de un Estado: el ambiente externo y las actitudes de un Estado o varios.

El primero se refiere a la situación de las relaciones internacionales, a la identificación de los intereses de otros Estados, al reparto del poder y de los acontecimientos internacionales de mayor relevancia, así como a la existencia y funcionamiento de las organizaciones internacionales. El segundo está conformado por las actitudes, las reacciones, los apoyos, las demandas y las presiones que ejerce un Estado o varios sobre el Estado en particular.

El examen de estos factores tanto internos como externos, exige una delimitación temporal para obtener resultados objetivos, ya que estos factores cambian con relativa facilidad a la luz de los acontecimientos. En muchas ocasiones, el factor externo es el que realmente determina los cursos de una política exterior. Esto ocurre principalmente en el caso de los países débiles y dependientes, ya que se encuentran condicionados por ciertas potencias hegemónicas que ejercen gran influencia sobre ellos y no les permiten actuar con autonomía, pues se les impone un margen de acción y, por lo tanto, sus decisiones dependen, en muchas ocasiones, de procesos ajenos a sus propios intereses.

En el caso particular de México, Estados Unidos representa una variable de incógnita peso en la formulación de su política exterior. A lo largo de su experiencia histórica, México ha resentido la influencia que ese país ejerce en el resultado de sus propósitos internacionales.

¹⁸ Mabel Lande, op. cit., p. 157.

¹⁹ Gloria Fajana, "El caso por el secretado nacional en el Estado de México", México, 31 de diciembre de 1986, p. 4.

Relación entre política interna y política externa

La política exterior no puede ser diferenciada muy claramente de la política interna puesto que ambos se encuentran ampliamente vinculados y son parte de la política general del Estado. Por ejemplo, Barthelamy apunta que "el juego de la política internacional no es fundamentalmente distinto al juego de la política interna". Padelford y Lincoln sostienen que la política exterior y la política interna no pueden ser separadas en compartimientos exclusivos puesto que las dos forman parte de la política nacional del Estado. Para fundamentar lo anterior, estos especialistas señalan que

la política que un Estado persigue en el plano internacional está estrechamente conectada con la política interna. La política interna constituye el clima en el cual es concebida y determinada la política internacional, puesto que los que formulan y administran la política exterior son partes del mismo mecanismo político que aquellos que formulan la política interna.⁴⁰

Según Brucan, "la política internacional difiere de la política interior no sólo en lo que respecta a la esfera diferente en la cual opera, sino también en sus medios y metas y en los grupos que participan en la misma".⁴¹

En efecto, la política interna se dirige a un ambiente en cierto modo homogéneo. Su marco de acción es delimitado por las fronteras nacionales y se apoya en un poder coercitivo para hacer cumplir sus normas. El campo principal de operaciones de la política interna es el Estado. En cambio, la política exterior se enfrenta a un ambiente completamente heterogéneo. Su esfera de acción es abierta y trasciende las fronteras; además, ésta no cuenta con un poder coercitivo para conseguir sus fines. Brucan apunta que

en lo internacional no hay nada que se asemeje al Estado como centro de autoridad y poder. La política encierra lucha, encierra conflicto, pero mientras que los conflictos internos están

sujetos a limitaciones y coerciones que se derivan de la existencia del Estado, los conflictos en la escena internacional no tropiezan con tales limitaciones y coerciones.⁴²

Muchos autores sostienen que la política exterior es una extensión de la política interna más allá de las fronteras del Estado.⁴³ Este razonamiento es lógico puesto que para diseñar una política exterior, primero hay que instrumentar una hacia el interior. Sin embargo, en la realidad no siempre existe una vinculación tan estrecha entre ambas. Algunas veces los gobiernos utilizan a la política exterior con objeto de desviar la atención de sus gobernados hacia otras esferas, cuando existen graves problemas al interior. De vez en cuando, estos gobiernos echan mano de su política exterior para crear consenso y legitimidad interna, y así recuperar popularidad.⁴⁴ Algunos regímenes utilizan este recurso con el fin de consolidar su hegemonía mundial y su poder frente a otros Estados. En fin, la política exterior puede funcionar como una válvula de escape cuando se presentan desajustes internos, o como un instrumento de apoyo para consolidar un proyecto nacional.⁴⁵

2. Tres casos representativos

A continuación se presentan tres casos divididos en etapas de la historia de la política exterior mexicana. El primero es de 1821 a 1848, cuando el país mues-

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Por ejemplo, Marcel Merle ubica a la política internacional como "una prolongación de la política nacional más allá de sus fronteras". Maas y Whiting sostienen que "la política fijada para el exterior no es sino un reflejo de la realidad interna". Martmann precisa que "la política exterior de toda gran potencia es la resultante de una realidad internacional y de una serie de circunstancias internas", y agrega: "dicha política está condicionada por la conjunción de ambas realidades: internacional e interna conjuntamente". Todos estos autores son citados por Mabel Laredo, *op. cit.*, pp. 155-156. Asimismo, Tomás Peñalosa puntualiza que "la política exterior de un país debe reflejar su política interna", *op. cit.*, p. 15.

⁴² Cfr. Lorenzo Meyer, "Política exterior, dosis de incompreensión", en *Excélsior*, México, 28 de febrero, 1987, p. 7-A.

⁴³ Si se quiere profundizar acerca de la relación entre política exterior e interna, se recomienda: Günter Maihold, "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo, el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, núm. 38, pp. 66-79; y también Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza (comp.), *op. cit.*, pp. 115-133.

⁴⁰ Barthelamy, Padelford y Lincoln son citados por Mabel Laredo, *op. cit.*, p. 157.

⁴¹ Silvii Brucan, *op. cit.*, p. 113.

tra sus primeras actitudes. El segundo abarca de 1918 a 1928, el cual representa un momento muy álgido después de la Revolución Mexicana. Finalmente, el último periodo es de 1938 a 1943, que resulta ser una etapa muy importante en la formación del México moderno.

Las primeras actitudes

Cuando México logra su independencia en 1821, la situación interna del país dejaba mucho que desear. Por un lado, la economía nacional se encontraba estancada debido a la lucha interna; la sociedad presentaba grandes desigualdades; y el sistema político iniciaba su proceso de organización y mostraba serias dificultades de conformación. Por otro lado, México resentía los efectos derivados de la polarización ideológica que atomizaba el orden internacional de esa época. Según Carlos Bosch,

el mundo europeo se dividió entonces en dos tendencias principales, que podríamos denominar liberales y conservadores. La una representaba la ideología surgida de las revoluciones americana y francesa; y la otra la continuidad tradicional del viejo régimen, la legitimidad y preservación de ésta en los gobiernos de aquellos países que habían sentido la influencia de las revoluciones.⁴⁶

Ello implicaba que la lucha de las potencias por preservar su dominio fuera de sus fronteras se hiciera patente en México a través de todo tipo de presiones y agresiones. Bajo estas circunstancias, una de las primeras preocupaciones del gobierno mexicano hacia el exterior fue el obtener el reconocimiento de su independencia por parte de las otras naciones, a fin de ser aceptado jurídicamente como miembro de la comunidad internacional. Esto garantizaría lo que parecía era lo más importante en ese momento: el respeto a su territorio y a su soberanía nacional. En virtud de lo anterior, las primeras actitudes de México al exterior se orientaron a la búsqueda de tales reconocimientos. Pues también, debido a la precaria situación económica por la que atravesaba el país, el gobierno mexicano necesitaba créditos externos y

éstos sólo se lograrían a partir de esos reconocimientos. Los más importantes y urgentes para México eran el de España, en virtud de la latente amenaza de reconquista; el del Vaticano, por el carácter eminentemente católico de los mexicanos; el de Estados Unidos, debido a la inmediata vecindad, y los de Inglaterra y Francia, puesto que estas naciones eran las potencias económicas y las posibles otorgadoras de créditos.⁴⁷

Estados Unidos reconoció *de facto* al Estado mexicano en 1823, aunque no envió representante oficial sino hasta 1825. Con Inglaterra, México firmó un Tratado de Amistad y Comercio en 1825, lo que constituyó el reconocimiento inglés. Con Francia también se pactó un acuerdo de similares condiciones al anterior, en 1831, y se entendió como el reconocimiento *de facto*.⁴⁸ Los reconocimientos más importantes fueron los últimos en concederse. El Vaticano, tras largas negociaciones, reconoció a México en noviembre del mismo año.⁴⁹

En esta misma etapa, la nación tuvo que hacer frente a una serie de amenazas externas: la de España, que se materializó con el intento de invasión de Barradas de 1829; la independencia de Texas, que no se puede considerar como un problema interno por el apoyo que recibió de Estados Unidos; la guerra contra Francia de 1838, y la invasión por parte de Estados Unidos en 1847.⁵⁰

La guerra con Francia estalló debido a las reclamaciones de súbditos franceses por daños causados en la lucha de independencia. El monto de estas reclamaciones ascendía a cerca de 600 mil pesos y México no contaba con los recursos económicos suficientes para pagar. De este modo fue como se inició el conflicto. Finalmente, el problema se resolvió, gracias a la mediación de un ministro inglés, en condiciones desfavorables para México, ya que se comprometió a pagar sus deudas en términos onerosos.

Por otro lado, el movimiento separatista de Texas se inició debido a que la mayoría de su población era de origen norteamericano, misma que prefería ser

⁴⁶ Véase Luis Miguel Díaz, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983, p. 3.

⁴⁷ José Bravo, *Historia de México*, México, Jus, 1982, p. 6.

⁴⁸ Véase Roberto Gómez, *México ante la diplomacia vaticana*, México, FCE, 1977, 368 pp.

⁴⁹ Cfr. Zoraida Vázquez, "Los primeros tropiezos", en *Historia general de México*, tomo 2, México, El Colegio de México, 1976, p. 803.

⁴⁶ Carlos Bosch, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1986, p. 7.

independiente, en lugar de depender de un gobierno tan inestable como lo era México en los primeros años de su vida. Además, Estados Unidos tenía aspiraciones de expansión territorial y ejercían, asimismo, una gran influencia de tipo liberal sobre esa población. Cuando México abolió la esclavitud en el país y más adelante dictó las leyes centralistas en 1836, los texanos encontraron el momento propicio para reforzar su movimiento y, gracias al apoyo norteamericano, lograron obtener su independencia en el mismo año de 1836. La respuesta de México consistió en negar el reconocimiento de dicha independencia y más tarde inició negociaciones para tratar de recuperar el territorio texano,⁵¹ sin lograr su cometido, pues para 1844 Texas se anexaba a los Estados Unidos de América.

Mientras tanto, las relaciones entre Estados Unidos y México se tornaban tensas en virtud de que el primero exigía el pago de reclamaciones causadas por la lucha de independencia mexicana; pero México no se encontraba en condiciones de poder pagar. Bajo este pretexto y al amparo del espíritu expansionista norteamericano reflejado en la *Doctrina Monroe* y en el *Destino Manifiesto*, el gobierno de Estados Unidos decidió invadir el territorio mexicano. Como era de esperarse, el poderío militar norteamericano no se pudo comparar con el de México y, tras algunas batallas, este último se vio obligado a aceptar la firma del Tratado de Paz, Amistad y Límites, celebrada en febrero de 1848, en el cual México cedía más de la mitad de su territorio, a cambio de 15 millones de dólares.

En esta etapa, Estados Unidos utilizó las reclamaciones como un instrumento de presión política con objeto de apoderarse de territorios mexicanos. Es posible apreciar que el factor externo fue el que determinó la actitud de México al exterior: una actitud de la defensa ante las amenazas y los embates de los intereses de las potencias extranjeras. En este sentido, es posible observar que México aún no delineaba un proyecto específico de política exterior debido, principalmente, a la inestabilidad política interna y, por lo tanto, sólo respondía empíricamente a las asechanzas del exterior.

Como se puede apreciar, la situación interna y externa no era favorable para México y en conse-

cuencia su capacidad de negociación internacional era muy reducida. Lo anterior evitó que México lograra su principal propósito: la defensa de la integridad territorial. México se presentaba débil e inestable al interior y esto provocó que se mostrara más vulnerable ante los embates externos.

El periodo de la Revolución

El movimiento revolucionario que se inició en 1910 tenía como objetivos reducir las diferencias sociales producto de la era porfirista, mejorar las condiciones de vida de las mayorías, disminuir el predominio de los capitales extranjeros en la economía nacional, estimular el desarrollo económico y reformar el sistema político.

Para Lorenzo Meyer, "la rebelión que puso fin a un sistema de gobierno que había durado más de 30 años en poco más de cinco meses, no se entiende plenamente sin considerar el papel multifacético de los Estados Unidos".⁵² Y tiene razón puesto que el gobierno estadounidense influyó en gran medida en los acontecimientos que se suscitaron durante la Revolución Mexicana y después de ella.

En efecto, la intervención del embajador Lane Wilson en la Decena Trágica, la invasión de tropas estadounidenses en Veracruz en 1914, las Conferencias ABC y la expedición punitiva, fueron elementos que permearon el desarrollo de la Revolución Mexicana en su primera fase. Después, en 1917, México promulgó su nueva constitución que afectaba los diferentes intereses externos, principalmente los de Estados Unidos, *en vista de que este nuevo documento se proponía reducir la influencia extranjera en la economía nacional.*

El Artículo 27 impedía a los extranjeros adquirir bienes raíces en la frontera y en la playa y les exigía la renuncia a la protección diplomática de sus gobiernos, si es que deseaban gozar de las mismas garantías que los mexicanos tenían en materia de inversión. Lo más importante era que este Artículo declaraba a la nación como propietaria del suelo y el subsuelo, lo que provocaba tensiones en las empresas petroleras y mineras. El Artículo 33 abría la posibilidad de expulsar a los extranjeros sin juicio ni apelación en caso de que se entrometieran en los

⁵¹ Véase Silvia Argüello y Raúl Figueroa, *El intento de México por retener Texas*, México, FCE-SEP, 1982, 291 pp.

⁵² Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982, p. 113.

asuntos internos del país. El Artículo 123 otorgaba mejores condiciones laborales a los trabajadores mexicanos.

Es, bajo este contexto, que el presidente Carranza proclama en su informe de gobierno de 1918 los principios fundamentales de la política exterior de México. El discurso fue una clara alusión contra Estados Unidos y constituyó lo que ahora se conoce como la Doctrina Carranza.⁵³ Pues al finalizar la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos ensancho su hegemonía sobre América Latina y pasó a ser una de las potencias económicas más importantes.⁵⁴ El presidente Carranza, tratando de reducir la influencia estadounidense, buscó el apoyo de las naciones latinoamericanas en vista de que en Europa no lo encontraría. Sin embargo, el apoyo no fue más allá de lo moral. México se encontró entonces frente a frente con Estados Unidos.

Ahora bien, en el inicio de la década de 1920, "la estabilidad política de México era precaria y el ambiente internacional se resolvió poco propicio a las grandes reformas en México".⁵⁵ En efecto, uno de los principales propósitos era aplicar cabalmente las disposiciones constitucionales de 1917. Sin embargo, por un lado, el país se debatía en la violencia; el presidente Carranza había sido asesinado; De la Huerta ocupó la presidencia interinamente para que más tarde Álvaro Obregón llegara al poder, quien tuvo que enfrentar varias rebeliones contra su gobierno. Por el otro, Estados Unidos ejercía fuertes presiones a México, debido a que la Constitución de 1917 afectaba sus intereses económicos instalados al sur de su frontera. Ante esta situación, una de las primeras actitudes de Obregón fue la de buscar el reconocimiento de su gobierno por parte de Estados Unidos, en vista de que necesitaba del apoyo en su contra y para conseguir financiamiento económico.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos condicionó su reconocimiento a cambio de un tratado que incluyera la interpretación definitiva de los artículos constitucionales que afectaban sus intereses petroleros, mineros y agrarios. Obregón no aceptó

esta imposición y pensó que su práctica gubernamental terminaría por convencer a Estados Unidos de la inutilidad de un reconocimiento condicionado. En este sentido, México negoció los términos de su deuda externa con Estados Unidos en el Convenio Huerta-Lamont, aceptando una deuda de 700 millones de dólares en 1922. Este acuerdo resultó oneroso para México, pero bien valía la pena a cambio del reconocimiento estadounidense, en opinión de las autoridades obregonistas. Más tarde, el gobierno mexicano anunció a su contraparte en Washington su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos y de no aplicar el Artículo 27 en forma retroactiva.

Aun así, el gobierno de Estados Unidos no estaba completamente convencido de otorgar el reconocimiento a Obregón. No obstante, mediante los buenos oficios de un empresario estadounidense, México y Estados Unidos acordaron mutuamente iniciar negociaciones en torno a los temas más sobresalientes de su relación: el alcance del Artículo 27, el pago de las reclamaciones causadas durante la lucha armada, y el problema de la deuda externa, ya que México suspendía de nuevo su pago en vista de los gastos extraordinarios que se derivaron de la lucha contra las rebeliones internas. Las pláticas se iniciaron en 1923 y se conocieron con el nombre de Las Conferencias de Bucareli. En ellas, ambos gobiernos convinieron en la formación de una comisión mixta de reclamaciones que se encargaría de estudiar tales reclamaciones. Además México aceptaba que el Artículo 27 no se aplicaría retroactivamente.

Aunque estos acuerdos no constituyeron precisamente un tratado por no ser presentados ante los congresos respectivos, Estados Unidos otorgó finalmente el reconocimiento al gobierno de Obregón en agosto de 1923. Acontecimiento que llegaba a tiempo porque, días después, De la Huerta iniciaba un movimiento armado en contra de Obregón. Esta rebelión no pasó a mayores en virtud de que el gobierno contó con el apoyo estadounidense para conseguir armas y municiones.

Por su lado, Calles inició su periodo con la idea de modificar la posición predominante de los intereses extranjeros en la economía mexicana. Pronto hizo ver a Estados Unidos que las Conferencias de Bucareli no comprometían a su gobierno en vista de que, en la práctica, no constituían propia-

⁵³ Para ampliar la información se recomienda: Consuelo Dávila, "La política exterior en la Revolución Mexicana", en *Relaciones Internacionales*, núm. 55, 1992, p. 65.

⁵⁴ Cfr. Gordon Connell-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977, p. 174.

⁵⁵ Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981, p. 153.

mente un tratado internacional. En 1925 y 1926, el gobierno de Calles decretaba leyes que afectaban la propiedad de algunos terratenientes estadounidenses y establecían un cambio en la naturaleza jurídica de las empresas petroleras; es decir, las empresas instaladas antes de 1917 cambiarían su régimen de propiedades perpetuas a meras concesiones.

Estas medidas provocaron inmediatamente una tensión en las relaciones entre México y Estados Unidos, pues la Casa Blanca se negó a aceptar tales condiciones porque afectaban los intereses económicos de sus nacionales. La tensión aumentó cuando los dos gobiernos chocaron en su posición frente al problema nicaraguense; cada uno apoyó a distinta facción de las que se disputaban el poder. La crisis llegó a su clima máximo cuando el gobierno mexicano ocupó militarmente los campos petroleros para poner en orden a las empresas en rebeldía. Entonces se pensó en una inminente intervención armada por parte de Estados Unidos.⁵⁶

La tensión se redujo cuando Estados Unidos envió a un nuevo embajador a México, Dwight Monrow. Este diplomático se puso en contacto con Calles y ambos discutieron los problemas más apremiantes de la relación. Fue entonces cuando

Monrow procuró presentar sus demandas y soluciones en términos que parecieran compatibles con el interés nacional mexicano, tal y como éste era concebido por el gobierno.⁵⁷

Las negociaciones tuvieron éxito y Calles logró evitar la intervención armada al declarar que las leyes de 1925 y 1926 resultaban inconstitucionales.

Los únicos asuntos que quedaron pendientes de resolver fueron los de la deuda externa y los de las compensaciones por daños causados durante la revolución. Todo indicaba que Calles había desistido de su propósito de eliminar la influencia extranjera en la economía nacional. Lo que a continuación señala Lorenzo Meyer refleja esa realidad:

Carranza, Obregón y Calles, cada cual a su manera, había tratado de disminuir la influencia norteamericana, pero no había contado con

la fuerza ni la coyuntura internacional adecuada para enfrentarse a las presiones externas en el momento crítico.⁵⁸

En esta etapa, México no gozó de la capacidad de negociación necesaria para llevar a cabo uno de sus principales intereses: la aplicación de los preceptos constitucionales. Esto se debió, por un lado, a la inestabilidad interna y, por el otro, a la fuerte presión que Estados Unidos ejerció sobre México.

El tercer caso

Para 1938, la situación interna del país había cambiado notablemente. El presidente Cárdenas había logrado aglutinar a los sectores sociales en organizaciones corporativas que encauzaban sus demandas para la vía institucional del partido en el poder. El sistema político mexicano había alcanzado en ese entonces un grado de estabilidad bastante aceptable y había logrado su institucionalización. Además, en esa etapa, el país experimentó un notable crecimiento económico sin precedentes.

La situación internacional también se había modificado. La gravedad del conflicto mundial que se preveía tuvo un impacto en el interés estadounidense por perfeccionar los mecanismos de una alianza de solidaridad continental americana. El gobierno de la Casa Blanca ya había cobrado conciencia de la necesidad de una unión interamericana para proteger al continente de la influencia nazifascista. De ahí que las presiones políticas que Estados Unidos ejercía sobre México, resultado de las reformas constitucionales, fueran cambiadas por una actitud orientada al acercamiento y a la cooperación, que se materializó en la política del buen vecino.

Ante estas condiciones, tanto internas como externas, el presidente Cárdenas se propuso dar cabal cumplimiento a los postulados de la Constitución de 1917. En el año de 1938 lleva a cabo lo que muchos consideraban la decisión más importante de un gobierno posrevolucionario que afirmaba su autonomía frente al exterior: la expropiación de las empresas petroleras.

Ya durante la Segunda Guerra Mundial, México logró solucionar muchos de los asuntos pendientes que tenía en su trato con el exterior. Consiguió re-

⁵⁶ Cfr. Lorenzo Meyer, "El primer tramo del camino", en *Historia general de México*, loc. cit., p. 1224.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 1225.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 1227.

solver el problema petrolero, el de las reclamaciones y el de las compras de plata. Asimismo, el gobierno mexicano consiguió un acuerdo ventajoso para la solución de la cuestión de la deuda externa. Además, México y Estados Unidos firmaron importantes acuerdos de comercio y de braceros que beneficiaban a ambos.³⁹

Como se puede apreciar, México amplió enormemente su capacidad de negociación externa en este periodo gracias a que los factores internos e internacionales se presentaron favorablemente. Esto permitió que el país lograra materializar muchos de sus intereses y objetivos frente al exterior y, así beneficiar de una forma u otra la interior.

Conclusiones

Este ensayo no pretende sugerir un mecanismo para formular una política exterior mexicana. Más bien, su intención es presentar una propuesta metodológica para el análisis de un periodo de la política exterior mexicana. En este sentido, es posible afirmar que el fundamento de una política exterior congruente debe ser el interés nacional; su sustento es el proyecto nacional y sus objetivos; su base es la capacidad de negociación internacional, ya que ésta determina el logro de los objetivos planteados; y los factores que inciden en su instrumentación son la situación interna y externa.

Bajo este orden de ideas, un análisis de una etapa de la política exterior de México puede realizarse con los siguientes elementos:

³⁹ Cf. Rafael Velázquez, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, UNAM, Tesis Profesional, 1988, 194 pp.

a) Delimitación temporal del periodo de la política exterior de interés;

b) Recuento de los antecedentes previos a tal periodo, con el propósito de ubicar la trayectoria histórica y poder resaltar los nuevos elementos que condicionan a tal política;

c) Examen de la situación externa e interna del periodo de estudio;

d) Identificación del interés nacional y de los objetivos de política exterior que el grupo en el poder interpreta;

e) Identificación del interés nacional y de los objetivos externos con base en la situación interna y externa, así como de la influencia de los grupos de presión y de la opinión pública;

f) Comparación de estos dos últimos puntos;

g) Evaluación de la capacidad de negociación internacional con base en los factores internos y externos;

h) Identificación del proyecto y de las estrategias para lograr los objetivos planteados;

i) Descripción de las actitudes, posiciones, decisiones y acciones que se dirigen al exterior;

j) Interpretación y explicación de la política exterior en el periodo de estudio y evaluación de los resultados.

Esta propuesta metodológica no pretende agotar todos los elementos necesarios para un análisis de política exterior de México, sino que presenta los más relevantes. Existen otras variables que aquí no han sido expuestas.

Finalmente, cabe señalar que cuando México goza de una capacidad de negociación externa adecuada, entonces el logro de los objetivos adquiere más posibilidades de éxito. Pero cuando el país es débil y muestra inestabilidad al interior, entonces se hace más vulnerable a los intereses y ataques del exterior.

Abstracts

Rafael Velázquez en su artículo "Una propuesta metodológica para el análisis de la política exterior de México" destaca los elementos indispensables a utilizarse en cualquier estudio acerca de la política exterior. Señala que el fundamento de una política exterior congruente debe ser el interés nacional; su sustento un proyecto nacional y sus objetivos; su base la capacidad de negociación internacional; y los factores que inciden en su instrumentación la situación interna y externa.

Rafael Velázquez in his article "Algunas reflexiones en torno a' análisis de la política exterior de México" (Some reflections around the Mexican foreign policy analysis) presents some elements that can be used to describe a Mexican foreign policy period. He points out that a pertinent foreign policy must take into account the national interest, the national project, the international objectives, the legitimate power, and the internal and international situation.

A l'exemple de Rafael Velázquez "Quelques réflexions autour de l'analyse de la politique extérieure du Mexique", on détache les éléments, les plus indispensables, au tout étude à propos de la politique extérieure. Rafael Velázquez indique que le tandem d'une politique extérieure congrue doit être l'entrecroisement: son contenu, son projet national et ses objectifs, sa base, l'habileté de négociation internationale, et les situations intérieure et extérieure. Ce sont les éléments qui interviennent dans l'administration.

Análisis de política exterior: de la década de los cincuenta a la de los ochenta

Brian J. R. Stevenson*

Pocos niegan que el mundo se está haciendo cada vez más complejo, que las relaciones internacionales de hoy involucran patrones y procesos no contemplados hace tan sólo treinta años. Algunos señalan hacia la importancia de los valores universales,¹ otros hacia la aparición de la Sociedad Internacional² y unos más hacia la emergencia del ciudadano internacional.³ Pero si la naturaleza del sistema de Estado internacional está cambiando, no nos podemos enfocar tan sólo en los Estados como actores de las relaciones internacionales.⁴ El surgimiento de procesos e instituciones transnacionales ha hecho que los analistas pongan atención a un nuevo grupo de variables sobre el tradicional "escenario mundial", un escenario que de costumbre se visualiza como un tablero de ajedrez global dominado por la "Alta Política". Pero la "Alta Política" ha sido reemplazada, o al menos complementada, por la "Baja Política"

—por la atención dada a las relaciones políticas y sociales. Se argumenta que los Estados tienen una capacidad decreciente para tomar decisiones sobre la base del interés nacional.

El estudio de las relaciones internacionales se ha mantenido alerta de estos desarrollos, para que tenga sentido, y preguntar si en un mundo tan cambiante, los eventos de las pasadas dos décadas son vino antiguo en nuevas botellas o son una bebida totalmente nueva.⁵ Inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial, cuando la moderna disciplina de Relaciones Internacionales emerge, principalmente en Estados Unidos,⁶ la preocupación fundamental era observar los límites que el sistema internacional de Estados pusieron sobre aquellos que hacían la política.

Se argumentó que fue el irresponsable "idealismo" de muchos durante el periodo entre guerras, quienes creyeron que la recalcitrante naturaleza de la políti-

* Profesor e investigador del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México. (ITAM). Traducción del profesor César Villanueva.

¹ Esta perspectiva está mejor planteada por el World Order Project Model (WOPM); ver por ejemplo Richard A. Falk, "Contending Approaches to World Order", *Journal of International Affairs*, 31, fall/winter, 1977, pp. 259-266; R.B.J. Walker, *One World, Many Worlds: Struggles for a Just World Peace*, Boulder, L. Rienner Publishers, 1988.

² Hedley Bull y Adam Watson, *The Expansion of International Society*, Oxford, Clarendon Press, 1984.

³ Andrew Linklater, *Men and Citizens in the Theory of International Relations*, London, MacMillan, 1982.

⁴ Esta aproximación que empezó en los años setenta, tal vez está mejor representada por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

⁵ El más fiel defensor de que nada está realmente cambiando es Kenneth Waltz, quien argumenta con dureza en contra de aquellos que abogan por la tesis de la interdependencia. Para una crítica reciente ver Kenneth N. Waltz, "The Myth of National Interdependence", en Charles P. Kindleberger (ed.), *The International Corporation*, Cambridge, MIT Press, 1970. Más recientemente, Waltz ha estado en el centro de lo que se ha denominado "el tercer gran debate" en Teoría de las Relaciones Internacionales. Ver Kenneth N. Waltz, *The Theory of International Politics*, Reading, Mass., Addison Wesley, 1979, y las respuestas que se le hacen en Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and its Critics*, N.Y., Columbia University Press, 1986.

⁶ Stanley Hoffman, "An American Social Science: International Relations", *Daedalus*, 106, summer 1977; para un análisis más reciente ver Ekkehart Krippendorff, "The Dominance of American Approaches in International Relations", en *Milennium*, vol. 16, no. 2, pp. 207-214.

ca internacional pueda ser cambiada imitando un orden mundial basado en un modelo doméstico donde el gobierno de la ley fuera lo más importante, lo que fue a fin de cuentas responsable de la Segunda Guerra Mundial.⁷ Y de esta manera resumió un acercamiento a las relaciones internacionales que minimizó la locación doméstica y acentuó los límites sustantivos del sistema de Estados. Este acercamiento, conocido como "realismo", tuvo variaciones en sus análisis y prescripciones. En su forma más extrema, niega que los individuos o la configuración doméstica de los Estados pueda finalmente cambiar las acciones que deben efectuarse para lograr las demandas de la *realpolitik*.⁸ Otros observadores ven un cierto medio entre los demagogos idealistas y realismo que explican el sistema de Estados como una "sociedad anárquica".⁹ Pero casi en todos los casos, la principal atención ha estado en el Estado como el principal actor de la escena mundial y entre los años cuarenta y los sesenta este acercamiento ha mostrado gran fuerza. En un mundo dominado por la Guerra Fría, por la emergencia de armas nucleares, por la tensión en Europa y los conflictos militares en el Tercer Mundo (un concepto generado por la Guerra Fría), la escuela realista dominó y floreció ampliamente.

Sin embargo, el realismo no prevaleció sin ser desafiado. A principio de los cincuenta al menos otro enfoque se cedió al análisis de la política exterior. Desde entonces, el surgimiento del estudio de la política exterior como disciplina diferenciada, inmediatamente después de la era de la posguerra, ha traído preguntas fundamentales acerca de la naturaleza del

sistema internacional de Estados y ha desafiado —por tanto— las suposiciones tradicionales de la teoría realista. Más importante ha sido todo el cuestionamiento referente a la *relación* entre los individuos que hacen la política exterior, la escena doméstica en la que estos personajes operan y el ambiente externo en el que los Estados actúan. La respuesta a estas preguntas ha sido variada: algunas veces inconsistente, y con demasiada frecuencia muy tímida para llevarla a la práctica. El Análisis de la Política Exterior (APE, IPA por sus siglas en inglés) ha sido parte de estos debates como una disciplina más amplia en este periodo. Por ejemplo, ha tenido gran influencia de los grandes cuestionamientos entre el idealismo y el realismo, metodología tradicional, científica o conductista, y más recientemente, aún, cuando de forma menos explícita, ha entrado al debate entre el neorealismo y el neoinstitucionalismo. Por supuesto que en ocasiones se ha visto enriquecida por estos debates, pero con frecuencia ha sucumbido ante éstos y se ha postrado hacia una verdadera irrelevancia. El Análisis de la Política Exterior ha contribuido también a ampliar la disciplina, haciendo preguntas y presentando planteamientos teóricos y evidencia empírica, lo que ha desafiado, y complementado en ocasiones, el enfoque dominante.

Uno de los puntos de mayor fuerza en el APE, según James N. Rosenau, es su singularidad como "disciplina capaz de tender puentes".¹⁰ Podemos decir esto debido a que combina el estudio de la sociología y la psicología (en la conducta de los individuos y grupos sociales), de política comparada (comparando diversos sistemas de gobierno) y de política internacional (el estudio de la conducta de los Estados en la arena internacional). Estos son, en efecto, los ingredientes de la política exterior. Esta es así, tal vez, porque la búsqueda de una red conceptual amplia ha hecho que el APE se tope con una serie de tropiezos para explicar instancias particulares de la conducta en la política exterior. El intento de escapar del enfoque del estudio de caso, que dominaba antes de la Segunda Guerra Mundial, y que carecía de una teoría general para unificar y resaltar, llevó a los académicos estadounidenses, por ejemplo, a un ambicioso programa de APE bajo la rúbrica de Política Exterior Comparada (PEC, CEP en inglés), que

⁷ La crítica más importante fue la de E.F. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations* (New York, Harper and Row, 1964, originally published in 1939; ver también Hans J. Morganthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, N.Y., Alfred A. Knopf, 1978, edición italiana y francesa de Jean Hertz, *Political Realism and Political Idealism: A Study in the World's Realities* (Chicago, The University of Chicago Press, 1951).

⁸ Véase esta figura en el debate, sus argumentos y el nivel de acuerdo que los individuos tienen en la conducta de los gobiernos en lo referente a política internacional dentro de los límites de "la estructura del sistema internacional de Estados. Véase John Gauslin, *Man, the State, and War: A Theoretical Analysis*, N.Y., Columbia University Press, 1959, especialmente el capítulo VI, para una crítica en su más específica a la política exterior; ver *Foreign Policy and International Politics*, Boston, Little Brown, 1967, y *Theory of International Politics*, *op. cit.*, especialmente el capítulo 5.

⁹ Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, N.Y., Columbia University Press, 1977.

¹⁰ James N. Rosenau en Charles J. Hermann (ed.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1967, p. 1.

eventualmente declinó y se estancó en los años setenta.¹¹ El intento de otros por desarrollar una teoría de la Política Exterior basada primordialmente en la toma de decisiones también se enfrentó a pobres resultados, aunque la postura aún prevalece. Su falta de habilidad para proponer análisis psicológicos útiles en una actividad inmersa, por su propia naturaleza, en el engaño y el fraude, causó poco asombro en algunos observadores. Aquellos intentos por desarrollar un acercamiento multidimensional que tomaría en cuenta todos o casi todos los factores del proceso de hacer la política exterior, se enfrascaron en lo complejo.

Las preguntas básicas hechas por los pioneros del APE a principios de los cincuenta aún son causa de interés para los especialistas. Ello no significa que éstos son meramente problemas teóricos interesantes, pero cuando la formulación de la política exterior puede tener un gran impacto en la humanidad, ello se vuelve en un asunto de vital importancia. Entendiendo cómo y por qué un Estado formula su política en el extranjero continúa siendo de fundamental importancia para la teoría de las relaciones internacionales. Las preguntas prácticas para la política exterior, sin embargo, continúan siendo importantes porque en una época cuando los factores transnacionales se vuelven cada vez más relevantes, el entendimiento de las implicaciones políticas y económicas de la acción estatal se ha tornado indispensable. La manera como el mundo se ha hecho más complejo después de la Segunda Guerra Mundial, ha

traído como consecuencia que el estudio de la APE sea más significativo para guiar a quienes toman las decisiones y, por supuesto, también a quienes desean entender los efectos de las relaciones entre Estados. Es vital entender cómo se hace la política exterior para poder acertar en las directrices que llevan a la toma de decisiones que afectan no sólo a los Estados, sino también a las instituciones transnacionales, los grupos domésticos y ulteriormente, y lo más importante, a los individuos.

Uno de los temas comunes en la mayor parte de la literatura de política exterior tiene que ver con la interacción entre las fuerzas domésticas y las externas. ¿Es el caso del ambiente externo, el "sistema de Estados", que se vuelve tan recalcitrante que las fuerzas domésticas no tienen influencia real sobre él? ¿Las políticas exteriores varían de acuerdo a la composición doméstica, con la constitución interna de los Estados? ¿Reaccionan los Estados al estímulo externo de manera similar? O, como nos preguntamos con frecuencia, ¿cómo se mezcla y armoniza el ambiente interno, por un lado, con el ambiente externo, por el otro, para resultar en una política exterior particular? ¿Cuáles son, por tanto, las *dinámicas* de la política exterior de los Estados? ¿Cuál es la relación entre la toma de decisión individual, el ambiente doméstico y la estructura de sistema de Estados?

Estas preguntas se tornan más relevantes para los Estados industriales avanzados a finales de la década de los sesenta, curiosamente cuando el análisis de la política exterior estaba en decadencia. Los límites estructurales de la "Alta" política estaban siendo desplazados por la emergencia de los límites estructurales en la "Baja" política. Esto es, el realismo dio lugar a la "interdependencia compleja" o "neorealismo complejo". Las estructuras transnacionales no pudieron jugar el rol que las estructuras militares y estratégicas adoptaron en el pasado. A fin de cuentas, se prestó poca atención al papel que jugaban los ambientes domésticos. Se prestó poca atención al papel de los nuevos movimientos sociales en países industrializados en el sentido de influenciar la política exterior. El propósito de este documento es responder a estas preguntas y proponer un modelo teórico para el estudio de la política exterior que sea relevante y útil para un mundo cambiante. Es de mencionarse la parte donde estudiamos cómo los APE pueden dotarnos de un entendimiento de la interacción entre la política interna y externa.

¹¹ Charles W. Kegley Jr., *The Comparative Study of Foreign Policy: Paradigm Lost?*, Institute for International Studies Essay, serie no. 10, Columbia, S.C., University of South Carolina Press, 1980; Charles F. Hermann and Gregory Peacock, "The Evolution and Future of Theoretical Research in the Comparative Study of Foreign Policy", en Charles F. Hermann, (ed.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, op. cit., pp. 13-32; James N. Rosenau, "Comparative Foreign Policy: Fad, Fantasy of Field?", en James N. Rosenau, *The Scientific Study of Foreign Policy*, N.Y., Collier McMillan Ltd., 1980, pp. 67-94; James N. Rosenau, "Comparative Foreign Policy: One-time Fad, Realized Fantasy, and Normal Field", en Charles W. Kegley Jr. (ed.), *International Events and the Comparative Analysis of Foreign Policy*, Columbia S.C., University of South Carolina Press, 1975; Don Munton, "Comparative Foreign Policy: Fads, Fantasies, Orthodoxies, Perversities", en James N. Rosenau, *In Search of Global Patterns*, N.Y., Free Press, 1976, pp. 257-271; Ib Fabury, "Premises, Promises and Problems of Comparative Foreign Policy", en *Journal of Palestinian Studies*, vol. V, núms. 1-2, otoño 1975-invierno 1976, pp. 139-162.

Niveles de análisis y política exterior

Inicialmente es crucial considerar el problema de los diferentes niveles de análisis. La imagen que nos gustaría presentar de esta compleja interacción es a manera de niveles de análisis de interconexión e interdependencia, ninguno de éstos, sin embargo, es necesariamente el único nivel que mejor explica el fenómeno político que estamos estudiando. Nuestra labor es demostrar, primero de manera teórica y después empírica, la influencia mutua de estos niveles de análisis. Nuestra meta es poder explicar cómo operan la estructura y el proceso en esta instancia específica, resultando en una política exterior que hemos descrito a manera de complejidades, capaz de ser comprensible cuando observamos la interacción entre y dentro de los ambientes domésticos e internacionales.

El problema de los niveles de análisis fue mejor expuesto por Kenneth Waltz en su libro *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*.¹² A pesar de que la preocupación de Waltz está ubicada en la "Alta Política", y su interés es el de explicar cómo pensamos acerca de la guerra,¹³ su discusión sobre los niveles de análisis nos ayudará a entender el dilema teórico confrontado por el APE. En efecto, para Waltz, el estudio de lo que pensamos acerca de la guerra está basado en las asunciones que hacemos acerca de lo que debe ser estudiado. Como argumenta J. David Singer en una reseña-ensayo sobre el libro de Waltz, "estas asunciones nos llevan dentro de y desde el nivel de organización social mismo que el observador selecciona como su punto de entrada hacia cualquier estudio de la materia".¹⁴

Waltz, sin embargo, divide la materia en tres niveles de análisis (a los que él se refiere como "imágenes"): El individual, el Estado y el sistema de Estado. Mientras critica los enfoques que hacen énfasis en la importancia de un solo nivel (a pesar de que admite que la mayoría de los analistas que examina no escriben a propósito de un nivel únicamente),¹⁵ concluye que la mejor manera de entender cómo pensamos acerca de la guerra es ver el tercer nivel (el

sistema de Estados) como la "estructura base" (*framework*), si es considerada como causa, debería también considerarse como "causa de guerra indulgente, subyacente o estructural".¹⁶ Él considera que los dos primeros niveles (el individual y el Estado) son "las causas inmediatas y eficientes de la guerra".¹⁷ Para Waltz, sin embargo, debemos entender los límites del tercer nivel (como una estructura), sin despreciar el efecto de los otros dos. Y por lo tanto concluye diciendo que

La tercera imagen describe la estructura base de la política mundial, pero si la primera ni segunda imagen aparecen, no puede haber un conocimiento de las fuerzas de la política mundial, la primera y segunda imágenes describen las fuerzas de la política mundial, pero en la tercera imagen es imposible aquilatar su importancia y predecir sus resultados.¹⁸

Cambiando nuestra atención del punto "cómo pensamos la guerra" a "cómo pensamos acerca de la política exterior", podemos usar esta distinción en tres niveles para clarificar la estructura base teórica que proponemos. Asumimos, para comenzar, que para el estudio de la política exterior no es fructífero escoger sólo uno de los niveles de análisis. Por el contrario, es necesario desarrollar una estructura base que incluya los tres niveles de análisis.

Nuestro acercamiento al problema de nivel de análisis en el estudio de la política exterior asume que la interacción entre el Estado y el sistema de Estados no está bajo el dominio de uno o de otro. Debido a esto, observar un nivel e ignorar los otros no nos permitirá entender la naturaleza del proceso político, uno debe entender la fuerza de la presión doméstica y los límites del ambiente externo. Vemos esta interacción no sólo como un proceso de adaptación donde la política exterior es designada y ejecutada dentro de los límites que el ambiente internacional establece, sino también como un proceso que produce diferentes resultados políticos basados en atributos nacionales específicos.

En contra de la formulación más estructural de Waltz en referencia a este problema, enunciado en

¹² Kenneth Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis* (New York: Columbia University Press, 1959).

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ J. David Singer, "International Conflict: Three Levels of Analysis" en *World Politics*, XII, abril 1960, p. 433.

¹⁵ Kenneth Waltz, *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*, op. cit., p. 250.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 135.

en su *Theory of International Politics*¹⁵ donde argumenta que "a pesar de las diferencias culturales y de cualquier otro tipo, estructuras similares producen efectos similares",¹⁶ nosotros proponemos lo contrario; estructuras similares pueden producir efectos diferentes dependiendo de la naturaleza del ambiente doméstico. En este sentido, el ambiente doméstico tiene un papel importante como influencia en el ambiente internacional, teniendo efectos que cambian el ambiente internacional durante periodos históricos dados. Nuestro siguiente argumento resulta de investigar el tratamiento que se le da en la literatura de política exterior a los niveles de análisis y ubicarlos en una perspectiva histórica y teórica.

Parte I: análisis de la política exterior.

Una historia conceptual

La naturaleza del análisis de la política exterior

La emergencia del APE como una área diferenciada y formal de estudio es un resultado del período de la posguerra. Surgió casi simultáneamente, y en algunos casos, como reacción contra la nueva disciplina de la política internacional que mejor ha representado Hans J. Morganthau.¹⁷ Inicialmente bajo la influencia de E.H. Carr,¹⁸ diversos teóricos como Morganthau hicieron el intento de desarrollar una teoría moderna de la política internacional que contuviera la predisposición normativa del período entre guerras. Sin embargo, una preocupación por entender la naturaleza y los mecanismos de la política mundial que pudiera brindar claridad de los límites de la conciencia de los Estados, excluyó un serio análisis del papel de la toma de decisión de los individuos u la influencia y el impacto que las fuentes domésticas podrían tener en la acción de los Estados en el exterior. De hecho, gran parte de esta temprana escuela de política internacional (que mantiene una buena salud hoy en día) deseaba demostrar lo absurdo de creer

que los hombres de Estado y sus sociedades tuvieran de hecho cualquier influencia significativa en la naturaleza anárquica de la política mundial. Para ellos, el estudio de la política exterior, más allá de la descripción de los límites de la acción estatal, sólo nos podría llevar a la ilusión de que el sistema internacional podría ser cambiado o ignorado por los hombres de Estado y sus sociedades, algo que muchos realistas creían había llevado a la Segunda Guerra Mundial.

Como la disciplina de la política internacional, el APE surgió primeramente en Estados Unidos. Mientras Estados Unidos ganaba conciencia de su nuevo papel como superpotencia después de la guerra, la comunidad académica en ese país intentó sistemáticamente entender y explicar el nuevo orden mundial. Por tanto, no estamos hablando de una disputa meramente académica lo que ayudó a establecer el APE, sino una necesidad práctica de brindar a los agentes en la toma de decisiones de Washington una posibilidad de entender y manejar los asuntos mundiales. En verdad, la política exterior de Estados Unidos se permitió fácilmente caer en una ósmosis entre la jerarquía de su política exterior y las universidades, no sólo por reclutar académicos (y las universidades a su vez contratando los burócratas del gobierno retirados), sino dando ganancias económicas sustanciales a los investigadores que se abocasen a profundizar en el estudio de la política exterior estadounidense.

Finalmente, el APE surgió durante el intento de muchos académicos por encontrar la "ciencia" de la política, influencia lógica hasta cierto punto por los enormes avances que habían mostrado la sociología y la psicología en años recientes, así como los notables estudios mostrados por la política comparada. Los analistas de la política exterior se plantearon como meta fundamental la necesidad de inyectar rigor en el estudio de su disciplina. Por tanto, el estudio de la política exterior como una misión científica produciría información adecuada y comparable que podría intensificar el entendimiento y acrecentar la predictibilidad de la conducta de los Estados. Muchos analistas políticos en Estados Unidos establecen como su meta, el desarrollo de una teoría general, de una teoría de la política exterior. Entre los más prominentes estaba James N. Rosenau.

Lo que caracteriza al APE es que éste no encaja adecuadamente dentro de un nivel particular de aná-

¹⁵ Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Reading Mass., Addison-Wesley Publishing Co., 1979.

¹⁶ *Ibid.*, p. 88.

¹⁷ Hans J. Morganthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, N.Y., Knopf, 1972, 5th edition.

¹⁸ Ver por ejemplo E.H. Carr, *The Twenty Years Crisis, 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*, London, McMillan and Co. Limited, 1940.

lisis como si lo hace el gobierno comparado (segundo nivel) y la política internacional (tercer nivel). Lo que hace al APE teóricamente desafiante es que corta precisamente en estos niveles de análisis: es el nexo entre la política interna y externa. Se le ha comparado con una disciplina que balancea lo micro y lo macro, o entra en el sistema y en el subsistema. Rosenau, por esta razón, ha llamado al estudio de la política exterior una "disciplina capaz de tender puentes" o tal vez "conectora".²¹

Para un analista de la política exterior, sin embargo, no debiera ser suficiente con entender la naturaleza del sistema internacional, su estructura y actores, o simplemente las "reglas del juego". No es suficiente indagar en el proceso de toma de decisiones, las fuentes de la influencia doméstica, o la cultura e historia de un Estado, para estar completamente seguros. Todos estos factores deben tomarse en cuenta. Lo que importa es entender la "dinámica" entre los niveles de análisis que representan al individuo y las variables domésticas e internacionales a estudiar. Para poder explicar la política exterior, el analista debe hacer malabares a diferentes niveles de análisis, cada uno con distintos procesos y de alguna manera explicar su lógica.

Pero siendo precisos, el "cómo" se debe hacer esto es parte de un profundo debate entre especialistas. Si existe un consenso general acerca de la naturaleza de la política exterior en términos amplios, hay también un profundo desacuerdo por determinar lo que es primero y la manera cómo debe abordarse. En el espacio que tenemos no es posible traer los complicados debates acerca del APE. Sin embargo, daremos un breve esquema del desarrollo del APE antes de entrar al problema teórico principal que nos compete. Nuestra meta es plantear el estudio de las fuentes domésticas y los límites externos de la política exterior en el contexto del desarrollo de nuestra disciplina. Nuestro acercamiento es en mayor medida conceptual pero también incluimos lo histórico. Nos concentraremos en muchos de los teóricos contemporáneos del APE, en la creencia de que los problemas conceptuales fundamentales están mejor expresados durante la inclusión de la disciplina y durante el intento de ganar legitimidad para ésta.

²¹ Charles F. Hermann (ed.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*. Boston: Allen & Unwin, 1987, op. cit. p. 1.

Un perfil del desarrollo del análisis de la política exterior

De acuerdo con Steve Smith,²² podemos dividir la historia del desarrollo del estudio de la política exterior en tres periodos básicos. El primero empezó en la década de los años cincuenta con la insatisfacción de muchos analistas con la escuela realista, este periodo terminó a mediados de la década de los sesenta. El segundo periodo se establece precisamente a partir de la segunda parte de los años sesenta y llega hasta inicios de los setenta. Este periodo está marcado por la explosión en la investigación inicialmente alrededor de los trabajos de James N. Rosenau y sus "Pre-teorías", artículo que inicia lo que hoy conocemos como Metodología de la Política Exterior Comparada (MPEC, CFPM en inglés). El tercer periodo empieza a mediados de los setenta y se extiende hasta nuestros días, mostrando el declive de los MPEC y conteniendo acercamientos metodológicos más diversos y eclécticos. Smith mismo argumenta que ésta es una manera simplista de sintetizar tres décadas de APE y principalmente para nuestros propósitos, esta división requiere un mayor esquema para el desarrollo en el área. Aunque nuestra idea es simplificar, por fines estrictamente analíticos y conceptuales, se debe destacar que el APE es complejo y diverso, además de faltarle un desarrollo más amplio de sus perspectivas sobre todo para comunidades que no se adaptan a los esquemas presentados. Nuestro siguiente análisis tiene que ver inicialmente con fuentes de Estados Unidos de América y se ha hecho un esfuerzo para incluir datos de Alemania e Inglaterra.²³

²² Steve Smith, "Foreign Policy Analysis and International Relations", en *Milennium*, vol. 16, núm. 2, pp. 243-248. Ver también del mismo autor "Evolve: Can You Spare a Paradigm? A Reply to Professor Rosenthal", en *Milennium*, vol. 6, núm. 3.

²³ El acercamiento británico es más histórico y a través de su desarrollo no se le ha desvalorizado en los encuentros científicos. Un académico británico muy importante en la Política Exterior es F. S. Northedge. Ver sus siguientes trabajos: *British Foreign Policy: The Process of Readjustment, 1945-1961*, London, Allen and Unwin, Ltd., 1962; "The Nature of Foreign Policy" en *The Foreign Policy of Powers*, 2a. ed. en J. Gordon, Faber and Faber, 1974, y *The International Political System*, London, Faber and Faber, 1976. El debate entre eguaciones norteamericanas y británicas sobre política exterior es de singular importancia, ver Steven Smith, "Foreign Policy Analysis: British and American Orientations and Methodologies", en *Political Studies*, vol. XXXI, 1983, pp. 556-565. J. N. Rosenau, "International Studies in a Transnational World", en *Milennium*, vol. 5, núm. 1, Spring 1976, pp. 1-20, y F. S. Northedge, "Transnationalism: The American Illusion", en *Milennium*, vol. 5, núm. 1, Spring 1976, pp. 21-22.

Durante este tercer periodo, el estudio de la Política Económica Exterior (PEE, FEP en inglés), que es importante para nuestro propio análisis, ha crecido en importancia. Desde inicios de la década de los setenta el sistema internacional y su estudio ha visto un cambio en énfasis desde la "Alta" política, preocupada por asuntos de seguridad, a la "Baja" política quedándose en los asuntos de relaciones sociales y económicas. Como el mismo Rosenau ha afirmado, el desfallecimiento del enfoque de la MPEC tuvo mucho que ver con la rigidez de la teoría y con el advenimiento de un orden mundial cambiante sujeto a lo que él llamó "interdependencia en cascada". Sin embargo, la importancia de la PEE ha cambiado la forma en la que se conduce la política exterior y este nuevo énfasis ha traído nueva luz a las fuentes domésticas de política exterior y al espacio de acción que tienen los países medianos y pequeños. El APE tiene que cambiar en consecuencia para dar mejores explicaciones.

Nuestro propósito principal en la descripción del APE no intentará un análisis totalizador del área sino enfocarse en cómo se ha desarrollado en relación con las fuerzas domésticas y el ambiente externo. De esta forma trataremos a los principales autores quienes han contribuido al establecimiento del APE. Nuestra preocupación es menor en lo concerniente a la historia del área y más en el sentido de brindar un perfil conceptual de los aspectos teóricos más relevantes en el ambiente contemporáneo internacional.

Contra la tercera imagen: Richard C. Snyder

Uno de los primeros analistas que intentaron definir la naturaleza del APE y poner atención a los aspectos domésticos fue Richard C. Snyder. En 1952²⁶ sus preocupaciones se centraban en el significado del ascenso de Estados Unidos al liderazgo mundial. Este nuevo cambio requería con urgencia un viraje de dirección en la manera de enseñar y discutir la política exterior. Ello llevó a analistas como Snyder a concentrarse en los problemas prácticos a los que se enfrentaban quienes tomaban decisiones en Washington. La preocupación se puede localizar en el siguiente planteamiento:

La creciente ola de crisis, los nuevos problemas, las responsabilidades adquiridas, las amenazas inmediatas a la seguridad nacional y las decisiones instantáneas han tendido a borrar la inclinación y oportunidad que teníamos de atar un pensamiento conceptual a las nuevas implicaciones de la situación internacional.²⁷

La necesidad de explicar y entender lo que Estados Unidos debía hacer en el ámbito internacional, colocó el problema del APE casi exclusivamente en aquellos que toman decisiones y por tanto, reflexionó al respecto y apuntó que "la política exterior abarca la manera como la sociedad regula e interpreta sus relaciones internacionales".²⁸ La principal preocupación de Snyder era ver al interior de la sociedad estadounidense y hacerse preguntas que apoyasen el entendimiento de cómo se podría adaptar el conjunto de la sociedad al nuevo papel histórico que le tocaba asumir en lo internacional.

Por esta razón, Snyder no visualizaba la política internacional y en concreto la política exterior, desde un tercer nivel (su análisis apunta al primer y segundo niveles). Su visión de la política exterior, sin embargo, intentaba poner en funcionamiento aspectos de las variables observadas en los tres niveles. Por tanto, argumentaba que la conducta de una sociedad en las relaciones exteriores "es determinada por la interacción de las condiciones y fuerzas dentro de la sociedad, así como de las condiciones de fuerzas en el ámbito externo".²⁹ Pero para Snyder, el APE tenía que ver con un denominador más concreto y común: la acción individual de quien toma las decisiones. Él propone que "el conjunto complejo del fenómeno político llamado 'Política Exterior' debe ser reducido para propósitos de análisis a ciertos tipos de conducta humana en determinadas situaciones".³⁰

Debido a que finalmente las relaciones internacionales son conducidas por individuos organizados en grupos sociales, argumentaba Snyder, éste debe ser el punto focal de la política exterior, y no las oscuras estructuras o "sistemas" de política internacional que siguen las "reglas del juego". Para estar segu-

²⁶ Richard C. Snyder, "The Nature of Foreign Policy", en *Social Science*, vol. 27, abril 1952, pp. 61-69.

²⁷ *Ibid.*, p. 61.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*, p. 64.

³⁰ *Ibid.*, p. 68.

rus y para entender la toma de decisiones individual uno debe explorar el ambiente donde se desenvuelven, su organización social, su cultura y su ideología. La historia diplomática y los análisis internacionales podrían consolidarse por este acercamiento teórico. Para ello, Snyder llama a los politólogos a

... reconocer que su disciplina se ha apoyado en una concepción artificial de la conducta política y por una asombrosa concentración de fenómenos desconectados de la política y la filosofía moral a expensas de los intentos hechos para establecer una teoría de causación y control basada en lo que se sabe acerca de la conducta humana.¹¹

Tres años después de este artículo, Snyder escribió una reseña sobre cinco nuevos libros sobre el estudio de la política internacional, publicados entre 1952 y 1954, incluyendo la segunda edición de Morgenthau titulada *Politics Among Nations*.¹² Los comentarios, sin embargo, no pretendían hablar del trabajo individual sino que eran "un comentario de la literatura que representan".¹³ Parte de esta revisión hace énfasis en alabar la "tendencia hacia una mayor coherencia y conceptualización explícita".¹⁴ Específicamente, él está de acuerdo con el gran rigor académico de los libros que reseña en donde "la ciencia" y "la teoría" son palabras comunes. Sea bienvenido todo producto que se preocupe por el análisis sistemático que permita la definición de términos más precisos y rigurosos, así como los intentos por formular tipologías útiles.¹⁵ Sin embargo, Snyder utiliza una gran parte de su ensayo en criticar los problemas conceptuales existentes en términos como "poder", un problema que aún nos "hechiza" hoy en día. Le agrada que los autores que reseña se refieran a la política exterior con la excepción de Morgenthau. No obstante dice que

no sólo la política exterior ha sido clasificada como concepto subsidiario, sino que se le ha

dado más espacio a los ingredientes de la decisión y su proceso, a las tareas de quien toma las decisiones, a las consideraciones que hay que hacer en la toma de decisiones, a la relación de los fines y medios, a las limitantes de la opción política y a las dificultades de ejecución.¹⁶

Estos trabajos asumen que el concepto de poder, con todo y sus dificultades conceptuales, es central para su análisis. Snyder, por tanto, afirma que por estos autores "la política internacional es juzgada en los hechos, y esa es la forma adecuada, en su relación con el conflicto, el poder y el control".¹⁷ Es debido a esto que el autor se concentra en el "Estado", criticándolo por su carácter limitado. Por tanto, concluye que "definir el estudio de las relaciones internacionales como de interacciones específicas entre unidades llamadas 'estados' no produce automáticamente respuestas fundamentales, debido a que sólo un pequeño número pueden ser derivadas de esa formulación sin más especificaciones".¹⁸ Snyder hace clara su oposición frente a lo que considera una visión simplista de la política internacional, donde hay un sencillo cambio de la posición que postula al poder como asunción a aquella que lo eleva a una verdad empírica. Argumenta que, fuera de estas dificultades, "es una buena pregunta ver si una tesis específica debería aceptarse para mantenerla indefinidamente como asumida. La ilustración no es prueba, y el uso no es necesariamente la prueba útil, especialmente cuando el concepto no ha sido críticamente reevaluado".¹⁹

En este artículo es claro que Snyder está preocupado por entender un problema práctico en extremo, cómo debe comportarse Estados Unidos en la arena de la política internacional. Observando a la escuela Realista, encontró variables olvidadas del análisis que podrían armar una visión totalizadora, y especialmente en lo concreto, cómo conducir la política exterior. Su voz externa preocupación por la debilidad que representa ver la política internacional sólo en términos del tercer nivel. Su visión incluía los tres niveles de análisis y la conclusión de los libros que prologó es acuciosa:

¹¹ *Ibid.*, p. 69.

¹² Richard C. Snyder, "Towards Greater Order in the Study of International Politics", en *World Politics*, VII, abril 1955, pp. 463-478.

¹³ *Ibid.*, p. 68-1.

¹⁴ *Ibid.*, p. 464.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, pp. 464-465.

¹⁷ *Ibid.*, p. 463.

¹⁸ *Ibid.*, p. 466.

¹⁹ *Ibid.*, p. 473.

A pesar del reconocimiento unánime de las interconexiones entre la política doméstica y la exterior, la importancia de la opinión pública y las fuentes internas de poder nacional, uno queda con el sentimiento de que los fundamentos sociológicos de la acción estatal han pasado relativamente inadvertidos. Dejando de lado el análisis de las bases materiales del poder nacional, únicamente alrededor de 130 páginas de las más de cuatro mil presentadas en estos cinco trabajos, están dedicadas a *la posible relación entre la naturaleza de la sociedad, por un lado, y su comportamiento exterior, por el otro.*⁴⁰

En el corazón de la crítica de Snyder se localiza la falta de adecuación de lo que él denomina la ecuación de "la fuerza que guía la política". Esto nos lleva, en primer lugar, al determinismo que opta por la opción de quienes toman las decisiones en las que "la unidad del Estado y la sociedad se consolidan y quienes toman las decisiones pueden aparecer como marionetas borradas por las presiones y movimientos de los que carecen de control"⁴¹ Snyder encuentra que las explicaciones del tercer nivel carecen de profundidad y de forma para poder preguntár, por tanto también para contestar, aquellas preguntas que él caracteriza como importantes para analizar los factores sociales y cómo se conectan con la toma de decisiones que bien puede estudiarse de manera interactiva en un proceso entre los tres niveles de análisis. Para iluminar esto, él encuentra "difícil, si bien no imposible, cómo los factores diversos entran en las decisiones y dan un método que describa el impacto simultáneo de los factores múltiples".⁴² Debería quedar en claro, sin embargo, que para Snyder, una explicación sociológica y de ser posible psicológica, del proceso de toma de decisiones en el nivel doméstico puede producir una explicación más sofisticada de cómo se conduce el Estado, pero más importante, del por qué lo hace de esa forma. Describir el centro de análisis de política internacional en la que los Estados son los "actores", disminuye nuestro entendimiento del sistema. Para poder argumentar que el "ambiente" internacional marca los "límites" de la acción estatal necesitamos ignorar el aspecto de la

maniobrabilidad y adaptabilidad que tiene el Estado. El entendimiento de este "espacio de movimiento" puede derivarse de estudiar el proceso de hacer la política en un contexto sociológico.

Parte de la rigidez de la escuela Realista se deriva del hecho de que ella misma reaccionaba contra el acercamiento normativo del periodo entre guerras. Muchos autores pensaban que la creencia en la habilidad que los individuos tenían para cambiar el medio internacional y crear una paz permanente, llevó a la calamidad de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto que el Libro de Carr, publicado por primera vez poco después de iniciar la Segunda Guerra Mundial, tuvo influencia sobre todo una generación de estudiosos de las Relaciones Internacionales. Pero sería un gran error el asumir que Snyder cayó en este campo normativo. De hecho, en su primer artículo sobre la naturaleza de la política internacional, él hace una explicación acerca de la necesidad de Estados Unidos de revisar el mundo desde una perspectiva realista y no idealista. El vencedor entre la competencia de Estados Unidos y la URSS es, sin embargo, aquel que "sea capaz de tomar las decisiones basadas en el mundo como es en realidad y no como se desearía que fuera".⁴³

Esta no es tan sólo una explicación parcial de por qué los autores que Snyder revisa no han querido ver las variables de segundo nivel, sino un indicador de que el propio "Realismo" de Snyder también apunta a los problemas del pensamiento normativo en la política internacional, mientras se intenta explicar la dinámica de los asuntos mundiales de forma multidimensional. Snyder concluye su crítica argumentando que a pesar de que

los autores reconocen que los factores externo (el ambiente mundial) e interno (la sociedad) ejercen presiones que marcan los límites de los políticos... un tercer grupo de factores se levanta desde la inminente escena organizacional de hacer la política y evidentemente se le ignora o no se le brinda la importancia que tiene.⁴⁴

Esto constituye el tercer grupo de elementos que se convirtió en el centro de los trabajos subsiguientes de Snyder.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 473.

⁴¹ *Ibid.*, pp. 473-474.

⁴² *Ibid.*, p. 474.

⁴³ Snyder, "The Nature of Foreign Policy", *op. cit.*, p. 66.

⁴⁴ Snyder, "Toward Greater Order", *op. cit.*, p. 474.

Hacia la primera imagen. Snyder, Bruck y Sapin

Si los artículos de Snyder se pueden ver como representativos de la crítica del APE hacia estudios de tercer nivel sobre la naturaleza de la política internacional y la política exterior, podemos ver que mientras había un acuerdo de la necesidad de más rigor al estudiar el campo, había desacuerdo sobre cuales eran la variable o las variables que definían la agenda de trabajo. El rechazo de dar causas unívocas de explicación se convirtió en la médula de un artículo en el que Snyder fue co-autor al lado de H.W. Bruck y Burton Sapin: en 1954.⁴⁵ En este artículo, el enfoque cambió del tercer nivel de análisis al primero —del sistema de Estados al proceso de toma de decisiones. Los autores visualizaron un análisis multinivel. Pero su concentración en los individuos que formulan y ejecutan la política exterior inició una escuela importante dentro del estudio de la política exterior que le da la importancia principal al primer nivel.

En este artículo original los autores asumen en primera instancia que la mejor manera de ganar perspectiva en la política internacional es desarrollar un acercamiento que sirva para entender cualquier Estado. Su propósito es brindar un "esquema que permita la construcción analítica de las propiedades de acción que serán compartidas en común por todos los Estados en concreto".⁴⁶ Esto se complementa de buena forma con el intento de formular una teoría general donde el Estado "se ajustará para cualquier Estado, a pesar de que una tipología debe desarrollarse para facilitar la comparación y "para hacer posible tomar en cuenta ciertas diferencias significativas entre los Estados, mientras que al mismo tiempo se analiza la conducta de todos los Estados en la misma forma esencialmente".⁴⁷ Esto resulta significativo porque de esta forma los autores reconocen la existencia e importancia de la variedad "entre" los Estados, lo que puede hacer la diferencia en el sentido de la respuesta al ambiente internacional. A pesar de que su "esquema" busca una teoría general, ésta intenta tener

características de adaptabilidad y diversidad. El diagrama que presentan involucra cinco variables mayores: 1. La escena internacional de la toma de decisiones, 2. La estructura social y la conducta del Estado, 3. Las personas que hacen la política y el proceso de toma de decisiones, 4. La acción que lleva a formular la política, y 5. El escenario externo de toma de decisiones.⁴⁸ No es necesario para nuestros propósitos entrar en detalle sobre este esquema; lo que sí es importante es reconocer el intento por explicar la política exterior en multiniveles. Los autores incluyeron los tres niveles de análisis como variables importantes e interactivas que explican la política exterior.

A pesar de que Snyder, Bruck y Sapin reconocen el papel del dominio interno y aceptan la importancia del sistema de Estados, su enfoque total está en aquellos que toman las decisiones. De hecho, el esquema que desarrollan incluye el escenario interno y externo como "interpretado por quienes toman las decisiones". Los autores definen el Estado como "sus políticos oficiales —aquellos para quienes los actos autoritarios son, en todos sentidos, los actos del Estado".⁴⁹ Para ellos, un entendimiento de la política exterior debe partir de estos individuos para concluir que "la explicación clave del por qué el Estado se comporta de la forma en que lo hace se encuentra en la manera en la que quienes toman las decisiones (los políticos), definen las situaciones".⁵⁰ Esto es, Snyder *et al.*, brindan una explicación psicológica de la política exterior.

Desde que Snyder, Bruck y Sapin definen la política internacional como "procesos de interacción estatal a nivel de gobierno",⁵¹ su esquema debe considerar los "factores no gubernamentales" para poder considerar otras variables que ellos consideran importantes. En este contexto debemos considerar la trascendencia del "ambiente" para no caer en un nivel unívoco en el análisis de la política exterior. Por tanto, los autores se refieren al "escenario" que incluye "la política doméstica, los ambientes no humanos así, como las relaciones interculturales y sociales...".⁵² El escenario consiste en aspectos internos y externos, pero siempre con los políticos como cen-

⁴⁵ Richard C. Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin, publicado originalmente como *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1954. Posteriormente se reimprimió bajo el título de *Foreign Policy Decision-Making: An Approach to the Study of International Politics*, N.Y., Free Press of G. Glencoe, 1962.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 63.

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ *Ibid.*, p. 65.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ *Ibid.*, p. 66.

⁵² *Ibid.*

tro de la toma de decisiones en política exterior, mientras que el ambiente doméstico y el sistema internacional de Estados constituyen las fuerzas con las que tienen que contender los políticos. A este respecto, su atención del "escenario" tiene importancia primordial responder al cómo se puede explicar el proceso cognoscitivo de los políticos y cómo "definen su situación".²¹

La importancia del artículo al que hacemos referencia es que rechaza la idea de un análisis del Estado como centro de la política internacional, en favor de un enfoque del APE que incluye los tres niveles, que intenta incluir variables diversas que influyen la política exterior y que se enfoca en quiénes toman las decisiones individualmente como miembros de una unidad de toma de decisiones. Como trabajo pionero, tiene alcances notables al rechazar la visión preestablecida sobre la política exterior y plantea un sofisticado esquema de análisis alternativo.

El problema central de este enfoque tiene que ver con la complejidad. Una dificultad se levanta desde el enfoque psicológico en los individuos que toman las decisiones y el intento de comprender sus percepciones en el proceso de política exterior como clave para la conducta gubernamental en la escena mundial. Aunque la disciplina de la psicología hubiese sido suficientemente avanzada o hubiese tenido el potencial de explicar los procesos mentales que los autores sugieren, sería prácticamente imposible el estudiar empíricamente a oficiales que cuentan con secretos, y aun decepción, en sus actividades de toma de decisiones. Penetrar esta barrera con un alto grado de confiabilidad se ve prácticamente imposible.

A pesar de que la visión que ubica al Estado como centro de la política internacional da poca importancia a la política exterior, el enfoque de los autores parece abundar demasiado respecto a las variables externas y no hablan lo suficiente de los procesos mentales internos de los políticos. Enfocarse en los políticos como aspecto central de un marco teórico de trabajo para entender la política exterior parece ser un trabajo imposible. Con esto no se quiere decir que los políticos no deben ser estudiados, o tratárseles con mayor atención, pero debemos entender los límites impuestos por la diplomacia, la seguridad y secreto de la política exterior, así como la habilidad del investigador para obtener la información más trascendente para sus objetivos.

El valor del trabajo de Snyder, Bruck y Sapin se

deriva de su énfasis en la interacción entre el escenario interno y externo. Los autores reconocen la importancia del ambiente interno, especialmente en el cómo cuenta la presión externa en todos los atributos del Estado. Argumentan que "algunas claves para entender la acción estatal hacia el mundo deben buscarse en la forma como la sociedad se organiza y funciona, en el carácter y funciones de su gente y en el habitat físico".²² También hay un entendimiento de la manera como la estructura del sistema internacional afecta la política exterior, lo que involucra "los modos, reglas y naturaleza de influencia recíproca que estructura la interacción entre estados".²³

Pero una vez más, esto debe ser entendido desde la perspectiva de quien toma las decisiones y debido a esto ellos argumentan que "la manera en la que se levantan estas interacciones y relaciones de la sustancia que toman parecería explicable en términos de los políticos y su participación en órganos de participación política que a fin de cuentas "define su situación".²⁴ Los límites de este esquema se vuelven más claros cuando uno entiende que los autores ven el estudio de la política internacional como un intento ya sea del primer nivel o del tercer nivel, pero no de los dos al mismo tiempo:

...parece haber únicamente dos formas de estudiar científicamente la política internacional: 1. La descripción y medida de la interacción; y 2. El proceso de decisión (la formulación y ejecución de la política. Los patrones de interacción pueden ser estudiados sin referencia a la toma de decisiones excepto que el "por qué" de los aspectos no pueden ser contestados.²⁵

Por tanto, mientras autores como Morgenthau se centran en los aspectos de la tercera imagen, Snyder, Bruck y Sapin se enfocan en los procesos de primer nivel. Lo que se pierde en ambos casos es la dinámica entre el Estado (en su escena doméstica) y en el sistema de Estados. Aceptamos la crítica de Snyder acerca de la perspectiva de la *Realpolitik* y reconocemos las contribuciones del modelo de toma de decisiones que proponen, especialmente en la impor-

²¹ *Ibid.*, p. 68.

²² *Ibid.*, p. 73.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

tancia implícita de los ambientes domésticos e internacionales, pero el enfoque presentado por estos autores tiene el mismo error que la *Realpolitik*. En ambos casos, se le da un énfasis muy alto a un nivel de análisis y no lo suficiente a la interacción entre ellos. Manteniendo en la mente los límites que involucran el estudio individual de los políticos, los ambientes doméstico e internacional podrían tener más poder de explicación en el sentido de que no hay un solo nivel de análisis que sea siempre o fundamentalmente predominante, a pesar de que en algún caso específico se muestre así.

Las habilidades de los políticos o su perspectiva del mundo puede tener un impacto en la política exterior en una situación dada. Por otro lado, la naturaleza del ambiente político doméstico, el sistema político o el grado de interés de la sociedad en un asunto de política exterior determinada, podría dar lugar a la participación bajo otras circunstancias. Finalmente, la naturaleza del sistema internacional, el periodo particular histórico en que opera y el grado de soltura o restricción de su estructura, tendría gran influencia en una política específica. Lo importante, sin embargo, en el análisis de la política exterior, no es atarse a un nivel de estudio, a menos que una pueda demostrar la fuerza de prevalecer a este nivel de análisis. Como teoría general, sin embargo, el enfoque en un solo nivel limita los asuntos que busca el investigador y las respuestas que se pueden obtener.

¿Es la segunda imagen una solución?:

James N. Rosenau y la pre-teoría

Un trabajo nodal en el desarrollo del APE fue el artículo de James N. Rosenau publicado en 1966, denominado "Pre-teorías y Temáticas de Política Exterior".⁵⁷ Habiendo revisado dos décadas de trabajo hecho sobre aspectos de la política exterior, Rosenau argumenta que aun "cuando parece claro que todo lo importante sobre la materia ya se ha dicho, también parece obvio que la médula del objeto tiene que ser aún explorada..."⁵⁸ Para Rosenau, el reto para la escuela que se enfoca en el Estado dentro del estudio la política internacional, la gran cantidad de investi-

gación desempeñada explorando el papel doméstico de la política exterior, eran considerados como buenos avances, así como los avances en temas metodológicos. En este aspecto Rosenau agrega que los estudiantes de la política exterior "saben que la conducta de la política exterior es la reacción de un estímulo interno y externo y que uno rompe la cadena de causalidad sólo por motivos académicos".⁵⁹ Tal vez, el mayor punto de avance que apunta Rosenau, sin embargo, es que el APE se había convertido entonces en un área de estudio legítima y distintiva; por ello concluye que "el estudiante moderno de política exterior es —al menos potencialmente— un científico social bastante sofisticado".⁶⁰

Haciendo de todo lo mencionado, Rosenau parece poco conforme con la falta de una teoría general en el área. Creía que en cuanto la disciplina había adquirido su importancia, notables avances se habían logrado. Sin embargo, Rosenau compartía con muchos estudiantes de política exterior el deseo de desarrollar una teoría basada en principios científicos, una teoría que pudiese dotar los elementos para el sistema comparativo de la política exterior. Por tanto, concluyó diciendo que

identificar los factores no significa marcar la influencia. Pero develar procesos que afectan la conducta externa no significa explicar cómo y por qué éstos operan así bajo ciertas circunstancias. Reconocer que la política exterior está formada de factores internos y externos no implica entender cómo se entremezclan ambos o indicar las condiciones bajo las cuales uno predomina sobre el otro. Bajo esta óptica se ha logrado un verdadero avance.⁶¹

Sin embargo, Rosenau percibe algo raro en algunos trabajos y detecta que se debe a que éstos fueron más allá de lo descriptivo y/o postularon preguntas demasiado hipotéticas. Él critica algunos de estos estudios (muchos de ellos estudios específicos de países) sobre la base de que tratan "el factor interno como la única variable en los límites del mundo".⁶²

⁵⁷ James N. Rosenau, "Pre-Theories and Themes of Foreign Policy", en R. Barry Farrell (ed.), *Approaches to Comparative and Foreign Policy*, Estm. III., Northwestern U. Press, 1966, pp. 27-52.

⁵⁸ *Ibid.*, p. 95.

⁵⁹ *Ibid.*, p. 98.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ *Ibid.*, pp. 98-99.

⁶² *Ibid.*, p. 99.

Para Rosenau muchos de los elementos para el estudio de la política exterior existían, pero no había vínculo teórico que pudiera producir generalizaciones corroborables, por tanto concluye que "el área de estudios tiene una abundancia de esquemas de trabajo y enfoques que se adentran en las sociedades y conceptualiza en los fines y medios, las capacidades o fuentes de la política exterior, pero ninguno que conecte estos componentes con la conducta externa en secuencia causal".⁶³ Lo que le hace falta al área esencialmente, era un Rostow, un Festinger o un Almond para "catalizar" el APE como lo han hecho estos autores en campos como el desarrollo económico, psicología social y política comparada respectivamente.

Si el resultado de los trabajos de Snyder, Bruck y Sagan pueden caracterizarse como un intento por delimitar el panorama y naturaleza del área, el artículo de Rosenau fue un intento para refinar su texto teórico y establecer una agenda para la fundación de una teoría de la política exterior que sea compatible con la información comparada y el análisis. A Rosenau le interesaba en esencia la proliferación de estudios de casos aislados de países que daban la clave para los estudios comparados. A pesar de que en términos generales la acumulación de información por país fue positiva en términos generales, los diversos enfoques metodológicos hicieron imposible utilizar los resultados de estos estudios para hacer preguntas de una naturaleza general comparativa. Esto le pareció a Rosenau uno de los impedimentos para avanzar en el estudio de la política exterior.

Rosenau, sin embargo, señala dos problemas básicos que crean impedimentos. Primero, a un nivel filosófico se requiere una teoría que contenga "materiales empíricos que tengan un procesamiento similar y que estén disponibles".⁶⁴ La analogía que él presenta es aquella en la que justo como los edificios, no pueden construirse de árboles caídos y barro húmedo. "no es más factible construir modelos de conducta humana basándose en la información cruda..."⁶⁵ Estas construcciones materiales se procesaron de tal forma que se estandaricen de la manera como Rosenau se refiere a estas, es decir, "pre teoría", a lo cual agrega que "pueden servir como la base para todo tipo de teorías, abstracta o empírica, sim-

gular o con multiplicitud de países, puras o aplicadas, pero, hasta que no sean procesadas de manera similar, la teoría no ocurrirá o si ocurre acaso el resultado no será muy útil".⁶⁶ En el centro de la cuestión se establece la necesidad de tener una "concepción explícita de dónde se encuentra la causación en los asuntos internacionales".⁶⁷ Esto plantea aspectos fundamentales en el objeto de estudio: ¿cuáles son los elementos claves del APE? A este respecto Rosenau plantea preguntas relevantes como:

¿deben los investigadores de política internacional asumir que seres humanos identificados son los agentes causativos? ¿deber tratar los roles políticos, las estructuras gubernamentales, los procesos sociales o los sistemas internacionales como la fuente de la conducta externa? Y si ellos presumen que la causación está ubicada en estas fuentes, ¿hasta qué punto y bajo qué circunstancias es cada fuente más o menos causal que las otras?⁶⁸

Habiendo establecido la importancia de la pre-teoría, Rosenau sugiere que "todas las pre-teorías de política exterior tienen cinco dimensiones o son traducibles a cinco dimensiones".⁶⁹ Estos cinco grupos de variables son: individual, el rol, gubernamental, social y sistémico. Para Rosenau estas variables son los ingredientes de la pre-teoría, pero para poder formular la pre-teoría, "uno tiene que evaluar sus potenciales relativos. Esto es, uno tiene que decidir qué grupos de variables contribuyen mayormente a la conducta externa, lo que se ulica al lado de la influencia y así continúa a lo largo de todos los grupos".⁷⁰ Para Rosenau la pre-teoría de la política exterior se relaciona únicamente a nivel doméstico. Esto es, las cinco variables se visualizan desde un punto de vista del segundo nivel. Lo que pone en claro es que la construcción de la pre-teoría no es un asunto que se deba tratar sólo con un grupo de variables. La conducta que él desea explicar consiste en la relación de las unidades con el segundo nivel de análisis. Él distingue este nivel como la unidad cuya conducta estamos tratando de explicar y la filosofía del

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ *Ibid.*, p. 105.

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*, p. 106.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 107.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*, p. 108.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 109.

análisis que "pertenece a cómo las unidades se interrelacionan en un nivel dado".⁷¹ Es con este esquema de trabajo con el que Rosenau concluye diciendo que para construir la pre-teoría, "no estamos hablando de niveles de análisis sino, en efecto, acerca de filosofías de análisis en referencia a un nivel particular que es el de las sociedades nacionales".⁷²

El segundo problema que plantea Rosenau es conceptual. Regresando a su analogía de la arquitectura, agrega que no sólo es necesario tener ladrillos, "es necesario tener conocimiento de los principios de la ingeniería".⁷³ Lo que es de mayor importancia es que la teoría debe construirse de conceptos adecuados, de otra forma aun cuando la pre-teoría suene, la teoría no se consolidará. Rosenau subraya dos problemas conceptuales a los que se enfrenta el APE. El primero consiste en el mantenimiento de muchos investigadores de una distinción rígida entre política nacional e internacional, aun cuando existe "una evidencia clara de que la distinción se está rompiendo".⁷⁴ La segunda dificultad surge de los investigadores que ignoran "el funcionamiento del sistema político puede variar significativamente de un tipo de asuntos a otros".⁷⁵ Los dos problemas conceptuales están interrelacionados. Rosenau, por lo tanto, argumenta que "la interrelación de los dos problemas es de un nuevo tipo de sistema político, el sistema penetrado, que necesita comprenderse en la luz del sistema internacional y nacional en ciertos tipos de áreas".⁷⁶

Para nosotros, el concepto de sistema penetrado es importante porque intenta hacer el vínculo entre el segundo y tercer nivel de análisis aun cuando el análisis está limitado por el segundo nivel. El sistema penetrado plantea el problema al cual Rosenau posteriormente llamaría "vínculos políticos" [linkage politics], el cual se relaciona con nuestro tema de interacción entre las presiones domésticas y los límites externos. El concepto de sistema penetrado, sin embargo, señala de manera muy importante que los Estados están limitados en sus acciones en algunos momentos. Él define el sistema penetrado como "uno en el cual los no-miembros de una sociedad nacional participan directamente a través de acciones que se

realizan conjuntamente con los miembros de la sociedad en cualquier destinatario de valores" o la movilización de apoyo para conseguir las metas".⁷⁷ La influencia no es, sin embargo, la misma que la existente en la diferencia de grados de penetración dependiendo del asunto y las áreas a través de las cuales la penetración ocurre. Así, Rosenau distingue "entre factores múltiples y factores singulares del sistema penetrado, basando su distinción en la manera como participan los no-miembros en la determinación de la variedad de valores o solamente en un grupo selecto de valores".⁷⁸

Al igual que el trabajo de Snyder, Brook y Sapin, el artículo sobre las pre-teorías de Rosenau es importante porque incluye un intento por desarrollar un esquema de trabajo que conjunte los tres niveles de análisis y pueda incluir muchas de las variables necesarias para entender la política exterior. La reducción de a cinco variables es más útil que la presentada por el grupo de Snyder. Cuando se estudia la política exterior es de verdad importante en el primer nivel, entender la originalidad de los individuos y reconocer los límites creados por el papel que juegan al formular la política exterior. En el segundo nivel la pre-teoría de Rosenau hace énfasis correctamente en las variables gubernamentales y no gubernamentales que limitan o engrandecen la política exterior. Finalmente, la inclusión de Rosenau de variables de tercer nivel a las que les llama "variables sistémicas" y que incluyen "aspectos no humanos de la conducta externa de una sociedad",⁷⁹ es también una parte esencial del análisis. Al nivel de la pre-teoría, sin embargo, el análisis de Rosenau señaló una forma dinámica y simplificada de estudiar y entender la política exterior. Hasta donde el desarrollo del área se ha dado, el artículo de Rosenau establece un punto de inicio de mucha de la investigación, a pesar de que Steve Smith argumenta que "es difícil encuadrar el valor curístico indudable del enfoque con el silencio ensordecedor resultado de su falta de aplicación en la investigación empírica".⁸⁰

Este problema emerge de la dificultad de usar las dos teorías, la pre-teoría y la teoría propuesta por Rosenau. De alguna forma su acercamiento cayó en

⁷¹ Snyder, "The Nature of Foreign Policy", *op. cit.*, p. 66.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*, p. 116.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 117.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.*, pp. 125-129.

⁷⁸ *Ibid.*, p. 122.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 109.

⁸⁰ Steve Smith, *Foreign Policy Adaptation, East-Borough, Secon Hoast, 1991*, p. 22.

la misma trampa que el del grupo de Snyder debido a los estándares de rigidez científica que propuso, ya que la teoría que surge se convirtió en algo demasiado complejo para generar investigación de utilidad. A pesar de que Rosenau hizo explícita la naturaleza de lo que propuso, gran parte de eso fue demasiado inquisitivo para hacer la base de la política exterior y para adaptarla a los investigadores, quienes parecían preferir adaptarse a sus propias formas de trabajo. No es coincidencia que sus intentos fallidos por establecer un estudio científico de la política exterior llegaran en una época cuando el conductismo iba en declive y estaba siendo desafiado por muchos otros. Por supuesto que resulta irónico, como señala Smith, la paradoja por la que Rosenau intentó producir una teoría rigurosa aun "intentando ser tan riguroso, tan científico que su trabajo tuvo que ser juzgado por ese mismo criterio".⁴¹

Para nosotros, sin embargo, una evidencia más importante de la pre-teoría de Rosenau es que se enfoca en un nivel de análisis (el segundo nivel) y estudia la política exterior desde la ventaja focal, aun cuando intenta tomar los otros niveles en cuenta. Como sucedió con el grupo de Snyder, quienes se enfocaron en la política exterior desde la perspectiva de quien toma las decisiones, limitando su análisis al primer nivel, Rosenau simplemente toma este acercamiento unidimensional en un nivel más allá y, por lo tanto, encuentra dificultad para explicar la naturaleza de la relación entre el Estado y el sistema de estados. Se podría argumentar que debido a que la política exterior se formula a nivel doméstico, éste es el nivel apropiado desde el cual debe fundarse la base del investigador. Esto, sin embargo, tiene el mismo tipo de problemas reduccionistas a los cuales Snyder atribuía a la escuela de la *Realpolitik*. Una formulación explícita de la naturaleza y grado de influencia del sistema estatal debe, por lo tanto, ser incluido. De esta forma nosotros podremos entender el grado de libertad y las limitantes que los políticos y sus sociedades encuentran durante un debate acerca de una política exterior dada. En un artículo escrito ocho años después, Rosenau explícitamente reconoció este defecto diciendo que

no sólo la formulación original se enfocó en las fuentes de conducta de la política exterior sin

⁴¹ *Ibid.*, p. 16.

elaborar una explicación de la naturaleza de su conducta, sino que al hacerlo de esta forma, distrajo la atención de los patrones de la política mundial a los cuales contribuyen las políticas externas del estado.⁴²

Una forma más útil de entender la política exterior debe incluir una articulación de la naturaleza de la política mundial, la cual Rosenau denomina "interdependencia en cascada". Debe haber también una articulación de cómo la política mundial afecta la formulación de la política exterior. Pero es debido a que el artículo de Rosenau cristaliza lo simple y lo complejo del entendimiento de la política exterior que contribuyó al desarrollo de la disciplina. Procedamos a estudiar sus efectos.

Parte 2: Presiones domésticas, límites externos: hacia un esquema de trabajo propuesto

La primera y segunda imágenes y el nexa político: Wolfram Hanrieder

La pre-teoría de Rosenau brinda las bases para el estudio de los nexos entre la política internacional y doméstica. Esto deriva del intento de enfrentarse con el primer problema conceptual de la nueva relación (entre los niveles dos y tres), los que Rosenau describe como el sistema penetrado, resultado del estudio de la adaptación y nexa políticos. Uno de los primeros escritores en aplicar los conceptos de Rosenau de Sistema Político Penetrado y manejar los vínculos entre la política nacional e internacional en el estudio de la política exterior fue Wolfram Hanrieder en su libro *West German Foreign Policy, 1949-1963: International Pressure and Domestic Response*.⁴³

Para Hanrieder, la Alemania Occidental representaba un Sistema Político Penetrado. La importancia de entender la dinámica de la relación entre los niveles dos y tres era crucial para poder evaluar la política exterior durante el periodo 1949-1963. Él estaba al tanto de los límites que el sistema internacional establece y agrega que

⁴² James N. Rosenau, "A Pretheory Revisited: World Politics in an Era of Cascading Interdependence", en *International Studies Quarterly* (1984), 28, p. 252.

⁴³ Hanrieder, *West German Foreign Policy, 1949-1963: International Pressure and Domestic Response*.

La relativa interactividad del ambiente internacional es un problema de quienes hacen la política exterior en todas las naciones. El propósito y el poder se conjuntan en el ejercicio del mismo poder, y la política exterior de cada país proyecta una fachada de límites externos que los políticos no pueden ignorar so pena de tener fallas.¹⁴

El acierto, sin embargo, que visualizar la política exterior sólo desde este ángulo "implica un buen talento determinista",¹⁵ y que las variables de la política doméstica se ignoran continuamente. Hanrieder, por tanto, propone un tercer nivel de análisis estricto de política exterior en el que "las estructuras de necesidad impuestas por el ambiente internacional, tengan precedencia analítica en la consideración de la preferencia en la posibilidad de elección".¹⁶ Por otro lado, hace referencia a otra perspectiva analítica en el APF que se "enfóque en los procesos de política interna del Estado nación".¹⁷ Lo que resulta importante acerca de esta perspectiva es que precisamente "remarca los elementos motivacionales que amarran las metas de la política exterior y resaltan las predisposiciones socioculturales y los procesos institucionales que llevan a su formulación y la opción de un método para su puesta en marcha".¹⁸

Pero Hanrieder agrega que ambas perspectivas imponen una teología. En referencia a la primera, él afirma que el punto es saber si el Estado tiene las "reglas" del sistema "internalizadas" y si el Estado ha hecho lo correcto en el sistema internacional. Esto nos lleva a un "Telos previamente ordenado, histórica y analíticamente".¹⁹ Pero el segundo enfoque presenta problemas similares, aun cuando aparentemente remarca la opción en lugar de la necesidad porque la "conducta interna de las naciones tiende a ser considerada como determinada históricamente por su pasado y su 'cultura política' de manera irreversible o conformada decisivamente por la idiosincrasia personal de los políticos".²⁰ A pesar de que Hanrieder reconoce la legitimidad de escoger uno de los niveles de análisis donde las preguntas del origen de la

política exterior subrayarán el ámbito operacional del tercer nivel, y las preguntas de la motivación subrayarán el proceso político interno en el segundo nivel, la importancia que el autor brinda está precisamente en la combinación de ambas para una mayor claridad analítica, y agrega que

Quando se cubren las dos dimensiones, se establece un margen más amplio de variables y un análisis más amplio se hace posible. Casi por definición, las metas de la política exterior se circunscriben a motivaciones psicológicas internas del fenómeno y por las de carácter externo-operacional.²¹

En un artículo publicado el mismo año que este libro, Hanrieder articula un esquema de trabajo teórico que apoya esta posición.²² Su preocupación principal es la de incluir la importancia de los factores de las dimensiones interna y externa de la política exterior. Los dos conceptos centrales que propone son la compatibilidad y el consenso. Dice del primero que intenta "sopesar los grados de factibilidad en diversas metas de política exterior, dando la oportunidad a las estructuras y al sistema internacional".²³ Este concepto incluye, por tanto, la preocupación sobre si las metas de política exterior tienen "una oportunidad razonable de éxito si se llevan a efecto mediante una política que un observador exterior considere apropiada".²⁴ La importancia de este concepto se puede apreciar al sopesar si la compatibilidad de la política exterior puede ayudar al funcionamiento realista de una política exterior dada, y evaluando la resonancia entre lo que la política estatal intenta alcanzar y el grado de posibilidad de éxito que puede tener. Hanrieder concluye que

los grados respectivos de compatibilidad entre las metas individuales y el sistema internacional son la base para evaluar el grado de complementariedad entre los propósitos. Las

¹⁴ *Ibid.*, p. 1.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 2.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*, pp. 2-3.

²² Wolfram Hanrieder, "Compatibilidad y Consenso: Una Propuesta para Evaluar el Nivel Conceptual Exterior y la Dimensión Interna en la Política Exterior", *Estudios Políticos y Sociológicos*, 61 (der. 676), pp. 971-982.

²³ *Ibid.*, p. 977.

²⁴ *Ibid.*

condiciones del sistema internacional son el telón para las dos relaciones.¹⁰²

El segundo concepto es el de "consenso" que "soporta la medida de acuerdo entre los medios y fines de la política exterior en el escenario político doméstico".¹⁰³ Hanrieder reconoce que su concepto carece de la misma "historia operacional" porque "el margen de las metas políticas que miembros de un sistema político pueden defender y apoyar son, al menos de manera hipotética, ilimitadas".¹⁰⁴ El autor cuestiona si el consenso es una medida de factibilidad y si es definida como

la medida existente de acuerdo en proyectos políticos entre aquellos elementos relevantes del proceso de toma de decisiones del sistema internacional, es necesario que imponga sus fronteras en las actividades que el sistema político puede seguir sin riesgo de fragmentación.¹⁰⁵

En este sentido, el consenso es también una medida de factibilidad particularmente relevante para el autor, en un sistema político democrático donde el gobierno tiene que ver con la pérdida de apoyo popular.

En la propuesta de un sistema analítico, Hanrieder toma en cuenta el artículo de Rosenau acerca de las protegrías y dice de él que tiene "los argumentos más sugerentes para establecer nexos entre los sistemas doméstico e internacional."¹⁰⁶ Hanrieder reconoce que a pesar de que los esquemas de trabajo que utiliza Rosenau incluyeron los efectos del sistema internacional sobre el panorama interno, su definición de sistema penetrado basada en la participación autoritaria de los no-miembros, parece crecientemente restrictiva. Ello es importante porque parece enfocarse en el primer nivel de influencia externa y evita las limitaciones estructurales (de tercer nivel) de naturaleza no humana como el impacto de las consideraciones en la estrategia militar, acuerdos económicos e interdependencia, así como las consideraciones geopolíticas. Hanrieder agrega que "en el corto pla-

zo, los procesos de penetración pueden tener lugar sin una participación autoritaria directa y personal de los no miembros del sistema nacional".¹⁰⁷ Para Hanrieder es importante entender las influencias en política exterior tanto del primer como del segundo niveles. Su reformulación del sistema político penetrado establece que

...1) si el proceso de toma de decisiones referente a la ubicación de los valores o la movilización de apoyo en favor de sus propias metas, es afectado con dureza por los sucesos externos y 2) si puede dirigir un amplio consenso entre los elementos relevantes del proceso de toma de decisiones para acomodarse a esos eventos.¹⁰⁸

Visualizando los sistemas doméstico e internacional de manera interpenetrada, la diferencia entre la política exterior e interior se reduce ampliamente. La ventaja de esto es que la pregunta sobre si la política exterior es formulada debido a presiones internas o debido a la imposición de los límites externos se convierte en la pregunta de si la política se formula como respuesta a las presiones de ambos niveles o de forma predominante por una u otra en un caso dado. De manera adicional, Hanrieder explica que la interpenetración permite la coalición de conceptos tales como la compatibilidad y el consenso debido a que el factor común de ambos es que son utilizados como prueba de viabilidad. Donde prevalece una distinción conceptual rígida entre los dos niveles, los analistas yuxtaponen los "patrones de compatibilidad y consenso de las metas de política exterior de manera irrestricta en la medida en la que el sistema nacional es penetrado".¹⁰⁹

Una vez que se establece el nexo, el concepto se convierte en isomórfico. Un sistema altamente penetrado puede ser estudiado más fácilmente por su compatibilidad (que es más operacional que de consenso) porque la distinción entre lo "externo" y lo "interno" se disminuye ampliamente y la compatibilidad se hace isomórfica, aplicándose así el ámbito interno. Por tanto, concluye que

¹⁰² *Ibid.*

¹⁰³ *Ibid.*, p. 977

¹⁰⁴ *Ibid.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 978

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 975

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*, p. 980

en un sistema altamente penetrado, el ambiente operacional externo se extiende dentro del dominio interno y los dos conceptos utilizados para estructurar los dos ambientes se mezclan. En otras palabras, es posible analizar sistemas de nexo entre los sistemas internacional y nacional, aplicando conceptos que, a pesar de generar ambientes analíticos distintos, son lo suficientemente isomórficos para permitir propuestas acumulativas.¹⁵

El enfoque de Haunfelder ayuda a nuestro análisis por el énfasis que le da a la importancia de balancear los niveles de análisis internos y externos. Saber que hay interpenetración entre el segundo y tercer niveles de análisis es importante para un mundo interdependiente. El análisis de Haunfelder nos brinda pistas que bajo las circunstancias correctas, la naturaleza del sistema doméstico puede tener alguna influencia en la naturaleza del sistema de Estados. O dicho de otra forma, las influencias domésticas pueden cambiar la conducta y tal vez los patrones de conducta a nivel internacional. La compatibilidad y el consenso son dos conceptos que nos permiten entender las tensiones entre la política interna y externa en la política exterior. Los analistas de Haunfelder sugieren que busque las bases del consenso en una política en la que la compatibilidad entre su éxito y la política son básicas en el concierto internacional. Hemos argumentado que el sistema internacional ha cambiado y sugerimos que "la resonancia" fundamentalmente es mayor en un mundo cada vez más interdependiente. La compatibilidad y el consenso son, por tanto, mucho más relevantes en el mundo posterior a 1968. Desafortunadamente, Haunfelder escribió antes de que el fuerte impacto de la interdependencia se sintiera o fuese entendido y su análisis no tiene la capacidad de darnos un vistazo al sistema internacional en el ambiente doméstico interactuando en la interdependencia mundial. Esta labor la retomará Peter Katzenstein posteriormente.

*Análisis de la política económica exterior:
un nuevo marco emergente*

Con la naturaleza cambiante del sistema internacional en los años setenta, la literatura académica sobre

política internacional se enfocó otra vez en el tercer nivel de análisis. Mucho se escribió acerca del nuevo mundo de "interdependencia". De esta manera, con el cambio focal de la "alta" a la "baja" política, había preocupación acerca de cómo afectaría el sistema internacional, la conducta estatal. Para algunos analistas, esto representaba un retroceso semejante a lo ocurrido en el primero y segundo niveles de análisis durante los años cuarenta. Uno de estos analistas es Peter Katzenstein. En un artículo escrito en 1976, reflexiona acerca de los porqués de la emergencia de la atención en el tercer nivel hacia el estudio de la política económica exterior.¹⁶ Dice que "las políticas económicas exteriores resultan en mucho, de los límites en estructuras domésticas y en la lógica funcional inherente en los efectos internacionales".¹⁷ Para Katzenstein, se le ha prestado mucha atención a la manera como el sistema internacional afectaba la estructura doméstica. Por lo tanto, Katzenstein agrega que debe haber un intento para entender la interacción entre el segundo y el tercer nivel y establece que "el análisis de la política económica exterior es inadecuado mientras siga enfocándose sólo en la 'internalización' de las relaciones internacionales; la 'externalización' de las estructuras domésticas tiene gran importancia también".¹⁸

Katzenstein también trabajó con una nueva interpretación del sistema internacional que los analistas previos no habían visualizado. En esencia, este análisis emergente cambió la naturaleza de la relación entre los niveles dos y tres, y por tanto Katzenstein se enfoca en cómo la estructura doméstica afecta el sistema internacional y no únicamente en el caso inverso. Su preocupación es poder demostrar cómo, cuando existen los mismos efectos internacionales, las estructuras políticas internas responden de muy diversas maneras. Su estudio de los tres tipos de efectos internacionales se centra en tres paradigmas que se derivan de las teorías nacionalista, realista y neoliberal.

El paradigma nacionalista tiene que ver "con preguntas de identidad. Su asunción inicial es la primacía de la política doméstica y se enfoca primeramen-

¹⁵ Peter J. Katzenstein, "International Relations and Domestic Structures, Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States", en *International Organization*, vol. 30, no. 1, Winter, 1976, pp. 1-44.

¹⁶ *Ibid.*, p. 2.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*, p. 781.

te en el análisis de la sociedad".¹⁰⁷ Esta literatura se aplica a los problemas de integración nacional y supranacional y pone atención a los grados de interpenetración entre sociedades. El paradigma realista tiene mucho que ver con asuntos de seguridad, "su asunción básica es la primacía de la política exterior y se concentra inicialmente en el análisis del Estado".¹⁰⁸ El paradigma neoliberal se las enfoca en la prosperidad, "y asume y argumenta el caso de la interacción de la política exterior, la sociedad y el estado".¹⁰⁹

Para Katzenstein, cada paradigma ha hecho contribuciones importantes al estudio de los efectos internacionales sobre la política gubernamental. Su paradigma nacionalista agregó luz en la penetración mutua de las sociedades; también contribuyó al aporte teórico en el problema de hacer política en "el análisis de la disponibilidad de información relevante y capacidades de comunicación adecuada de burocracias gubernamentales incrementalmente fragmentadas...".¹¹⁰ El paradigma realista contribuye explicando que la vulnerabilidad de los Estados es siempre relativa, no absoluta y así, "en respuesta a la creciente importancia de las relaciones internacionales, el gobierno tiene deseos de mantenerse ajustado más a las consideraciones de poder que de prosperidad".¹¹¹ El realismo se enmarca en la acción gubernamental como meta fundamentada en la elección racional y agregando la dimensión de que "el gobierno puede lanzar políticas efectivas si los problemas de duplicidad y papeleo pueden ser solventados por adaptación cultural o por diseño consciente".¹¹² Finalmente, el paradigma neoliberal se enfoca en los aspectos económicos y su éxito en la percepción del cambio de la política alta a la baja, y enfocándose en los aspectos domésticos. También se ha ocupado en la contracorriente que afecta la política gubernamental, porque "por un lado, las fuerzas que toman mayor importancia sujetan los gobiernos a la lógica rigurosa e imparcial en el mercado internacional. Por otro lado estas fuerzas internacionales también incrementan las demandas y aspiraciones ciudadanas, y con ello, los objetivos del gobierno en la política doméstica".¹¹³

Mientras que los dos primeros paradigmas se enfocan en el segundo y tercer niveles de análisis respectivamente (utilizando nuestro lenguaje, por supuesto), Katzenstein agrega que el neoliberalismo opera en el segundo y tercero. Pero cada uno de estos paradigmas, a pesar de que se concentra en diferentes tipos de efectos internacionales, asume que las "características funcionales inherentes en diversos tipos de efectos internacionales, actuarán de similar forma en la política económica exterior de los estados industriales".¹¹⁴ Pero como para Katzenstein las políticas gubernamentales están armadas por las estructuras domésticas, estos paradigmas no pueden tener un análisis completo.¹¹⁵ Luego procede a aplicar esta tesis comparando lo que entiende como las diferencias entre una política que se focaliza en el Estado en Francia y una que focaliza a la sociedad en Estados Unidos. Dice que Francia agrupa el principio de concentración de la política y Estados Unidos el pluralismo social. Lanza la hipótesis de que bajo efectos internacionales similares, habrá diferentes respuestas a nivel doméstico; "la explicación doméstica por tanto, predice una gran falta de similitud entre el Centro-Sociedad Norteamericana y el Centro-Estado Francés en respuesta a las relaciones internacionales. No es la lógica funcional de distintos tipos de efectos, sino los límites de la estructura doméstica lo que explica la respuesta política al avance industrial de los Estados".¹¹⁶

La posición de Katzenstein se clarifica y concretiza en un libro que él mismo edita titulado *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*.¹¹⁷ El libro contiene un marco teórico presentado por Katzenstein y un estudio de seis casos analizando la política económica exterior de Estados Unidos, Gran Bretaña, Alemania Occidental, Italia, Francia y Japón. En el capítulo introductorio, Katzenstein comienza proponiendo que "las estrategias de política económica exterior de los Estados industriales se relaciona con la interacción de las

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 4.

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 3.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 111.

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ *Ibid.*, p. 11.

¹¹⁴ *Ibid.*, p. 12.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 13.

¹¹⁶ *Ibid.*, pp. 114-115.

¹¹⁷ Ver la introducción al capítulo de Katzenstein titulado "Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy" y su capítulo final: "Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy", en Peter J. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, Wisconsin, U. of Wisconsin Press, 1978.

fuentes domésticas e internacionales";¹³ por tanto, se reconoce la naturaleza interactiva del segundo y tercer nivel de análisis. Katzenstein, sin embargo, pone esta relación en una perspectiva histórica dependiendo de la ascendencia o declinación del ciclo hegemónico. Katzenstein agrega que en periodos de hegemonía ascendente, que se caracterizan por políticas de "plenitud", el Estado hegemónico y la coalición que lo rodea mantiene abierta su política económica internacional,

el poder estatal es en su mayor parte invisible, por la naturaleza del conflicto en centros para los asuntos de economía internacional, en la distribución y operación que ocurre con estructuras estables. La política económica internacional por tanto resulta estable: esto facilita la labor del manejo político.¹⁴

Pero los periodos de declinación hegemónica están marcados por "políticas de austeridad". La hegemonía y la coalición que lo rodea, no puede detener las fuerzas que la tierran. Lo que ocurre finalmente es que

el poder estatal se hace visible, por la naturaleza del problema político en los centros de la economía internacional para la redistribución y los debates constitucionales que cuestionan las instituciones establecidas. La falta de orden en la política económica internacional, acelera el ejercicio de liderazgo político efectivo por la declinación del Estado hegemónico.¹⁵

Katzenstein agrega que con la recuperación de las economías de la Europa Occidental y Japón después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos comenzó un proceso de declinación de su hegemonía, que fue lentamente detectado por la crisis petrolera de los setenta.

Desde mediados del siglo XIX, los factores internacionales y domésticos han tenido influencia en la evolución de la política económica internacional. Para Katzenstein, los cambios en la estructura doméstica de Inglaterra, Alemania Occidental y Esta-

dos Unidos han tenido un impacto en la política económica de estos países. Él agrega que el contexto internacional está también influenciado por las estructuras domésticas y por las estrategias que estos países han adoptado. Katzenstein reconoce la importancia de analizar la interacción entre el segundo y tercer niveles de análisis. Pero lo más importante para él es ubicar esta relación en un contexto histórico. Esto es, en lugar de intentar dar una estructura o teoría general de la interacción entre los sistemas domésticos o internacionales (Como Snyder *et al.* y Rosenau han propuesto), Katzenstein tiene la preocupación de explicar la naturaleza de la relación en referencia al grado de cohesión y hegemonía que se puede generar. Por tanto, argumenta que

el peso relativo de las estructuras domésticas en la conformación de la política económica exterior se incrementa en periodos de declinación hegemónica. Siempre y cuando la distribución de poder en la política económica internacional no estaba en cuestionamiento, las estrategias de política económica exterior estaban condicionadas inicialmente por la estructura de la política económica internacional. Pero cuando esa estructura no se puede ignorar, como hoy en día, la relativa importancia de las fuentes domésticas en la construcción de la política económica exterior se incrementa.¹⁶

Es importante señalar que para Katzenstein el énfase que en el efecto que el segundo "nivel doméstico" que las estructuras tienen en la política económica internacional, es visto como complemento para los enfoques del tercer nivel internacional, como el realismo marxista y la tradición liberal. Estas estructuras domésticas son complementarias también para la burocracia y la toma de decisiones en los enfoques de "primer nivel". En otras palabras, Katzenstein es explícito al reconocer que su enfoque es ecléctico. Respecto a los enfoques de tercer nivel, él agrega que "estas reinterpretaciones remarcan diferentes aspectos de la política económica exterior, su fortaleza principal se localiza en prestar atención en primera instancia a los diferentes tipos de limitantes que el mundo de la economía impone".¹⁷

¹³ *Ibid.*, p. 7.

¹⁴ *Ibid.*, p. 9.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ *Ibid.*, p. 11.

¹⁷ *Ibid.*, p. 13.

Los enfoques de primer nivel, por otro lado, son "útiles en describir en detalle las limitaciones intraluzeráticas que imponen los diferentes factores complejos de contingencia sobre las estrategias de política económica exterior".¹²¹ Ambos enfoques, sin embargo, son menos útiles para explicar las diferentes estrategias que los Estados industriales persiguen por las razones que explicamos a principios de este artículo. El esquema de análisis de Katzenstein intenta explicar la política económica exterior con los tres niveles de análisis. Su propio trabajo, sin embargo, intenta explicar que el nivel que piensa es menos tomado en cuenta (el nivel doméstico) y su propia relevancia para este periodo histórico y para el tipo particular de sistema internacional. Su enfoque del Estado y la sociedad no ignora los otros dos niveles de análisis como componentes integrales del APE. Es por ello que Katzenstein nos presenta una tesis innovadora y un esquema funcional para el estudio de la dinámica entre las fuentes domésticas de influencia en la política exterior y los límites internacionales que el sistema impone. Para explicar el consenso de los artículos contenidos en el volumen que editó, él afirma que

la visión común incluye los problemas de la política económica exterior que son valiosos de explicar (las variables dependientes) y las fuerzas políticas y económicas que operan en lo interno y en lo externo, lo que hará estos problemas inteligibles (las variables independientes).¹²²

Para Katzenstein, la diferencia en la estructura doméstica, que se ocupa de las diferentes respuestas al ambiente internacional, se centra en la naturaleza particular del Estado, la sociedad y su relación mutua. Agrega que la manera en la que el Estado y la sociedad están conectados está históricamente condicionada y que una distinción rígida entre los dos ámbitos no existe actualmente. La forma como los actores privados tienen un efecto en la política económica exterior se puede ver con hechos a través de las preferencias masivas que se involucran en las elecciones (el modelo doméstico) o pensar la "infusión de intereses privados en la definición de la preferen-

cia pública y la existencia de la opción privada".¹²³ A través de los modelos de grupos de interés, uno se puede dar cuenta de cómo el Estado influye las preferencias privadas (éste es el modelo "estatista" de la política económica exterior). Este modelo, "descuenta las preferencias masivas, partidos políticos y las elecciones que son vistas como efectos, en lugar de causas de la política gubernamental".¹²⁴ Estas dos formas de interrelacionarse son siempre confundidas, a pesar de que los analistas siempre reconocen la relación simbiótica entre ambas, porque "sólo difieren en la manera de evaluar".¹²⁵

Katzenstein agrega que los actores que tienen un papel en la mancha de influenciar la política económica (en la sociedad y el Estado), "están conformados por grupos de interés y acción política de grupos".¹²⁶ Los grupos de interés representan relaciones de producción (como la industria, las finanzas, el comercio, el trabajo y la agricultura) mientras lo que viene representa la autoridad política (inicialmente el Estado burocrático y los partidos políticos). Por tanto, Katzenstein afirma que

las coaliciones que gobiernan las fuerzas sociales en Estado post-industrial encuentran su expresión institucional en diversas redes políticas que vinculan el sector público y privado en la puesta en marcha de la política económica exterior.¹²⁷

Porque para Katzenstein (y los autores del volumen editado) la principal preocupación es analizar los actores en la sociedad y el Estado, les preocupa "enfocarse en las coaliciones que gobiernan, que a su vez definen los objetivos políticos y las organizaciones institucionales que condicionan los instrumentos políticos...".¹²⁸ El estudio de las coaliciones gobernantes es de hecho el nexo que el Estado y la sociedad pueden vincular un entendimiento de la naturaleza de la política económica exterior y explicar las razones por las que la política gubernamental es formulada.

El análisis de Katzenstein apunta hacia un enfo-

¹²¹ *Ibid.*, pp. 14-15.

¹²² *Ibid.*, p. 15.

¹²³ *Ibid.*, p. 18.

¹²⁴ *Ibid.*

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*, p. 19.

¹²⁷ *Ibid.*, p. 19.

¹²⁸ *Ibid.*

que comparativo. Viendo la relación Estado-Sociedad en Estados Unidos, Inglaterra, Alemania Occidental, Italia, Francia y Japón, el estudio de casos muestra una variedad de estrategias políticas basadas en diversas estructuras domésticas que permiten grados diferentes de poder estatal. En países como Francia y Japón, el poder estatal es mayor que en países como Estados Unidos o Inglaterra. Alemania Occidental e Italia están en algún punto medio. Katzenstein hace énfasis en la naturaleza histórica de este panorama de poder estatal debido a que la relación entre sociedad y Estado puede variar con el tiempo y, por tanto, se reconoce que la estructura doméstica evoluciona como lo hace el ambiente internacional.

Finalmente, Katzenstein diferencia estrategias de política económica exterior de los objetivos y los instrumentos políticos. Lo anterior es definido como "una opción entre valores distintos de Estado a Estado".¹¹¹ Esto es así como camino analítico y así evitar los problemas normativos del concepto de interés nacional. Difiere también del concepto en el que los objetivos políticos son definidos de manera inductiva y son analizados como las acciones en lugar de los políticos retóricos. Los instrumentos políticos son variados; incluyen "licencias, tarifas, cuotas, control de cambios y seguros de exportación. Pero también cubren un amplio margen de políticas fiscales y monetarias."¹¹² Para Katzenstein, las coaliciones gubernamentales y las redes políticas son las fuerzas que "condicionan las fuerzas de la política económica exterior".¹¹³ Los objetivos políticos están definidos por la coalición política.

Estas coaliciones combinan elementos de las clases sociales dominantes con los poderes políticos alternos encontrando su expresión institucional en el sistema de partidos y en una variedad de instituciones un paso lejos de la competencia electoral: ministros de gobierno, bancos, asociaciones industriales y grandes corporaciones privadas y públicas.¹¹⁴

Pero si los objetivos políticos se definen por la coalición gobernante, los instrumentos políticos están condicionados por las redes políticas "ampliándose

hacia los sectores público y privado que los condicionan".¹¹⁵ Y de esta manera, de acuerdo al número de instrumentos políticos disponibles y a su alcance, dependerá "la diferenciación entre Estado y sociedad así como su centralización".¹¹⁶

La contribución de Katzenstein al debate de política exterior puede ser descrito en dos partes: primero, Katzenstein critica apropiadamente los análisis de la política exterior en niveles separados, sin importar si están preocupados con el sistema internacional en la que la "alta" política prevalece o una más tolerante en la que la "baja" política se torna más importante. Él señala, sin embargo, que en un mundo interdependiente la interacción entre los niveles dos y tres es mucho más compleja e interdependiente entre sí. Segundo, Katzenstein describe un sistema internacional en el que la composición de las fuerzas domésticas pueden tener por sí mismas una influencia en el tercer nivel de análisis. Él da una manera de entender cómo los individuos son afectados el ambiente doméstico al influenciar el sistema internacional. Katzenstein nos dota con una manera de entender la política exterior durante el período que nos concierne, a pesar de que la receta particular no sea directamente instructiva. Para el tipo de metodología que intenta explicar diversos fenómenos, ésta en particular resulta bastante ejemplificadora.

Conclusión: hacia una receta de política exterior

Este breve estudio del desarrollo del Análisis de la Política Exterior desde los años cincuenta nos ha permitido ver cómo los aspectos teóricos centrales inherentes en los niveles de análisis, han evolucionado en un intento de definir los ingredientes (es decir, los elementos) de la política exterior y encuentran una receta (es decir, la manera como los elementos se combinan) para el estudio de la conducta estatal en la arena internacional. Hemos visto cómo el enfoque en un nivel de análisis resulta fundamentalmente demasiado limitante. Concluimos que los ingredientes de la política exterior deben involucrar los tres niveles de análisis, especialmente al canali-

¹¹¹ *Ibid.*, p. 297.

¹¹² *Ibid.*, p. 313.

¹¹³ *Ibid.*, p. 316.

¹¹⁴ *Ibid.*, pp. 305-306.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 306.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 306.

zar el periodo posterior a 1968. Hemos visto que el intento por establecer una receta para todos los tiempos y lugares resulta en un esquema de trabajo embarazoso que no puede ser aplicado. La receta en el estudio de la política exterior cambia dependiendo del sujeto de estudio y el periodo que es examinado. Concluimos también que los análisis surgidos después de 1968 son mucho más útiles metodológicamente hablando. La flexibilidad de lo internacional ha permitido una mayor interacción entre los tres niveles de análisis en cualquier asunto de política exterior. Contrario al periodo de posguerra inmediato que consistió en una estructura rígida internacional, dominada por la "alta política", y en la que los Estados e individuos actuaban dentro del Estado, tuvo

menos posibilidades de acción; el mundo de la interdependencia ha abierto la libertad de acción de los Estados y los grupos domésticos hacia la influencia en la política mundial.

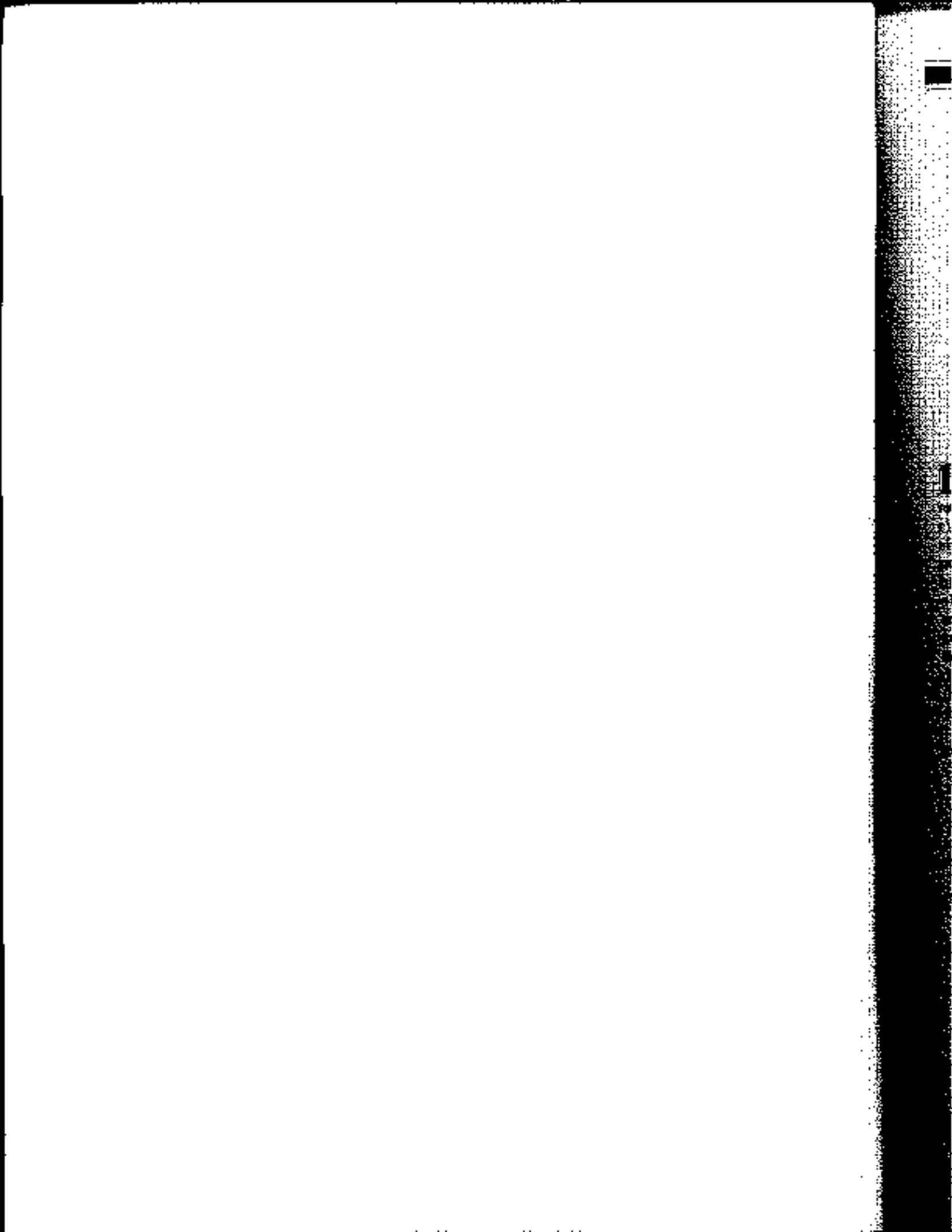
Nuestro enfoque metodológico, por tanto, debería intentar, primero, describir los tres niveles de análisis y explicar en qué proporción serán utilizados para analizar los asuntos de política exterior en cuestión. En segundo lugar, mientras subrayemos el aspecto de la política exterior a estudiar, la receta particular (la forma en la que los tres niveles de análisis se combinan en un caso particular) puede ser descrita. Cada caso de estudio nos dará su propia "receta", haciéndola única, y esto es lo que hace del estudio de la política exterior un campo fascinante y retador.

Abstracts

Brian Stevenson, en su artículo "Análisis de Política Exterior: de la década de los cincuenta a la de los ochenta", realiza un exhaustivo análisis de las teorías que explican la política exterior en las Relaciones Internacionales y a los principales exponentes de las mismas en el periodo descrito.

In the essay "Análisis de política exterior: de la década de los cincuenta a la de los ochenta" (Foreign policy analysis: from the 50's to th 80's), Brian Stevenson examines the different approaches which have been used to explain the foreign policy in the international relations and their main expositors.

Brian Stevenson, en "Analyse de politique extérieure des années cinquante aux années quatre-vingt", réalise une profonde analyse des théories qui expliquent la politique extérieure dans les Relations Internationales et les principaux exposants de ces théories pendant le période décrit.



La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia

Francisco Gil Villegas*

Las recientes tendencias del ámbito internacional hacia la globalización y la interdependencia, parecen haber cuestionado la validez de la noción tradicional de la soberanía nacional no sólo en México sino también en el mundo entero. Es decir, los imperativos aparentemente contradictorios entre la globalización y la soberanía, adquieren ya dimensiones planetarias y, por ello, se ha colocado una vez más en el centro de las discusiones políticas el tema añejo, aunque siempre actual, de la soberanía, sólo que ahora tal discusión ocurre en el contexto de las posibilidades de su funcionamiento en un marco de interdependencia y competencia entre grandes bloques económicos.

Conviene intentar aquí, como resultado de estas nuevas circunstancias, una aclaración analítica de los conceptos de globalización, soberanía e interdependencia, a fin de ayudar a entender el significado y característica de algunas de las recientes tendencias, especialmente al inicio de la década de los noventa, de la relación bilateral entre México y Estados Unidos.

De este modo, y a partir de la posibilidad de establecer un acuerdo comercial entre México y Estados Unidos, ¿cómo se ha modificado la relación tradicional entre los dos países y hasta dónde ha aumentado el nivel de interdependencia entre los mismos, afectando sus respectivos márgenes de soberanía? ¿Ha habido o habrá en el futuro un mayor grado de

influencia y condicionamiento de los acontecimientos políticos de un país sobre los del otro? ¿Generan realmente la interdependencia y la integración económica, una pérdida concomitante de la soberanía nacional? Estas son algunas de las interrogantes que una aclaración de los conceptos de soberanía, globalización e interdependencia podría ayudar a resolver. Para ello tendremos que iniciar este artículo con una interrogante adicional, a saber: ¿qué cosa es la soberanía?

Necesidad de redefinir la soberanía en un orden globalizado

En la teoría política moderna el concepto de soberanía ha tenido tradicionalmente una referencia dual según se trate, o bien de la constitución de la autoridad política y legal dentro del Estado, o bien de la relación del Estado con otros agentes del ámbito internacional. Esta dualidad se originó con el surgimiento, en el siglo XVI, de los Estados nacionales de Europa conforme sus gobiernos buscaban detentar una autoridad efectiva sobre su población, al mismo tiempo que buscaban una autonomía tanto frente al papa como frente al emperador. Tal dualidad se encuentra reflejada hoy en la distinción que se establece entre soberanía interna y soberanía externa. Si se concibe en una primera instancia a la soberanía externa en su aspecto jurídico, ésta tendría que enfocarse desde la perspectiva de la distribución de autoridad y no tanto de la distribución del poder, lo cual llevaría a

* Profesor e investigador de El Colegio de México. Actualmente es director de la revista *Foro Internacional*.

una distinción adicional sumamente útil para abordar la discusión contemporánea sobre la supuesta contradicción endémica entre soberanía e interdependencia: es decir, la distinción entre *soberanía* y *autonomía*, donde esta última se entendería como la ausencia de restricciones externas significativas en la conducción de los asuntos de un Estado. Si se trabaja con estas distinciones analíticas, se pueden desarrollar instrumentos conceptuales adecuados para comprender por qué toda la evidencia presentada en diversos estudios internacionales sobre la erosión de la autonomía estatal tradicional, por la creciente interdependencia económica, no proporciona de manera contundente y necesaria apoyo a la tesis de la erosión de la soberanía en la práctica internacional, si es que se concibe a ésta en términos de una distribución de autoridad y como punto de orientación normativa.

La mayor interdependencia económica del ámbito internacional, reflejada en la formación de tres grandes bloques económicos en Europa, América del Norte y la Cuenca del Pacífico, genera mecanismos que invaden necesariamente la autonomía de los gobiernos estatales y disminuyen diversos aspectos del control estatal sobre sus recursos internos, tal y como puede observarse en algunos desarrollos recientes de los acuerdos de la nueva Comunidad Europea. Lo más importante en este caso es identificar la disminución de ese tipo de autonomía con una pérdida de soberanía. Es posible ceder una serie de factores constituyentes de la capacidad autónoma del Estado-nación sin que eso implique necesariamente una pérdida de la soberanía, siempre y cuando ésta se conciba como punto de orientación normativa en la conducción de los asuntos de un Estado. Sin embargo, si se sigue concibiendo de manera fundamentalista a la soberanía externa en su sentido clásico —es decir, como la ausencia de una autoridad más alta—, nos encontraremos empañados en un concepto obsoleto, adecuado a la realidad histórica de los Estados autárquicos del siglo XVI, pero inaplicable a la gran mayoría de los Estados del actual sistema mundial, condicionado por la globalización y la interdependencia. En suma, la soberanía, concepto clave en la configuración del Estado-nación moderno, requiere de una reconceptualización, entre otras cosas porque ni la definición clásica del término en *Los seis libros de la República* de Bodino, ni el tipo de Estado que surgió en el siglo XVI, al que servía de sustentación teórica tal definición, reflejan ya

de manera adecuada las características y necesidades del nuevo tipo de Estado que se proyecta ya nítidamente en el horizonte del siglo XXI, en prácticamente todas las regiones del planeta.

De tal modo que, en la medida de lo posible, debe evitarse la confusión entre la noción de *soberanía externa*, la cual es fundamentalmente un punto de orientación normativa sobre la distribución de la autoridad jurídica y no tanto de la distribución de poder efectivo, con la idea de la *autonomía* de un Estado. Cuando se persiste en una confusión conceptual de este tipo, se “programa” un constante tropiezo con la paradójica aporía, en la cual la retórica política de la soberanía (asociada con la búsqueda de una autonomía irrestricta en la conducción de la política exterior) entra abiertamente en contradicción con un sistema internacional funcionalmente complejo y crecientemente integrado en grandes bloques económicos. A su vez, cada bloque está formado por Estados que generan entre sí nexos y lazos restrictivos cada vez más fuertes de interdependencia globalizada.

“Globalización” en este contexto significa un complejo proceso que se caracteriza tanto por la expansión planetaria de las actividades económicas, políticas y de comunicación transnacional, como por la intensificación de los niveles de interacción entre los Estados y sociedades que configuran la estructura internacional.

Frente a Hobbes y su visión de la naturaleza conflictiva de las relaciones entre Estados autárquicos, surgió desde el siglo XVII una tradición alternativa, basada en el pensamiento de Hugo Grocio, que tenía como centro de su visión de las relaciones internacionales a la doctrina de la “armonía esencial de intereses” entre los Estados. Con el tiempo esta perspectiva alternativa a la del realismo político se ha desarrollado con base en dos supuestos esenciales: el interés común de los Estados hacia la coexistencia pacífica, y la constatación de que la paz nunca podrá ser plenamente realizada mientras subsistan formas estatales antidemocráticas. De esta forma, los dos polos alternativos de las interpretaciones de Hobbes y Grocio han sido transmitidos a las dos alternativas básicas de la teoría contemporánea de las relaciones internacionales: la teoría realista articula la naturaleza del poder estatal, el conflicto entre los Estados soberanos y la búsqueda de los intereses nacionales; la teoría de la interdependencia articula más bien las

condiciones de desarrollo tecnológico, económico, ecológico, social y organizativo que llevan a los Estados, y a los nuevos actores de las relaciones internacionales, a buscar las formas de cooperación entre sí, en beneficio de un orden y un bienestar global.

El contraste entre estas dos perspectivas resume la aparente oposición básica de la soberanía y de la interdependencia en los siguientes términos: o bien la soberanía externa significa que los Estados participan en las relaciones internacionales en calidad de miembros completamente independientes de un sistema articulado, pero en última instancia anárquico, de Estados; o bien, debido a la forma en que se encuentran actualmente incrustados en un complejo sistema globalizado de las relaciones internacionales, la idea de los Estados como entidades autónomas y autorreferenciales resulta ya insostenible y es inevitable recurrir a las nociones de cooperación e interdependencia entre los principales actores del nuevo orden internacional.

La nueva realidad de competitividad económica apunta sin embargo a la posibilidad de una fructífera combinación de los dos enfoques: por un lado, la cooperación y la interdependencia entre los Estados se manifiesta con mayor fuerza en aquellos que están en condiciones de configurar bloques económicos regionales competitivos; pero, por otro lado, tal configuración regional reintroduce los supuestos del realismo político del conflicto competitivo, aunque ahora no sea necesariamente entre Estados-nación individuales, sino más bien en el nuevo nivel de la integración económica regional. Desde cierto punto de vista, el realismo político podría afirmar que las nuevas circunstancias del orden internacional no afectan sus supuestos teóricos básicos, sino que únicamente los trasladan a otro plano. La configuración de los nuevos bloques regionales no elimina, sino que más bien intensifica, el conflicto competitivo entre un nuevo tipo de entidad del orden internacional. Es cierto que el mundo bipolar de la guerra fría ha desaparecido, pero en términos realistas hubo un vencedor y un vencido y si bien es cierto que la amenaza de un conflicto bélico entre los dos polos ya no existe, también es cierto que el conflicto internacional no ha desaparecido.

Todo parece indicar más bien que las guerras del siglo XXI se expresarán, no en términos de conflictos militares o ideológicos entre "las grandes potencias", sino en feroces batallas comerciales entre las

grandes configuraciones de poder del nuevo orden internacional; es decir, entre los grandes bloques económicos regionales del nuevo mundo "trilateral" constituido por Norteamérica, Europa y la Cuenca del Pacífico. Dentro de cada uno de estos bloques, sin embargo, los niveles de cooperación e interdependencia entre los Estados tenderán a crecer y fortalecerse, sin que esto implique una eliminación de conflictos entre ellos; pero en todo caso esas tensiones y fricciones quedarán subordinadas al interés globalizado del éxito económico del bloque, precisamente en la medida en que ese éxito redefine las nociones de bienestar, de seguridad nacional y de soberanía, tanto de los Estados individuales constitutivos como de cada bloque regional en sí mismo.

Esta caracterización nos vuelve a colocar en la posición de especificar todavía más concretamente la forma en que la noción de soberanía necesita redefinirse dada la incrustación de los Estados nacionales en un nuevo orden internacional globalizado y configurado por la tendencia a la consolidación de grandes bloques económicos regionales. Así como el análisis realista de la política internacional puede redefinirse con éxito al desplazar sus categorías de análisis a otro plano, a la nueva dimensión definida por las condiciones contemporáneas de globalización, así también la noción tradicional de soberanía externa del Estado requiere de una adecuada redefinición para acceder a una nueva dimensión analítica.

En cuanto al punto de orientación normativa, la soberanía externa es comprendida de la mejor manera posible cuando se concibe como un concepto jurídico cuyo contenido está referido primordialmente hacia la distribución de autoridad y no hacia la capacidad efectiva de autonomía y distribución de poder. En cuanto a su definición normativa, la soberanía expresa el útil, distintivo y válido ideal de una estructura de Estados separados que reconocen la independencia política mutua y respetan los derechos autorizados de cada Estado a conducir sus asuntos internos sin una deliberada interferencia externa. La independencia política es sancionada por un orden normativo, no necesariamente por uno fáctico, pero en él se reconoce el derecho exclusivo de jurisdicción de un Estado sobre su territorio y su población, así como el deber de respetar el ámbito de jurisdicción de los otros Estados.

Desde el punto de vista normativo de los valores compartidos hasta ahora por la comunidad interna-

cional (aun cuando no siempre se respeten y se practiquen), el ámbito de acción distintiva de un Estado se identifica con su derecho a conducir sus asuntos internos sin intervenir en los asuntos internos de otras comunidades. Cuando se concibe así a la soberanía, como un punto de *orientación normativa*, se elimina la idea del derecho a una acción ilimitada e incluso extra-legal y, en todo caso, se sustituye por la idea de una clara delimitación de funciones definida por principios legales y morales, es decir, normativos. Es importante reconocer, en términos realistas, que la ausencia de una autoridad política supranacional o de un mecanismo interestatal de ejecución de leyes, no implica la ausencia de normas válidas, legales o morales, en el ámbito internacional. Es posible recurrir a ese cuerpo normativo, y desacreditar o hacer inefectivas las disposiciones unilaterales de un poderoso Estado, cuando éste viola algunos de sus principios.

Así, las disposiciones unilaterales de la Ley Torricelli o del fallo en 1992 de la Suprema Corte de Estados Unidos para perseguir a "enemigos" de ese Estado en territorios de otros Estados sin el consentimiento de éstos, ha quedado hasta el momento sin efectividad real precisamente en la medida en que se viole un acuerdo normativo internacional al cual pudieron remitirse la mayoría de los Estados afectados por tal disposición unilateral, violadora del orden normativo establecido. En este sentido, la redefinición de la soberanía en términos normativos otorga una prioridad *defensiva* a su contenido sobre una posible utilización *ofensiva* del mismo.

Esta posibilidad defensiva ha sido señalada por Charles R. Beitz en términos teóricos que resultan sumamente ilustrativos si se tiene en mente la posición de México frente a las disposiciones unilaterales ya mencionadas de Estados Unidos durante 1992:

La afirmación de la soberanía en un argumento legal y moral sirve como maniobra defensiva para forzar una reevaluación de las alternativas: un agente externo amenaza con tomar un curso de acción que afectará la vida interna de una comunidad, y el Estado afectado que reclama la autoridad para gobernar a esa comunidad, protesta que su soberanía será violada con ese acto. Para que tal protesta tenga validez, debe señalar algún tipo de daño efectivo que podría ser causado por la violación de la soberanía

estatal, cuya demostración puede ser suficiente para invalidar por sí misma cualquier razón aludida en favor del curso de acción amenazante.¹

En cualquier caso, cuando la soberanía es vista como un punto de orientación normativa en la distribución de autoridad, es capaz de combinar, nos dice Beitz, el principio hasta cierto punto ficticio de "la libertad de los agentes individuales con una indiferencia hacia los resultados distributivos de sus interacciones económicas".² Con lo que la firma de acuerdos comerciales, por más asimétrica que aparentemente sean las capacidades de los firmantes, no invade propiamente el ámbito específico de la soberanía de los Estados.

La soberanía y la interdependencia en las relaciones México-Estados Unidos durante 1990-1993

Las distinciones analíticas ya establecidas nos servirán ahora para sopesar hasta qué punto la soberanía del Estado mexicano se ha visto afectada por la creciente interdependencia experimentada en los últimos años en su relación con Estados Unidos.

Diversos especialistas en el tema han encontrado que los mejores niveles de cooperación entre México y Estados Unidos han ocurrido durante aquellos periodos o en aquellas áreas en donde las capacidades de poder subyacente entre los dos países no han sido tan asimétricas. Cuando esas capacidades eran clara y abiertamente desiguales, Estados Unidos prefirió actuar unilateralmente y México se mostró receloso de entrar en acuerdos que no pudiera manejar adecuadamente o que pudiera aumentar, a largo plazo, su vulnerabilidad.³ De esta forma, hasta antes de 1990 la mayor cooperación explícita entre México y Estados Unidos se dio durante la Segunda Guerra Mundial, cuando el poder relativo de los dos países

¹ Charles R. Beitz, "Sovereignty and Morality in International Affairs", en David Held (ed.), *Political Theory Today*, Stanford, Stanford University Press, 1991, p. 244.

² *Ibid.*, p. 243.

³ Stephen D. Krasser, "Interdependencia simple y obstáculos a la cooperación entre México y Estados Unidos", en Blanca Torres (comp.), *Interdependencia. ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, pp. 45-61.

en el área hemisférica no fue tan asimétrica debido a la reorientación geoestratégica de Estados Unidos.

Resulta interesante recordar así, en el contexto de la gran discusión que generó la posibilidad de firmar un Tratado de Libre Comercio, que tal acción aparentemente tan aventurada no se encuentra desprovista de importantes precedentes en la relación bilateral de México con Estados Unidos, especialmente durante el periodo de la Segunda Guerra Mundial. Así, en ese periodo, un gran número de acuerdos explícitos fueron establecidos entre los dos países y conveniría que quienes consideran que la firma del TLC implica una pérdida de la soberanía mexicana, revisaran la historia de los tratados firmados entre México y Estados Unidos durante el lapso de 1940 a 1945. Allí encontrarían que en 1942 los dos países firmaron un Tratado de Comercio Recíproco que lejos de disminuir la capacidad autónoma de los dos Estados, más bien la aumentó. Varios acuerdos adicionales estipularon la venta de materias primas mexicanas. Debido a la pérdida del mercado europeo —que es algo que puede volver a ocurrir antes de que termine este siglo—, 90 por ciento de las exportaciones mexicanas se destinaban a Estados Unidos, quien por su parte proporcionaba los capitales necesarios para estabilizar el peso y mejorar los caminos y rutas de comunicación en México. El arreglo en 1942 del conflicto de muchos años sobre la suspensión del pago de la deuda externa, volvió a abrirle a México los mercados internacionales de crédito.

En suma, la guerra hizo relativamente más vulnerable a Estados Unidos frente a las demandas y capacidad de negociación de México, al crear una situación en la cual el poder era menos asimétrico que en cualquier otra época en la historia de las relaciones mexicano-estadunidenses. Estados Unidos estaba dispuesto a ofrecer mejores términos y condiciones en varias áreas de negociación bilateral con México, debido a su deseo predominante de asegurarse el apoyo mexicano para el esfuerzo bélico.⁴

Las circunstancias internacionales de la década de los noventa no son precisamente iguales a las de la Segunda Guerra Mundial, pero podría encontrarse un punto de coincidencia si éste es visto desde una perspectiva muy específica y particular: el fin de la Guerra Fría parece apuntar a un recrudescimiento de las tendencias hacia una feroz guerra económica en-

tre los tres grandes bloques económico-regionales en los albores del siglo XXI. Estados Unidos requerirá, en consecuencia, de sus aliados hemisféricos, principalmente del Norte del continente, para poder librar esa batalla, sobre todo ahora que su economía interna no tiene ya ni los niveles de dinamismo ni la salud financiera con que contaban inmediatamente después de la posguerra. Para sobrevivir con éxito la guerra económica del siglo XXI, Estados Unidos necesita a México tanto como éste necesita a aquél. Por ello los elementos tradicionales de asimetría de poder entre México y Estados Unidos parecen haber descendido nuevamente al nivel histórico que se generó en el periodo de la Segunda Guerra Mundial.

La firma del Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos a fines de 1992 marcó la culminación de un largo proceso de negociaciones, donde México vio mejorar notablemente su capacidad de negociación frente a Estados Unidos. Aun cuando el proceso de la ratificación del Tratado en el Congreso de Estados Unidos durante 1993 fue un arduo proceso, lo cierto es que la confección misma del Tratado, lejos de disminuir la capacidad de acción del Estado mexicano o de violentar su soberanía, más bien es una expresión del fortalecimiento de su capacidad soberana. Los efectos que el Tratado puede llegar a tener a partir de su ratificación en la capacidad de autonomía, no sólo de México, sino también de Estados Unidos y Canadá, indudablemente que afectarán una parte importante de la esfera de acción unilateral de cada uno de los tres Estados, pero no por ello condicionarán o afectarán su soberanía, siempre y cuando ésta se entienda en su aspecto jurídico como un punto de orientación normativa.

Es muy probable que el TLC sea el primer paso de un proceso de integración mucho más amplio y ambicioso en Norteamérica, el cual tenderá a ir circunscribiendo y delimitando cada vez más la capacidad de acción autónoma y unilateral de cada uno de los Estados firmantes, tal y como ha ocurrido con los miembros de la Comunidad Europea. Pero esta situación está muy lejos de implicar una rendición de la soberanía nacional y tampoco significa necesariamente una disminución absoluta de la capacidad de autonomía estatal.

Antes al contrario, si el TLC tiene éxito en sus propósitos, se producirá un notable fortalecimiento económico entre sus miembros integrantes precisamente en proporción al grado de su creciente interde-

⁴ *Ibid.*, p. 54.

pendencia. Las acciones estatales tendrán que tomarse a partir de entonces, tomando en cuenta ese alto grado de interdependencia, lo cual quiere decir que no podrán ser ya de carácter unilateral. Pero la capacidad de acción unilateral no debe confundirse con la capacidad de acción autónoma en términos absolutos. El fortalecimiento económico, si se da para cada uno de los miembros del bloque de Norteamérica, aun cuando no sea en proporciones iguales, constituye un resultado que no afecta a la soberanía ni disminuye en términos absolutos la autonomía, aun cuando ciertamente si delimita y redefine a esta última.

Por todo ello concluimos que la redefinición de las relaciones México-Estados Unidos en la década de los noventa constituye un acontecimiento histórico de fundamental importancia en la evolución de los dos países. Tal redefinición no implica que los conflictos de la relación bilateral se eliminarán; más bien ocurrirá lo contrario, y se intensificarán muchos de los ya existentes como el narcotráfico, se agudizarán algunos de los incipientes como el del medio ambiente, y aparecerán nuevas tensiones y conflictos en ámbitos que habían estado prácticamente libres de dificultades como el de las legislaciones laborales internas. Pero también aparecerán nuevos elementos de bienestar, autonomía y mentalidad pragmática para resolver los problemas que plantea el desafío de la interdependencia en un mundo globalizado y cambiante, el cual requiere de una gran claridad en los conceptos de soberanía, autonomía e interés nacional que se tendrán que manejar a partir de ahora.

El próximo milenio —ha dicho Jacques Attali—⁵ puede ser terrible o magnífico dependiendo de nuestras propias capacidades y conceptualizaciones. No todo es posible, ni debería serlo. Debemos tener una capacidad propia de cautela y ponderación para limitar nuestros proyectos. Si queremos aprovechar las ventajas que puede acarrear una sociedad globalizada, debemos comprometernos con una cultura pluralista y tolerante, puesto que el problema más apremiante para el futuro es el de cómo aprender a lidiar con

problemas que adquieren ahora un carácter global. De este modo, la globalización caracteriza a todos los problemas que tenemos por delante: riqueza y pobreza, migración y desarrollo, narcotráfico, desarme y protección al medio ambiente, todos los cuales se encuentran íntimamente vinculados y no pueden solucionarse aisladamente.

Para ello, se requiere de una nueva visión política, con nuevos conceptos, capaz de hacer a un lado tabúes obsoletos, y forjar nuevas e imaginativas instituciones que puedan suplir tanto las limitaciones inherentes del Estado-nación, como la lógica restrictiva e impositiva de la sociedad de mercado. Se requiere, en suma, de una visión global y pluralista para monitorear una nueva realidad, fluida, cambiante e interdependiente, donde conceptos tradicionales como el de soberanía nacional exigen una redefinición que muy bien podría desarrollarse en la dirección señalada en este artículo.

Desde luego que los Estados-nación no desaparecerán ni en lo que queda de este siglo, ni en el próximo. Aun cuando las tendencias planetarias hacia la globalización llegan a todas partes, y el mundo se acerca cada vez más a la "aldea global" profetizada por Marshall McLuhan conforme la tecnología y las comunicaciones se universalizan, y las empresas multinacionales extienden sus tentáculos a todas las naciones de la Tierra, el poder gubernamental se afirma también en su espacio local. Hasta la fecha, únicamente aquellos Estados delimitados por fronteras territoriales bien definidas han sido capaces de asegurar formas de organización política democráticas. La configuración de grandes bloques económicos seguramente ayudará a fortalecer esas tendencias en vez de debilitarlas o socavarlas. El reto consiste pues en conciliar hábilmente por un lado la idea de la soberanía, en cuanto punto de orientación normativa para la distribución de autoridad y jurisdicciones entre los Estados, y por el otro, las realidades de un orden globalizado y complejo del cual depende no sólo el futuro, sino también la supervivencia del planeta y con él la de la raza humana.

⁵ Jacques Attali, *Millennium. Winners and Losers in the Coming World Order*, Nueva York, Time Books, 1991, p. 118.

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

Olivia Alicia Arriaga

Resumen. Este artículo analiza la política exterior de México durante la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). Se examina el impacto del cambio estructural en la política exterior mexicana, así como el papel de México en el proceso de integración económica regional y global. Se discuten los desafíos que enfrenta México en el contexto de la globalización y la interdependencia, y se propone una estrategia para enfrentarlos. El artículo concluye que México debe adoptar una política exterior más activa y participativa para mantener su soberanía y su independencia en un mundo cada vez más globalizado.

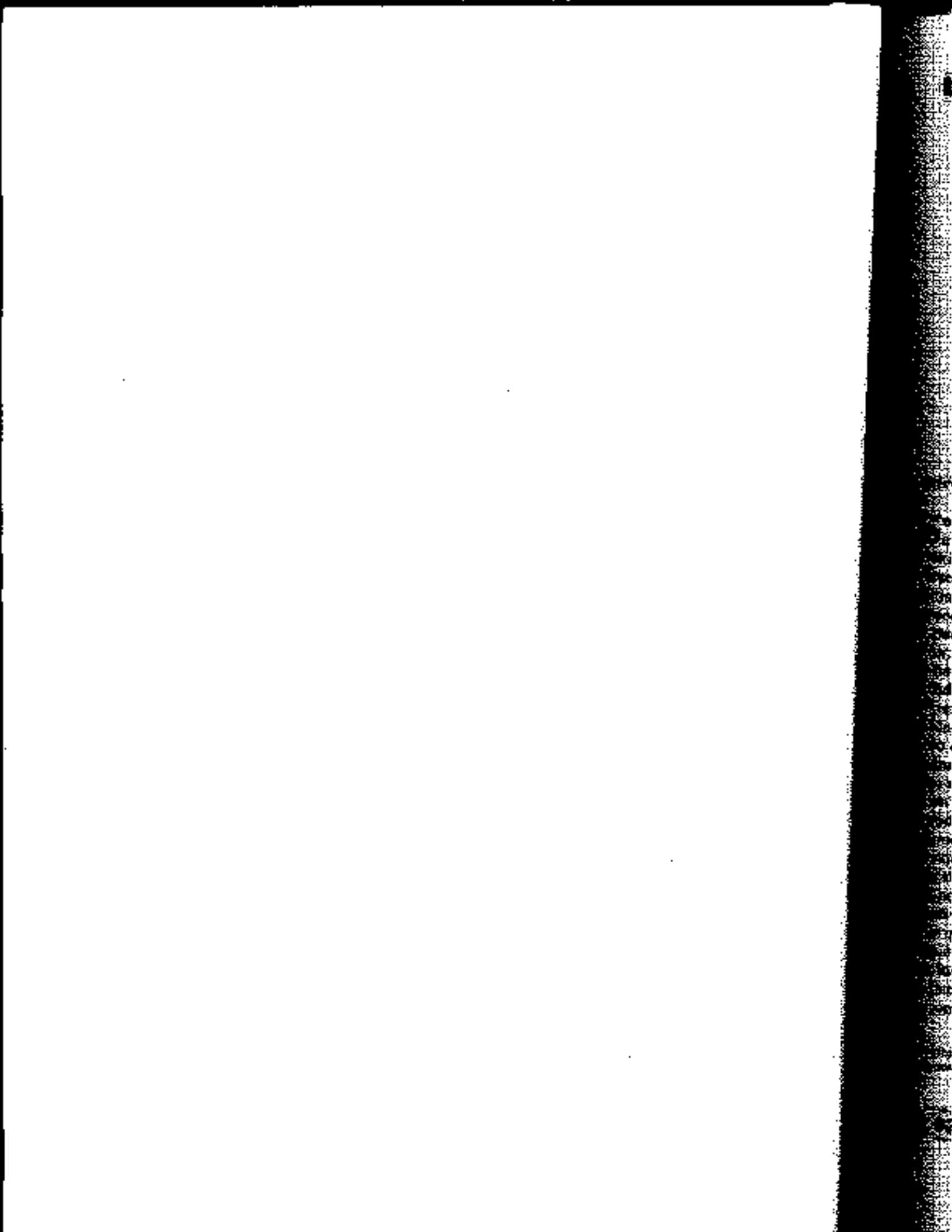
Abstract. This article analyzes the foreign policy of Mexico during the administration of Carlos Salinas de Gortari (1988-1994). It examines the impact of structural change on Mexican foreign policy, as well as the role of Mexico in the process of regional and global economic integration. It discusses the challenges Mexico faces in the context of globalization and interdependence, and proposes a strategy to address them. The article concludes that Mexico must adopt a more active and participatory foreign policy to maintain its sovereignty and independence in an increasingly globalized world.

Abstracts

En el artículo "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia", Francisco Gil Villegas realiza una aclaración analítica a partir de los recientes procesos de cambio en el mundo. Enfatiza que debe lograrse una redefinición conceptual acerca de la globalización, la soberanía y la interdependencia para entender los significados y características de la relación bilateral entre México y Estados Unidos, a la luz de su evolución en la década de los noventa.

In this article, "La soberanía de México ante el reto de la globalización y la interdependencia" (The Mexican sovereignty before the challenge of globalization and interdependence), Francisco Gil Villegas puts forward an analytical explanation about the recent world changes. He stresses that there is a need of redefining the globalization, the sovereignty, and the interdependence, to understand the meanings and the characteristics of the U.S. Mexican relations in the 90's.

Dans l'article "La souveraineté du Mexique devant le défi de la globalisation et l'interdépendance", Francisco Gil Villegas réalise une analyse d'éclaircissement à partir des derniers procès de change mondial. L'auteur emphasise qu'on doit redéfinir les concepts "globalization", "souveraineté" et "interdépendance" pour comprendre les significations et caractéristiques de la relation bilatéral entre le Mexique et les États Unis, à la lumière de l'évolution de cette relation aux années quatre-vingt-dix.



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 eso, 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 Estudios Internacionales de la UNAM 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 arrastraba 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".¹ 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.²

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".³

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-

¹ Carlos Salinas de Gortari, "Segundo Informe de Gobierno", *Excelsior*, 2 de noviembre de 1990.

² Carlos Salinas de Gortari, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, presentación*.

³ Carlos Salinas de Gortari, "Primer Informe de Gobierno", *Excelsior*, 2 de noviembre de 1989.

tendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo.⁴

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.⁵

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,

dueña de su destino. Quiso un movimiento obrero vigoroso y tutelado en sus derechos, no suplió 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 planteó el monopolio, exclusivo y excluyente del Estado.⁶

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

⁴ *Ibidem*.

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

⁶ 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.⁷

El presidente Salinas planteó como un "...imperativo político y moral volver al sentido original de la Revolución".⁸ 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.⁹

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 alicento 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.¹⁰

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.¹¹

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-

⁷ *Ibidem.*

⁸ *Ibidem.*

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ 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.¹²

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

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.¹³

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.¹⁴

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-

¹² Carlos Salinas de Gortari, "Primer...", *op. cit.*

¹⁴ *Plan Nacional...*, *op. cit.*

¹³ *Ibidem.*

Hasta la
Bal-Exter
Cruzados
of

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".¹⁵

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.¹⁶

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.¹⁷

"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.¹⁸

¹⁵ José Córdoba Montoya, *Nexos*, México, febrero 1991.

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ Carlos Salinas de Gortari, "Primer...", *op. cit.*

¹⁸ Carlos Salinas de Gortari, "Segunda...", *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.¹⁹

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.²⁰

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:

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ *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.²¹

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.²²

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 juricista" 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.²³

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-

²¹ *Ibidem*.

²² Carlos Salinas de Gortari, "Tercer Informe de Gobierno, *Excellar*, 2 de noviembre de 1991.

²³ *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.²⁴

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.²⁵

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.²⁶

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

²⁴ 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.

²⁵ *Ibidem*, p. 18.

²⁶ 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.²⁷

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.

²⁷ 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 antecámara 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.²⁸

¿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,

²⁸ 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.²⁹

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

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.³⁰

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

²⁹ *Ibidem*, pp. 5-7.

³⁰ 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.³¹

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 subir 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.³²

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-

³¹ *Ibidem*.

³² 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.³³

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.³⁴

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

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.³⁵

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...³⁶ 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.³⁷

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

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³³ 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.

³⁴ 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.

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 jurista 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 principios 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.³⁸

Una primera evaluación

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

³⁸ 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.³⁹

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.

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.⁴⁰

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

³⁹ *El Nacional*, noviembre 24, 1993.

⁴⁰ *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.⁴¹

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 Donald 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.

⁴¹ *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 1986.⁴² 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 (ANERM) han declarado que más del 60 por ciento de la planta productiva del país se encuentra en recesión.⁴³

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.⁴⁴

⁴² *Ibidem*, febrero 20, 1994.

⁴³ *Ibidem*, febrero 17, 1994.

⁴⁴ *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.⁴⁵ 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.⁴⁶ Más del 80 por ciento de las exportaciones mexicanas se dirige hacia Estados Unidos de donde proviene 71 por ciento de las importaciones.⁴⁷

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.⁴⁸

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 1980.⁴⁹ 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.⁵⁰ De acuerdo con la empresa de consultoría Ciemex-Wefa, durante 1994 la tasa de desempleo abierto se elevará a 10.8 por ciento.⁵¹

6. Mientras que la CEPAL señala que entre 1987 y 1990 la pobreza se incrementó en 5 puntos porcentuales, índices 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.⁵²

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

⁴⁵ *Ibidem*, marzo 7, 1994.

⁴⁶ *Ibidem*, febrero 9, 1994.

⁴⁷ *Ibidem*, marzo 28, 1994.

⁴⁸ *Ibidem*, abril 25, 1994.

⁴⁹ *Ibidem*, abril 11, 1994.

⁵⁰ *Ibidem*, febrero 8, 1994.

⁵¹ *Ibidem*, febrero 17, 1994.

⁵² *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.²³

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.

²³ *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 salinista.

Estrategia de la política exterior de México hacia el Pacífico

Eduardo Roldán Acosta*

Introducción

México es el país más interesante de América Latina para los asiáticos y donde más han invertido en los últimos años. Es la nación con mayor importancia estratégica, justamente ahora que se habla del bloque norteamericano, con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Las reglas de origen en el TLCAN les preocupan seriamente a los países asiáticos, entre otros a Japón, Corea y China, saben que tienen que jugar con esas reglas. Todos ellos las están analizando, son optimistas y están dispuestos a ciertas reglas de origen para participar en el TLCAN.

Los tres mencionados países del Pacífico Asiático, tienen la necesidad de diversificar sus mercados pues saben que el norteamericano es el más competitivo. Sin embargo, están a la conquista de mercados emergentes con el nivel *per capita* más bajo que el mexicano, como lo son Singapur, Vietnam, Indonesia, Malasia, Tailandia, Comunidad de Estados Independientes y países de Europa Oriental.

Como lo mencioné anteriormente Japón, Corea y China, han expresado su preocupación de que el TLCAN pueda ser un bloque regional y proteccionista, y han remarcado que el mercado de Estados Unidos es muy importante para Japón, Corea y China, pues a dichos países se destinan el 30 por ciento, el

27 por ciento y más del 20 por ciento de sus exportaciones respectivamente.

A su vez, los empresarios mexicanos deben buscar otro tipo de mercados en el mercado del pacífico asiático. México puede tratar de vender más crudo a esos países; así como productos agropecuarios procesados, lo cual se puede lograr a pesar de las barreras no arancelarias que imponen a los exportadores nacionales.

México en esta coyuntura tiene un desafío pues su comercio está fuertemente concentrado, primero porque 75 por ciento de las ventas al exterior se hacen a Estados Unidos, segundo, porque se trata únicamente de 25 productos genéricos o específicos, y, tercero, porque esta actividad solamente la realizan 2 por ciento de las empresas del país.

Estoy convencido que la diversificación del comercio exterior mexicano sólo se logrará con la apertura de nuevos niveles de comercio y con la instrumentación de una "nueva cultura empresarial". Desde el empresario emprendedor verdaderas y efectivas políticas comerciales y no siga haciendo "nuevas empresas".

En síntesis, el pacífico asiático guarda importantes oportunidades, pero también algunos riesgos que queremos destacar. En este ensayo, analizaré la vinculación estratégica entre México y la región, más

* Versión traducida de un artículo publicado en *Revista Roldán* (México) y la *Revista "Familias"* (México) vol. IX, núm. 18, del día 1, 1992, pp. 37-42 y Eduardo Roldán, "El Tratado de Libre Comercio México-EUA: Riesgos para la pequeña empresa", *Revista Mexicana de Economía y Estadística*, núm. 39, primavera de 1991.

* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales de la UNAM, México, D. F. 045.

dinámica del Pacífico con el objeto de aprovechar las ventajas y minimizar los riesgos ante la nueva realidad mundial.

Estrategia de México hacia el Pacífico

Hasta la fecha no se ha precisado con claridad la extensión y profundidad de la participación de México, excepto con Estados Unidos y Canadá, en los países del Pacífico en general y con el Pacífico Asiático en particular.

Aunado a lo anterior, en el Pacífico Asiático existe una percepción parcial de la realidad mexicana. Las mayores ventajas que los países del Pacífico Asiático captan de nosotros, son nuestros recursos naturales y el costo de la mano de obra barata.

Esta percepción sesgada conlleva a concepciones inconvenientes como la de una "complementariedad desfavorable": México productor de materias primas y el lejano oriente de bienes elaborados, o México país maquilador en el que conviene ubicarse para explotar mano de obra barata.

Un elemento de gran importancia radica en subrayar la gran ventaja comparativa que da a México su privilegiada y central posición geográfica con respecto de los principales mercados del mundo. La ubicación de México permite que las inversiones en los países del Pacífico Asiático se plancten en forma tal que puedan atacar simultáneamente a los mercados en Norteamérica, Centro y Sudamérica y Europa. Además, los volúmenes de producción y empleo que se podrían generar de acuerdo con este argumento, serían mayores de manera considerable de las que se realizarían contemplando solamente el mercado mexicano a la zona de libre comercio de Norteamérica.

Por ello, estamos altamente conveniente y estratégico orientar a las inversiones de los países del Pacífico Occidental hacia los mercados globales y descentralizar la importancia de factores tales como la disponibilidad de materias primas, el costo de la mano de obra cuya exagerada subvaluación se debe a un fenómeno estrictamente cambiario por las devaluaciones sucesivas y profundas que tuvieron lugar en el pasado, el mercado interno nacional y la trascendencia del ECAN.

En el campo de las relaciones culturales, educativas y científicas, hay una amplia labor a desarrollar:

- Multiplicar el intercambio de estudiantes y lograr una mayor reciprocidad en becas.
- Buscar mecanismos eficaces para el intercambio tecnológico.
- Realizar congresos inter-universitarios dirigidos a propósitos o proyectos específicos.

Por otra parte, sería conveniente para México tener un canal directo de comunicación con la ANSEA, independiente de los Estados Unidos y Canadá, dado que se ha empezado a mencionar la posible vinculación entre la zona de comercio de Norteamérica y la Asociación de Libre Comercio de Asia (AFTA) en ciernes.² Al igual que participar muy activamente en la APIC.

Las características de las diversas subregiones de la Cuenca del Pacífico deberían implicar por parte de México tratamientos diferenciales.³ En esta Cuenca se pueden diferenciar claramente:

- La región norte integrada por Japón y Corea.
- El espacio China compuesto por la República Popular, Taiwan y Hong Kong.

Los países de la ANSEA con la posible ampliación de su membresía

- El Pacífico Sur: Australia y Nueva Zelanda.

Consecuentemente las interrelaciones que existen entre los países de la Cuenca Asiática se pueden constituir en elementos favorables para el comercio y la inversión de México. Por ejemplo, Hong Kong, Taiwan y Singapur son importantes puntos de entrada de comercio hacia China. Singapur, a la vez es un importante inversionista en parques industriales en China, en los cuales algún día se podrían establecer inversiones mexicanas para aprovechar el gran potencial de ese mercado.⁴

² Cf. Cassel Inselli, "La nueva integración mexicana: El comercio Pacífico", *Revista Nueva*, 1989, pp. 37-42.

³ Al respecto véase Ricardo Rosillo, "México y la Cuenca del Pacífico", *Revista 4-0000*, vol. IX, núm. 18, octubre 1989, pp. 21-33.

⁴ Véase S.R. Nathan, "La estrategia asiática en la Cuenca del Pacífico: Comercio Internacional Dinámico", 1991, pp. 38-40. Para ampliar a respecto es recomendable ver Victor Lopez Villalón, "La integración económica y la Cuenca del Pacífico", *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 12, diciembre de 1993, p. 1143 y ss.

La República de Corea está abriendo un nuevo canal hacia China en materia comercial y de inversión aprovechable para nuestro país, dado que la distancia entre Corea y China es de sólo 95 km. a través del mar amarillo. Corea ha posicionado de la manera más eficaz a sus compañías constructoras en el sudeste de Asia, donde se están realizando y se van a efectuar cuantiosas inversiones en infraestructura, lo que presenta amplias posibilidades de asociación entre las empresas mexicanas del ramo, para la construcción de sistemas de transporte colectivo en sub-suelos móviles, etcétera.

Dada la estructura y funcionamiento de los sistemas internos de comercialización, impenetrables en algunos casos, sería conveniente diseñar estrategias que permitan las ventas de nuestros productos mediante la asociación de compañías comercializadoras de nuestro país con las de los países a quienes queremos exportar en el Pacífico Asiático.

Se tiene que seguir profundizando en el estudio de las restricciones no comerciales que tienen efectos restrictivos en la exportación de productos mexicanos, como las fitosanitarias, regulaciones sobre empaques, etiquetado, incluyendo contenidos en idiomas para nosotros desconocidos.

Tomando en cuenta todo lo anterior, en primer término sugeriría:

Mantener una acción activa y permanente por parte del gobierno, de los empresarios, de los académicos, etcétera, en los distintos foros del Pacífico. Por ejemplo, a la última reunión del Consejo de la FTAC celebrada en Yakarta en el mes de enero de 1993 no asistió ningún empresario, ningún académico y sólo un funcionario de la Secretaría de Relaciones Exteriores. Aunque vale aclarar que durante la última reunión celebrada en febrero de 1994 la delegación mexicana corrigió los errores del pasado.

Además, sería conveniente establecer mecanismos de coordinación entre todas las dependencias del Ejecutivo Federal con el propósito de tener políticas convergentes y que los esfuerzos en materia diplomática no se vean minimizados por otras medidas como las de política comercial o migratoria.

Y finalmente, sería recomendable propiciar el establecimiento de oficinas de empresas mexicanas en

centros estratégicos de Asia. Es muy importante tener conciencia de que los esfuerzos diplomáticos y comerciales que puedan emprender las embajadas y oficinas del Banco de Comercio Exterior, no darán fruto a menos que los empresarios de nuestro país establezcan bases de cooperación en puntos selectos del Pacífico.⁵ El gobierno no debiera sustituir a los empresarios en sus tareas intrínsecas de promoción y operación comercial y de inversiones.

Consideraciones finales

La emergencia pujante de la economía de la Cuenca del Pacífico es un hecho irrefutable, sobre todo, la de su rívera en el Pacífico Asiático. Las economías de los países miembros del APEC representan alrededor del 50 por ciento de la producción mundial total, el 35 por ciento del comercio internacional y alrededor del 50 por ciento de la población del planeta.

Es claro que el papel de la economía japonesa y estadounidense resulta fundamental. En el Pacífico la zona económica de mayor dinamismo en el mundo se da la peculiar dinámica de una creación continua de ventajas comparativas, inducida sobre todo por la innovación tecnológica. Esas van permitiendo a través de todo la apertura de nichos, que los países de menor desarrollo relativo y salarios más bajos van ocupando, a medida que el proceso de desarrollo con Japón en la cúspide va avanzando.

Para México resulta importante aprovechar e insertarse en esa dinámica: exportar y lograr inversiones, no ser solamente un factor pasivo de ajuste de la balanza de pagos de terceros países. Si bien el comercio exterior de México con los países asiáticos de la Cuenca del Pacífico se ubicó durante 1993 en cerca de 9 mil millones de dólares, lo que representó

⁵Véase al respecto Eduardo Roldán "El FTA de la Cuenca del Pacífico, una opción más para el desarrollo". En *Revista Iberoamericana* (Toluca), 1992. Es importante destacar que "cada día es más asistente el posicionamiento de empresas mexicanas en Hong Kong, en la búsqueda del trampolín para lanzarse a la conquista del colosalísimo mercado chino. Hasta el momento son siete las firmas nacionales que montan oficinas en la isla del extremo suriente, pero a mediados el próximo año se van a agregar a lo grande la maralla: Petróleos Mexicanos, Bancomer, de Eugenio Díaz Leyfara, Televisa, de Emilio El Tigre Acárregui, Cigarro La Moderna, de Alfonso Ramón Caballero Méndez, de Yajaira Díaz Méndez, Transportación Mexicana Mexicana, de José Sarín Sepúlveda, y Telefonos Mexicanos, es decir, Petróleo". *Revista*, 27 de mayo 1994, p. 22 A.

un incremento del 30 por ciento, comparado al de 1988, estos mercados, representan más oportunidades para México.

Para ello se requiere persistir con una estrategia de presencia permanente a nivel bilateral y también en los principales países de la Cuenca del Pacífico y a nivel multilateral participar con programas y metas claras en foros gubernamentales y privados. También es necesario buscar inversión y co-inversión, así como, aprender a exportar los principales mercados conforme se va configurando esta dinámica económica del Pacífico.

Corea puede ser —a manera de ejemplo— un importante vínculo de México en la Cuenca del Pacífico, se pueden alcanzar algunas co-inversiones —vidrio, cemento y materiales de construcción, autopartes, electrónica—, y sobre todo desarrollar la presencia comercial mexicana en Corea.

La plena utilización del dinamismo exportador que tiene en el TLCAN resulta muy importante, aquí sectores como el textil, el del calzado, el de la electrónica, entre otros, pueden servir para penetrar el mercado de América del Norte. Debe insistirse en visitas co-inversiones estratégicas coreanas, de Japón, Hong Kong, Taiwan en México, proceso que ya se ha venido dando y que crece aceleradamente pero queda un largo trecho por recorrer.

La discusión sobre las reglas de origen que genera una cierta ambigüedad debe resolverse por la vía de las co-inversiones y lograr socios mexicanos para las industrias de estos países deseosas de penetrar al mercado de América del Norte. Si bien, virtualmente ninguna rama productiva dejará de ser afectada en México por el TLCAN, el proceso dinámico generará productos viables, crecimiento y muchos cambios estructurales. Es necesario estudiar con mayor profundidad a nivel no sólo de ramas, sino de empresas mismas, para realizar inversiones estratégicas.

Entre la economía estadounidense y la japonesa hay una peculiar dialéctica de ajuste económico. El ajuste pasa por una recuperación de las exportaciones estadounidenses, y el TLCAN como ya lo demuestran algunas empresas maquiladoras, puede afectar positivamente esta dinámica. Todo es debido a hacerse inversiones importantes en México de los propios Estados Unidos y lograr una estrategia exportadora con éxito.

La ese sentido algunos países del Pacífico Asiático pueden jugar un papel positivo con sus co-inver-

siones en México.⁶ Es así que en las condiciones estructurales que ha conformado, el término de la Ronda Uruguay, la emergencia de bloques económicos y el TLCAN en sí gravitan en favor de una vitalización creciente y estratégica entre México y otros países del Pacífico Asiático, precisamente en ramas industriales, donde las partes podríamos beneficiarnos de importantes ventajas comparativas. En suma, no sólo el comercio, sino la inversión, vía la figura de co-inversión entre estos países y México son indispensables.

Para esto es importante una estrategia empresarial mexicana, más precisa respecto al área, hoy por hoy preocupada no tanto el exiguu balance comercial

⁶ A manera de ejemplo, véase *Reflexión* 23 de mayo 1994, p. 34. Se condice destaca que "El comercio con el OCEANICO representa un peso para la Secretaría de Energía, Minas e Industria (Presidencia) y la Organización Mexicana del Latón (OMMAL) constituyen el principal polo de recuperación de metales preciosos".

La parte mexicana del MEXAL, organismo subcomercial, apunta a crear una línea de investigación geológica y de desarrollo que dependa de la explotación minera, es de 30 por ciento en el extranjero y 70 por ciento restante financiado por el gobierno mexicano a través de la SEMEP.

La parte japonesa del MEXAL, organismo subcomercial, apunta a crear una línea de investigación geológica y de desarrollo que dependa de la explotación minera, es de 30 por ciento en el extranjero y 70 por ciento restante financiado por el gobierno mexicano a través de la SEMEP.

La Minera que fue adquirida por Fujitsu (Japón), Subsidiaria de Minera y del Takeda Bankwa, tras el cierre de MEXAL, tras la explotación del Centro Experimental de Minería de Recursos Minerales (CEMRE) en Chihuahua y punto de partida para el desarrollo de una planta de procesamiento de minerales, el CEMRE es el centro de desarrollo de tecnología y el conocimiento sobre el proceso geológico y mineral del área. Oficialmente, la SEMEP tiene como la misión de desarrollar actividades de capacitación y difusión tecnológica, intercambios científicos de minerales y co-inversión de metales preciosos.

El proceso por el cual se trata de un contrato de concesión minera en Ecuador inició en 1993 por el ex presidente Cordero con el Compañía Minera y el MEXAL para evaluar sobre el proyecto de una planta de procesamiento de minerales y tecnología, sistema de explotación de minerales preciosos a partir de minerales sulfuros.

Uno de los principales programas de la MEXAL es la cooperación técnica en el campo de la minería, iniciada en 1975 y desarrollada, el cual opera desde 1975 en coordinación con el Acuerdo de Comercio de la Cuenca del Pacífico.

Una Minera de desarrollo de recursos minerales, entre otros que se encuentran en la planta y la mina de Tizapán en el Estado de México de 1983, un cambio de funcionamiento en la planta de Chuacabán, México.

Estos son algunos ejemplos de la actividad Minera. Las empresas japonesas (Fujitsu y Takeda Bankwa) están a ellas a crear un millón de dólares en una planta de 7 millones de dólares por año.

El objetivo es desarrollar recursos en esta planta para crear una planta que trate minerales para la producción de hierro y otros metales de alta calidad y protección al medio ambiente.

La SEMEP considerará que esos proyectos son importantes de la minería que se genera en el campo de México y refuerza la cooperación de la minería, financiamiento y apoyo administrativo de origen mexicano y de otros países para la explotación minera.

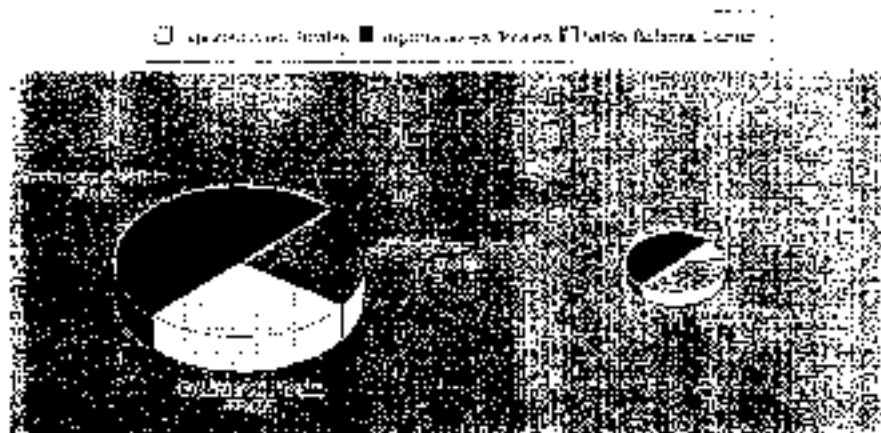
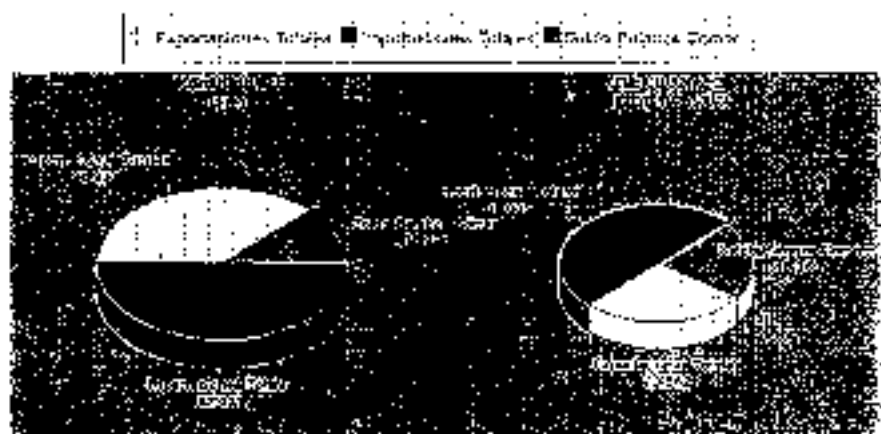
que tenemos con dicha área ante la composición del mismo.

Estamos importando demasiados productos de consumo final, muchos de ellos suntuarios y justamente en ramas donde se supone estaríamos desarrollando capacidad competitiva y, no estamos logrando penetrar al mercado asiático con productos de alto valor agregado. Seguimos vendiendo esencialmente materias primas, como minerales, petróleo, petroquímica y seguimos comprando textiles, calzado, electrodomésticos y bienes de consumo li-

tal que supuestamente deberíamos exportar. Hay un suma un arduo camino por recorrer pero los beneficios están a la vista.

El éxito de nuestra estrategia habrá de verse no sólo con base en las cifras de un crecimiento creciente lo cual es saludable, sino en una presencia política bilateral y multilateral real y efectiva en el área, en una gradual transformación de la composición de las exportaciones y sobre todo en un crecimiento notable de las conversiones en las dos riveras del pacífico que compartimos.

Balanza comercial de México 1992 con los países de la Cuenca del Pacífico (millones de dólares)



Fuente: Elaboración con base en datos de septiembre de 1992.

**Balanza comercial de México con los países de la Cuenca del Pacífico
(incluye Canadá y EE)**
(Miles de dólares)

País	Concepto	1989	1990	1991	1992
Australia	Export.	35,191	34,346	48,975	47,976
	Import.	41,721	35,865	59,616	54,816
	Balanza	-6,530	-1,519	-10,641	-6,840
Brasil	Export.	24	21	4	61
	Import.	1,669	51	53	1
	Balanza	1,645	30	31	60
Canadá	Export.	-	220,912	561,222	785,026
	Import.	-	433,498	781,674	745,264
	Balanza	-	-212,586	-220,452	239,762
Corea	Export.	51,153	101,963	26,465	55,431
	Import.	163,472	166,803	349,577	505,726
	Balanza	-112,319	-64,840	-323,112	-450,295
China	Export.	-	8,939	62,639	19,757
	Import.	-	15,873	142,165	435,002
	Balanza	-	-6,934	-79,526	-415,245
EEUU	Export.	15,606,421	18,449,093	18,672,156	18,619,512
	Import.	15,874,684	19,333,611	23,628,507	19,201,462
	Balanza	-268,263	-884,518	-4,956,351	-1,581,950
Francia	Export.	3,267	2,151	3,514	3,766
	Import.	2,265	4,949	59,365	27,464
	Balanza	4,002	-2,798	-56,851	-23,698
Hong Kong	Export.	65,985	41,747	54,954	67,614
	Import.	129,193	229,698	309,717	401,157
	Balanza	-63,208	-187,951	-254,763	-333,543
Indonesia	Export.	13,343	1,567	3,400	41,562
	Import.	21,813	20,345	66,343	105,792
	Balanza	-8,470	-18,778	-62,943	-64,230
Japón	Export.	1,307,853	1,442,445	1,226,516	881,644
	Import.	1,042,593	1,231,111	2,161,175	3,076,351
	Balanza	265,260	211,334	-934,659	-2,194,707
Malasia	Export.	737	3,848	3,700	5,776
	Import.	13,861	5,515	52,243	156,189
	Balanza	-13,124	-1,667	-48,543	-150,413
Nueva Zelanda	Export.	10,444	8,019	2,158	2,709
	Import.	71,241	184,760	67,779	152,137
	Balanza	-60,797	-176,741	-65,621	-149,428
Singapur	Export.	16,574	32,629	56,474	115,277
	Import.	39,161	45,611	85,657	194,175
	Balanza	-22,587	-12,982	-29,183	-78,898
Tailandia	Export.	26,235	11,199	4,172	8,636
	Import.	3,555	33,564	49,733	96,737
	Balanza	22,680	-22,365	-45,561	-88,101
Tailandia	Export.	92,372	65,415	77,051	47,124
	Import.	566,406	918,408	435,520	547,802
	Balanza	-474,034	-852,993	-358,469	-499,678
Total	Export.	17,222,594	20,432,549	20,574,156	20,662,488
	Import.	17,657,246	21,593,745	26,115,815	27,025,231
	Balanza	-434,652	-1,161,196	-5,541,659	-6,362,743

Fuente: SECOFIN

Balanza comercial de México con los países de la Cuenca del Pacífico
(no incluye Canadá y EU)
(Miles de dólares)

<i>País</i>	<i>Concepto</i>	<i>1989</i>	<i>1990</i>	<i>1991</i>	<i>1992</i>
Australia	Export	36,491	34,940	48,525	47,970
	Import	41,771	35,995	36,616	104,816
	Balanza	-5,280	-1,055	11,909	-58,846
Brasil	Export	24	21	4	51
	Import	1,097	51	32	1
	Balanza	-1,073	-30	28	50
Corea	Export	51,175	161,863	26,458	45,433
	Import	164,435	184,813	544,977	505,774
	Balanza	-113,260	-22,950	-518,519	-460,341
China	Export	—	8,452	67,639	19,757
	Import	—	15,822	142,105	425,109
	Balanza	—	-6,870	-74,466	-405,352
España	Export	1,267	2,353	1,114	1,766
	Import	2,265	4,439	19,405	29,464
	Balanza	-998	-2,086	-18,291	-27,698
Hong Kong	Export	64,965	4,749	34,852	6,614
	Import	159,593	220,305	309,757	504,157
	Balanza	-94,628	-215,556	-274,905	-497,543
Indonesia	Export	17,247	7,567	1,800	21,862
	Import	27,875	20,145	66,343	105,797
	Balanza	-10,628	-12,578	-64,543	-83,935
Japón	Export	1,507,833	1,462,447	1,129,818	83,644
	Import	1,647,592	1,287,111	2,206,474	3,040,951
	Balanza	-139,759	-84,664	-1,076,656	-2,957,307
Malasia	Export	170	2,443	4,200	5,779
	Import	17,866	16,515	52,241	106,509
	Balanza	-17,696	-14,072	-48,041	-100,730
Nueva Zelanda	Export	10,484	8,019	7,138	7,099
	Import	71,784	154,766	67,779	152,177
	Balanza	-61,300	-146,747	-60,641	-145,078
Singapur	Export	10,514	37,928	50,474	105,277
	Import	36,181	44,011	87,651	104,173
	Balanza	-25,667	-6,083	-37,177	-3,896
Tailandia	Export	26,911	31,799	4,122	8,656
	Import	3,555	35,588	43,123	56,651
	Balanza	23,356	-3,789	-38,999	-48,000
Taiwán	Export	93,177	65,415	71,031	41,121
	Import	166,404	278,498	428,500	541,802
	Balanza	-73,227	-213,083	-357,469	-500,681
Total	Export	1,622,161	1,960,414	1,900,457	1,257,632
	Import	1,742,262	2,262,616	3,704,968	5,778,505
	Balanza	-120,101	-302,202	-1,804,511	-4,520,873

Fuente: BEX/OT.

Indicadores de los países del APEC

Pais	Población	Superficie	PIB	PIB per capita	Export's	Import's	Saldo
Australia	16.8	7,687	287.9	14,360	33.2	39.9	6.7
Brasil	0.3	6	3.5	8,800	2.2	1.7	0.5
Canadá	26.2	9,976	448.6	19,030	114.0	113.2	0.8
Corea	42.4	99	211.8	4,250	62.3	61.3	1.0
Chile*	13.0	757	25.2	1,700	8.2	6.5	1.7
China	1,113.9	9,567	417.8	350	52.5	59.7	-6.6
Estados Unidos	248.8	9,373	5,156.4	20,910	346.9	491.5	-144.6
Filipinas	69.0	300	44.4	790	7.7	10.7	3.0
Hong Kong	5.7	1	442.5	10,350	28.7	-72.1	-43.4
Indonesia	178.2	1,903	93.7	509	21.7	16.3	5.4
Japón	123.1	378	2,818.5	23,810	275.0	307.3	67.7
Malasia	17.4	330	2,160	2,160	25.0	22.4	2.6
México	84.6	1,958	200.8	2,010	22.9	22.0	0.9
Nueva Zelandia	3.3	269	41.3	12,070	8.6	8.7	-0.1
Papua Nueva Guinea	3.8	463	28.3	890	1.2	1.5	-0.3
Singapur	-2.7	1		10,450	44.6	49.6	5.0
Tailandia	55.4	513	69.7	1,260	20.0	25.7	5.7
Taiwan	20.8	36	150.8	7,380	67.2	54.7	12.5
Total mexicano con APEC	2,016.4	43,613	10,576.1	7,841	1,141.9	1,264.2	122.3
Total mexicano con el mundo	5,206.0	133,609	19,981.5	3,980	2,902.0	3,046.0	-144.0
Participación % APEC	38.7%	32.6%	52.9%	197.0%	39.3%	41.5%	84.9%

Explicación de las cifras: Población en millones, superficie en miles de km², PIB en miles de millones de dólares de 1989, PIB per capita en dólares de 1989. Exportaciones-Importaciones-tienda comercial en miles de millones de dólares de 1989.
* Ingresó en noviembre de 1994.

Fuente: World Bank, World Development Report 1992 y para el caso de Taiwan, CIA, The World Factbook 1992.
Tomado de la Revista Comercio Mexicano de la Cámara del Pacífico, volumen I, núm. 1, Ene-Mar, 1994.

Abstracts

In this article, Eduardo Robledo proposes a foreign policy strategy for Mexico towards the Pacific. He also points out that Mexico is the most interesting country in Asia and the place where they have invested the most lately. He also claims that the Pacific Basin is the most dynamic economic area worldwide and that is why Mexico ought to keep its presence.

In this article, Eduardo Robledo proposes a Mexican foreign policy strategy towards the Pacific. Here, the author points out that Mexico is the most interesting country in Asia and the place where they have invested the most lately. He also claims that the Pacific Basin is the most dynamic economic area worldwide and that is why Mexico ought to keep its presence.

En este artículo, Eduardo Robledo propone una estrategia de política exterior mexicana hacia el Pacífico. Aquí, el autor remarca que México es el país más interesante para las asiáticas y en donde éstas más han invertido en los últimos años. También apunta que el Océano del Pacífico es la zona económica más dinámica del mundo, de ahí, el México se debe mantener una presencia activa.

La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial

José Ignacio Martínez Cortés*

Introducción

En la década de los ochenta tanto países industrializados como algunas de las naciones subdesarrolladas instrumentaron estrategias para participar gradualmente en los mercados internacionales; la competencia se agudiza a mitad de la misma década ya que la innovación y el cambio tecnológico empezaron a ser las fuentes de cualquier ventaja comparativa.

Así el mundo vive el surgimiento de tres grandes bloques económicos; por una parte, la hoy Unión Europea establece políticas y estrategias para integrar en un mercado único las economías de sus países miembros; Estados Unidos impulsa la zona de libre comercio de América del Norte para tener mayor competitividad frente a Japón y la Unión Europea; Japón junto con los países del sudeste asiático fortalecen la cooperación de la Cuenca del Pacífico a través de organismos como APEC, PECC y PBEC; América Latina, por su parte, impulsa nuevos mecanismos de cooperación e integración subregionales; en lo referente a las negociaciones multilaterales, en Punta del Este, Uruguay, inicia la octava ronda del GATT cuyo objetivo es establecer reglas claras en las transacciones internacionales ante la globalización de la economía mundial.

El desarrollo de la tecnología y la internacionalización de los capitales son factores fundamentales

para esta nueva etapa del comercio mundial. Hoy día cualquier país —bien sea industrializado o subdesarrollado— trata de captar inversión para que su economía crezca con base en la inyección de capitales externos.

Es por ello que los países están buscando nuevas formas de negociación internacional y actualmente una de éstas es la negociación de acuerdos comerciales regionales o multilaterales. ¿Por qué los países buscan la conformación de bloques comerciales en esta globalización de la economía mundial? Simplemente, porque los bloques ofrecen mercados más amplios, mayores oportunidades para diversificar la economía y una creciente capacidad de negociación con el exterior.

Para competir en los mercados internacionales, varios países subdesarrollados implementaron en sus economías planes y programas que las naciones industrializadas habían aplicado y cuyos resultados fueron en un corto plazo favorables.

Son múltiples las causas de la liberalización comercial en los países en desarrollo. Algunas se relacionan con la creciente interrelación de los mercados, proceso que se resume en el concepto de globalización. Esta que se caracteriza por el crecimiento más rápido de las variables económicas internacionales que de las nacionales y por el aceleramiento del cambio tecnológico en las metrópolis, ha evidenciado las ventajas de integrarse estrechamente a la economía internacional. De esa manera, cada vez más países

* Profesor del Centro de Relaciones Internacionales de la FCPYS de la UNAM.

en desarrollo tratan de establecer las bases necesarias para impulsar el crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones y acrecentar la influencia de inversiones extranjeras directas (IED). Estos objetivos han conducido a muchas economías a liberar su comercio con distinta intensidad.¹

Así, mientras los países subdesarrollados abrian sus economías, los países industrializados imponían nuevas medidas no arancelarias para proteger sus mercados.

Mientras países avanzados acrecentaban las presiones proteccionistas, varios países en desarrollo reconocieron las consecuencias adversas de los regímenes proteccionistas y algunos se alejaron de las políticas ineficientes de sustitución de importaciones. La nueva táctica incluía, por lo general, los siguientes elementos: reducir la protección, fijar un tipo de cambio realista, aumentar los incentivos a la exportación para igualar cuando menos los de la sustitución de importaciones.²

México fue uno de los países que establecieron nuevas políticas en su economía para tener un ritmo de crecimiento a través del fomento a las exportaciones con base en la racionalización de la protección y la apertura comercial.

La racionalización de la protección y la apertura comercial

Para que la economía nacional tuviese un crecimiento sostenido y obtener mayores divisas se planteó diversificar las relaciones comerciales con los nuevos polos de desarrollo a través de un sector exportador competitivo que pudiese penetrar y permanecer en esos mercados, así como también la promoción selectiva de las importaciones de bienes intermedios y de capital.

¹ Agosin, Manuel R. y Diana Tussie, "Nuevos dilemas en la política comercial para el desarrollo", en *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 10, octubre de 1993, p. 889.

² Toro, Miguel Ángel, "La economía mundial y el ingreso de México al GATT", en Torres Blanca y Pamela Falk, *La adhesión de México al GATT*. Ed. COLMEX, México, 1989, p. 63.

El Plan Nacional de Desarrollo, 1982-1988, impulsó esta nueva política de comercio exterior, con base en la apertura comercial y la preeminencia del sector exportador. Con esta política comercial se pretende, a partir de entonces, el fomento de las exportaciones, iniciando una "nueva etapa de industrialización y comercio exterior" dejando atrás el modelo sustitutivo de importaciones.

A partir de ese Plan se establecen diversas estrategias para fomentar las exportaciones no petroleras (financiamiento, mecanismos de apoyo a las empresas pequeñas y medianas, adopción de un tipo de cambio realista, desregulación de la economía, simplificación administrativa, entre otros), pero sobre todo se adoptan medidas para racionalizar la protección comercial mediante la eliminación de precios oficiales, permisos previos de importación, así como de reducción en las tarifas arancelarias de importación y de exportación.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se integraron, supuestamente, nuevas estrategias de desarrollo basadas en las siguientes premisas (mismas que el gobierno de Salinas de Gortari retoma para su política de comercio exterior):

1. Desarrollo de un sector industrial exportador más fuerte;
2. sustitución selectiva y eficiente de importaciones de bienes de capital y de productos intermedios;
3. desarrollo del sector petrolero y principalmente la petroquímica;
4. una mayor dependencia del ahorro interno.

Durante 1985, el gobierno de De la Madrid implanta una nueva política de comercio exterior cuyas principales vertientes se sustentaron como "cambio estructural", modernización industrial y racionalización de la protección. A partir de ello, el gobierno fomenta (sin éxito) una política industrial integrada adentro y competitiva afuera. Desde el segundo semestre de ese año, hechos significativos señalan el inicio de una nueva política comercial: liberalización del régimen de importaciones combinada con la subvaluación de la moneda y la adhesión de México al GATT.

Los criterios generales de ese "cambio estructural" son:

- a) Aumento de oferta de bienes y servicios básicos;
- b) incremento del grado de integración intra e

intersectorial mediante el desarrollo selectivo de la industria de bienes de capital;

c) Vinculación de la oferta industrial con el exterior impulsando la sustitución eficiente de importaciones y la promoción de exportaciones diversificadas;

d) Adopción y desarrollo tecnológico y ampliación de la capacitación para impulsar la producción,

e) Aprovechamiento eficiente de la participación directa del Estado en áreas prioritarias y estratégicas para reorientar y fortalecer la industria nacional.

El fomento a las exportaciones se orientó en dos direcciones

...hacia sectores con ventajas comparativas reales de largo plazo y que no estén sujetos a estrategias de localización controlado por el exterior vía el dominio de la tecnología o del mercado; y hacia los sectores donde la política de sustitución de importaciones fuera ineficiente por las limitadas economías de escala que permitiera el mercado interior.³

Esto daría, según la estrategia planteada por el gobierno, posibilidad de sustituir exportando y de articular la planta productiva precisamente en los bienes de amplia difusión.

En este sentido, el objetivo de la nueva política de comercio exterior es aplicar una estrategia de protección efectiva que condicione la asignación entre las ramas y asegure la coherencia de la estrategia de desarrollo industrial con la de comercio exterior. El resultado que se espera es una mayor integración interna del aparato productivo evitando no caer en el sesgo antiexportador del modelo de sustitución de importaciones.

Durante 1985 se eliminaron los permisos de importación y se reestructuraron los niveles arancelarios para mantener un supuesto nivel de protección equivalente al resto del mundo y someter a la industria nacional a la presión de la competencia externa. Así, mediante la eficiencia y la calidad habría diversificación y ampliación de mercados internacionales.

En las etapas previas, la llamada racionalización de la protección fue paulatina.

Entre 1983 y los primeros meses de 1985, todavía 75 por ciento de las importaciones estaban sujetas a las importaciones. En julio de 1985 se adelantó significativamente el proceso de liberalización de permisos de importación; 4 mil 400 fracciones controladas se redujeron a sólo 800, pero aún representaban 38.8 por ciento del valor de las importaciones, porcentaje similar al que prevalecía en los años cincuenta.⁴

Los años de 1985 y de 1986 constituyeron un parateguas en la política de comercio exterior y la apertura a través de programas de fomento y de apoyo al comercio exterior.⁵ Es en este periodo cuando se considera remontados tanto el modelo de sustitución de importaciones como la política industrial basada en la producción y exportación petrolera, la obsolescencia de la planta productiva y la débil estrategia de fomento a la exportación manufacturera; sin que estos dos últimos puntos se consoliden todavía.

Asimismo, en 1986 México se convierte en parte contratante del GATT. Con el ingreso al Acuerdo que regula el 96 por ciento del comercio mundial, el gobierno mexicano dio un nuevo giro a la política comercial externa, ya que hubo cambios para cumplir con los requisitos que exigía este organismo. A partir de la entrada al GATT, México ha reducido su protección arancelaria⁶ (cuadro 1).

En el memorándum sobre el Régimen de Comercio Exterior de México (que formó parte del Protocolo de Adhesión de México al GATT), se enuncian cuatro políticas que inciden en el ámbito del comercio exterior:

- a) Racionalización de la protección;
- b) Fomento a las exportaciones;
- c) Franjas y zonas libres,
- d) Negociaciones comerciales internacionales.

En dicho Protocolo se establece también que "México continuará aplicando su programa de sustitución

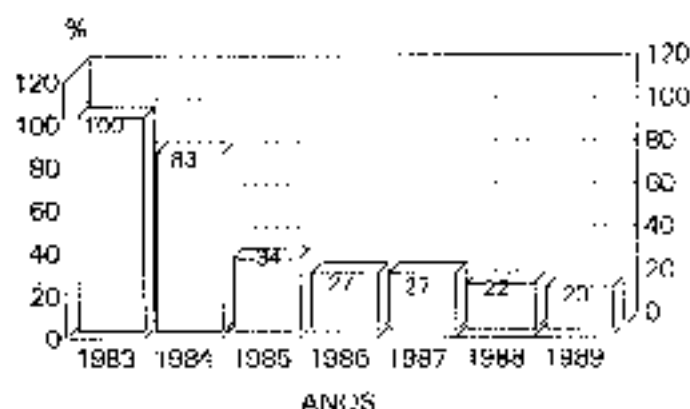
³ Pérez Montt, Eduardo. "Efectos sobre la asignación de recursos de la nueva estrategia de política comercial", en Torres Blanca, *op. cit.*, p. 113.

⁴ Los programas en que se sustentó el cambio estructural del comercio fueron el PRONAMICE y el PROFIEC. Para alcanzar la reconversión industrial nunca se adoptó un verdadero plan o programa que impulsara la anhelada modernización industrial.

⁶ Comercio Exterior, vol. 36, núm. 2, febrero de 1986, pp. 189-202.

¹ Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo (1983-1988)*

Cuadro 1
Desgravación arancelaria. Valor de las importaciones sujetas a permiso previo.



Fuente: Elaboración propia con datos de SECOFI, 1990.

gradual de los permisos previos de importación por una protección arancelaria".²

El 25 de julio, al firmar su adhesión al GATT, México se comprometió a reducir las fracciones a 375 aranceles, los cuales representaban aproximadamente 30 por ciento del valor de las importaciones que estaban aún controladas por licencias previas.

Entre 1987 y 1989 se consolidó la racionalización de la protección y la apertura comercial.

El año de 1987 fue muy importante para el proceso de racionalización de importaciones. A principios de año se redujeron los aranceles en gran número de fracciones, el arancel máximo se fijó en 40 por ciento. El número de tasas arancelarias se redujo de 13 a 7 y prácticamente se derogaron todos los precios oficiales para valoración aduanera. A partir del segundo semestre de ese mismo año se acentuó la liberalización. A finales de abril de 1988 el arancel máximo se encontraba en 20 por ciento y el valor de las importaciones controladas por permiso de importación alcanzaba el 25 por ciento.³

² Véase "Problema de Adhesión de México al GATT", en *Comercio Exterior*, vol. 36, núm. 10, octubre de 1986, pp. 876-877.

³ Pérez-Motta, Eduardo (1989).

Para 1989 el arancel máximo era ya solamente de 9.5 por ciento, mientras que el valor de las importaciones controladas a través de permisos de importación estaba en 15 por ciento (Cuadro 1).

Puede decirse que mediante la nueva política de comercio exterior se logró superar el sesgo antiexportador, pues las exportaciones petroleras que en 1982 fueron de 77 por ciento pasaron a 34 por ciento en 1988 (Cuadro 2), dejando de lado la exportación petrolera y dirigiéndose hacia otros sectores manufactureros que tuvieron demanda en mercados internacionales. No obstante, es importante destacar que antes y después de la apertura, la exportación de productos no petroleros han sido los mismos, la di-

Cuadro 2
Estructura arancelaria de la tarifa del impuesto general de importación.

	1982	1988	1989
Total de fracciones	8008	8706	11818
Media arancelaria	27.0%	22.6%	13.1%
Arancel ponderado	16.4%	13.1%	9.5%
Número de tasas	16	11	15

Fuente: SECOFI.

ferencia es que estos productos han aumentado su volumen de exportación, pero no ha habido diversificación de productos y mucho menos de mercados, y esto es una falla de la llamada nueva política comercial.⁹

A pesar que las exportaciones no petroleras se han incrementado, se corre el riesgo de que esta estrategia de industrialización no podrá sostenerse en el corto plazo, ya que, para ser constante, es necesario la elevación de la productividad de nuestras manufacturas que consiste en la innovación y adaptación de nuevas tecnologías.

De la apertura a la diversificación comercial

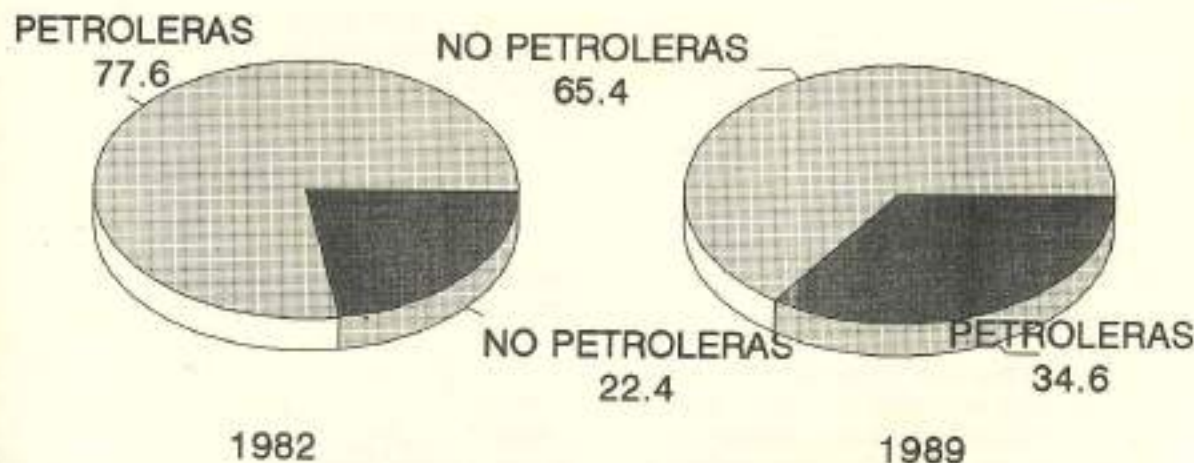
Una vez consolidada la racionalización de la protección y establecida la apertura comercial (estrategias de la política de comercio exterior que se es-

⁹ Los productos que tradicionalmente se han exportado antes y después de la apertura son: cemento, vidrio, automóviles, autopartes, motores, productos siderúrgicos, metalúrgicos, químicos y farmacológicos.

tablece en la década de los ochenta), el gobierno de Carlos Salinas plantea la diversificación de mercados a través de la firma de acuerdos comerciales y el ingreso a los principales organismos económico-financieros para obtener mayores ventajas competitivas sobre las otras naciones, así como la atracción de capitales internacionales para consolidar el modelo económico actual.

México busca activamente participar en todos los bloques económicos, establecer los acuerdos que le permitan asegurar mercados y atraer inversiones. [...] México adopta nuevas estrategias para adecuarse y para aprovechar las ventajas de los cambios del contexto internacional; una de esas estrategias básicas es la apertura comercial, que requiere ir acompañada de nuevos esquemas de crecimiento económico y de adecuación a las nuevas condiciones de las estructuras de producción que surgen en el mundo. [...] Los imperativos de la globalización de nuestra economía nos obliga a diversificar nuestros lazos, a desarrollar nuevas pautas de cola-

Cuadro 3
Estructura de las exportaciones



Fuente: SECOFI

boración con socios y regiones del mundo. No enfrentamos los retos del próximo siglo aislados o rezagados, sino inmersos en los procesos de integración que maduran ante nuestros ojos. Nuestra estrategia nos conduce a multiplicar las iniciativas en el mundo entero.¹⁰

Para insertarse en esta nueva faceta del comercio internacional, el gobierno mexicano adoptó nuevas estrategias en su política de comercio exterior que es acorde a la política comercial.

Una de las actuales estrategias del gobierno en materia de comercio exterior es diversificar productos y mercados en el extranjero. Así, en el actual Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se explica que México buscará incrementar sus relaciones comerciales con todas las regiones del mundo.

Para llevar a cabo las estrategias comerciales que plantea ese Plan, surge el Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE), que intenta corregir errores que no resolvió el programa similar del anterior gobierno. El PRONAMICE pretende impulsar la transformación de la industria nacional, así como también promover el comercio exterior mediante cinco grandes objetivos, que son:

1. Internacionalización de la industria nacional;
2. Fomento de la innovación tecnológica;
3. Incrementar la desregulación;
4. Impulsar las exportaciones no petroleras, y
5. Modernizar y diversificar el comercio exterior.

El PRONAMICE propone, ante todo, continuar apoyando la internacionalización de la economía nacional "olvidando por completo" el antiguo esquema de sustitución de importaciones. Además, plantea que la economía mexicana debe dejar de producir de todo y enfocarse a la especialización.

El nuevo paradigma de modernidad económica se caracteriza por la globalización de la economía y la mayor competencia internacional, que han motivado a los países a especializarse en la producción de bienes en los que gozan de mayores ventajas comparativas.¹¹

¹⁰ Gabinete de Política Exterior. La política exterior de México en el nuevo orden mundial, FCE, México, 1993, pp. 149-150.

¹¹ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Programa Nacio-

Este Programa plantea que la industria nacional tendrá que reorientarse para que no se produzcan artículos o manufacturas que otros países hacen bien y mejor; es decir, tendremos que especializarnos con base en las ventajas comparativas que poseemos. Esta especialización, según el PRONAMICE, abarcará a la planta productiva y a los recursos financieros que tienen el empresario y el gobierno.

Para realizar este propósito, el PRONAMICE plantea diversas estrategias que el gobierno impulsará:

1. Propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competitividad;
2. Lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos;
3. Promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior, y
4. Crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

A pesar de que hay planes y programas que pretenden la modernización de la industria nacional de exportación, la diversificación de mercados y productos, la política de comercio exterior presenta tres graves problemas:

1. El déficit en la balanza comercial, ahora importamos más y no logramos que las exportaciones repunten o alcancen un equilibrio con las importaciones;
2. La concentración de mercados y de empresas exportadoras ya no ha logrado la diversificación de productos, mercados, y ahora de empresas exportadoras, y
3. La obsolescencia de la industria nacional, ya que se carece de una verdadera política industrial.

Los problemas de la diversificación del comercio exterior de México

Como ya se ha mencionado, una de las actuales estrategias del gobierno en materia de comercio exterior es diversificar productos y mercados en el extranjero. Así, en el actual Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se explica que México buscará incrementar sus

nal de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994. Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 en su apartado sobre política comercial.

relaciones comerciales con todas las regiones del mundo.

No obstante, es cuestionable la diversificación de productos y mercados en el exterior, ya que en la década de los ochenta México pasó de una balanza comercial superavitaria a deficitaria (cuadro 4).

En 1983, exportamos productos con valor total de 22 mil 312 millones de dólares (mddls) e importamos 7 mil 778 mddls. Es en 1988 cuando empieza a disminuir el superávit comercial, ya que las exportaciones de productos fueron de 20 mil 565 mddls y las importaciones ascendieron a 18 mil 898 mddls.

En 1989 por primera vez se tuvo una balanza comercial deficitaria, las exportaciones fueron de 22 mil 765 mddls y las importaciones llegaron a 23 mil mddls. A partir de ese año la balanza comercial ha sido deficitaria. En 1990 las exportaciones ascendieron a 26 mil 950 mddls y las importaciones fueron de 29 mil 798 mddls.

En 1991 las exportaciones ascendieron a 26 mil

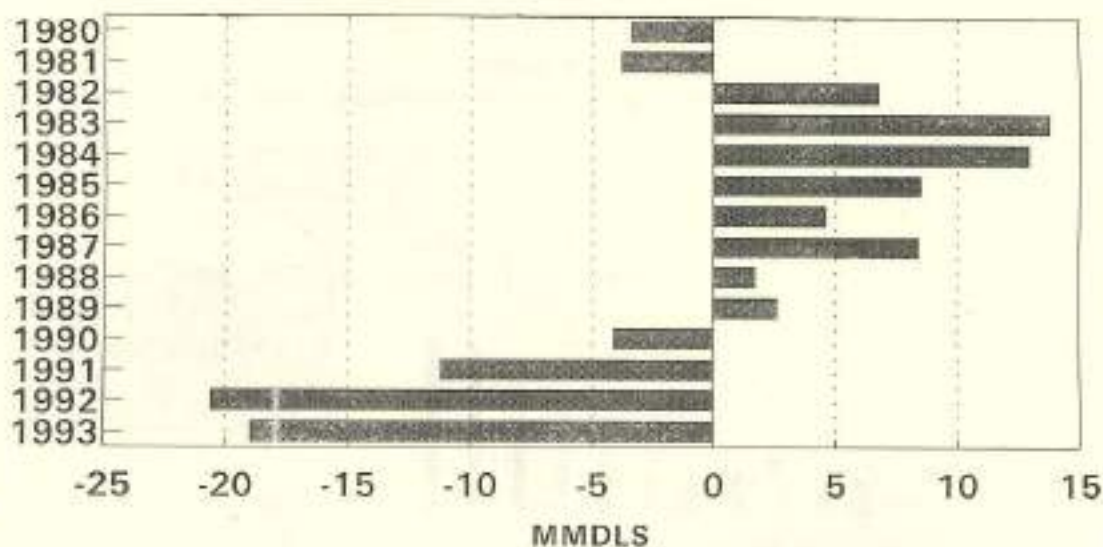
854.5 mddls y las importaciones sumaron 48 mil 192.6 mddls. En 1992 se captaron 27 mil 515 por las mercancías que se exportaron; sin embargo, se gastaron 48 mil 192.6 mddls por los insumos que se compraron en el exterior. Para 1993 las exportaciones ascendieron a 29 mil 980 mddls y el total de las importaciones fueron de 48 mil 925.3 mddls (ver cuadro 5).

El déficit comercial

¿problema coyuntural o estructural?

En ocasiones se explica que el déficit de la balanza comercial es sano, ya que la mayoría de las importaciones corresponden a maquinaria para modernizar la planta productiva, pero ¿estaremos siempre supereditados a la tecnología del exterior? ¿No caeremos en errores de antaño que tanto se critican hoy día?

Cuadro 4
Déficit comercial de México



■ Series 1

FUENTE: ELABORADO CON DATOS DE BANXICO

Desde que se inició la apertura comercial, se explicó que uno de los objetivos a alcanzar en el corto plazo sería la diversificación de productos y mercados; sin embargo, llevamos más de una década de haberse planteado la tesis del actual modelo de comercio exterior (1982) y nueve años de haberse iniciado en la práctica la apertura comercial (1985) y la diversificación no se ha dado, al contrario, la concentración comercial con un solo país ha crecido.

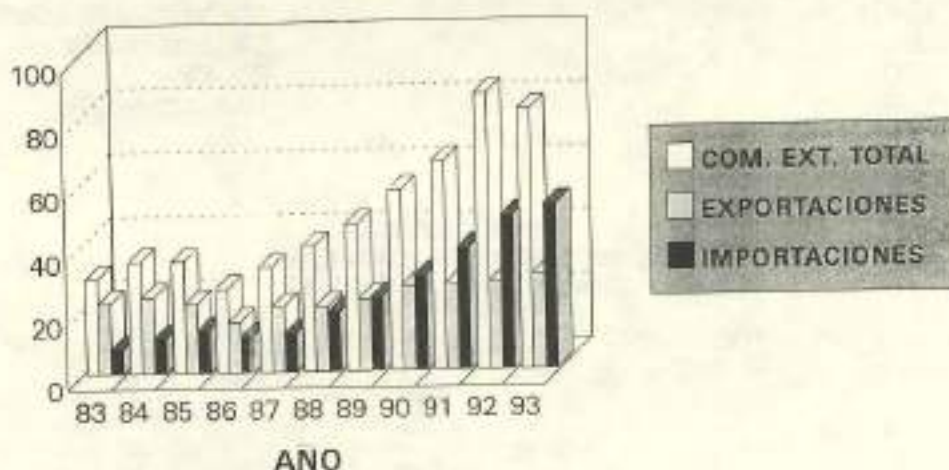
En 1983 tuvimos un intercambio comercial con Estados Unidos que ascendió a 17 mil 929 mddls. Y en 1992 nuestra relación comercial con este país ascendió a 20 mil 468 mddls en exportaciones y en importaciones fue de 22 mil 891 mddls.

Si tomamos en cuenta que de las importaciones totales que realizamos, el 63 por ciento corresponden a bienes de uso intermedio; que el 20.43 por ciento corresponden a bienes de capital, y que el 16.6 por ciento a bienes de consumo y que Estados Unidos es nuestro principal socio comercial, podremos derivar que no sólo este país es nuestro principal socio comercial y financiero, sino que también es el principal mercado donde compramos la tecnología para modernizar nuestra industria.

Un ejemplo del problema que presenta la supuesta diversificación es que México tiene déficit con casi todas las regiones comerciales: América del Norte, ALADI, la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC), Cuenca del Pacífico Oriental (CUPO). Únicamente se tiene superávit comercial con el Sistema de Integración Centroamericano y el CARICOM, con quienes el comercio es relativo (cuadro 6).

Por ende, la falta de una verdadera diversificación está dando como resultado que México tenga déficit comercial con la mayoría de los países con los que tiene un elevado intercambio de mercaderías. En 1992, de los 20 principales socios comerciales, a 16 importó más de lo que exportó. Nuestro país tiene una balanza deficitaria con Estados Unidos, Japón, la Unión Europea (particularmente con Francia, Alemania, Italia, Reino Unido y Holanda), Canadá, Argentina, China, Brasil, Panamá, Corea del Sur, Nueva Zelanda. Sin duda, este déficit es consecuencia de la carencia de una política industrial acorde al crecimiento de las empresas mexicanas y por ende no podemos tener una industria que respalde esa diversificación; este desarrollo tecnológico que México debe

Cuadro 5
Los efectos de la apertura en la balanza comercial



ELABORADO CON DATOS DE BANKICO
MILES DE MILLONES DE DOLARES

Cuadro 6
Comercio exterior de México por bloques económicos y áreas geográficas



ALCAN: Área de Libre Comercio de América del Norte; SICA: Sistema de Integración Centroamericano; ALADI: Asociación Latinoamericana de Integración; G-3: Méx-Col-Ven; CARICOM: Mercado Común del Caribe; UE: Unión Europea; AELC: Asociación Europea de Libre Comercio; SA: Sudeste Asiático.

impulsar debe ser acorde a la apertura comercial y a la altura de nuestros principales socios comerciales.

Este es uno de los factores por los cuales el comercio exterior de México aún no logra la diversificación en mercados, productos y empresas. En el primer caso, el 73 por ciento de las exportaciones se dirigen hacia un solo mercado, el estadounidense; otros cinco países son destino de nuestras exportaciones: Francia, Alemania, Japón, Canadá y Brasil. En productos la concentración es similar, ya que el 60 por ciento de las ventas al extranjero están concentradas en 10 productos; esos productos son exportados por el 2 por ciento de las empresas establecidas en el país y el 70 por ciento de las exportaciones mexicanas lo realizan aproximadamente 270 empresas (en su mayoría transnacionales). El 93.7 por ciento de las ventas manufactureras se lleva a cabo a través de empresas medianas y grandes, en tanto que la pequeña empresa participa con el 6.3 por ciento de las exportaciones.

Por otro lado, las importaciones también están altamente concentradas, ya que son 200 empresas las que realizan el 80 por ciento de las importaciones y solamente 190 de las empresas tienen capacidad para financiar de manera directa sus compras del exterior.

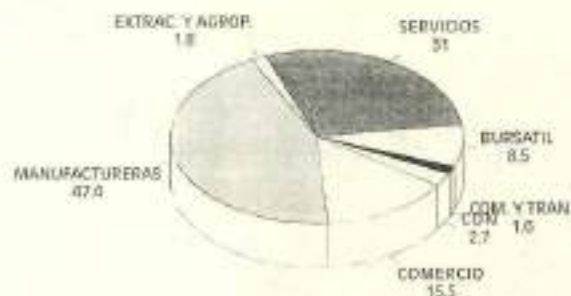
Atracción de inversión extranjera directa ¿dependencia del ahorro externo?

El déficit comercial aún es sostenible, pero por la pugna que existe a nivel internacional por la atracción de recursos frescos, se corre el riesgo de que la balanza de capitales reduzca su crecimiento; además de que la dependencia de capitales siempre ha sido peligrosa.

Por ejemplo, en 1993 el flujo de la inversión externa ascendió a 15 mil 617 mddls, que supera en 87.4 por ciento a los 8 mil 334.8 mddls captados en 1992. Asimismo, la inversión extranjera captada en lo que va del sexenio acumuló 41 mil 740.9 mddls, superando los 24 mddls que se establecieron como meta en el periodo 1989-1994, situándose el saldo histórico en 65 mil 828.3 al cierre de 1993.

De los 15 mil 617 mddls, que se captaron el año pasado, 8.5 por ciento del total se dirigieron al mercado bursátil. La inversión en ese mercado aumentará con la nueva Ley de Inversión Extranjera (cuadro 7). Sin duda, el sector que se beneficiará con esta Ley es el de los servicios financieros, ya que ahora con el TLC se abren nuevos sectores a la inversión foránea.

Cuadro 7
Distribución sectorial de la inversión extranjera en la economía mexicana



FUENTE: SECOFI

En este renglón México también tiene concentrado el origen de los capitales que invierten en la economía nacional. Los países que son nuestros principales socios inversionistas son: Estados Unidos, con el 68 por ciento del total; Reino Unido, con 6.1; Alemania, con 5.3; Suiza, con 4.3; Japón, con 4.0; Francia, con 3.8; España, con 2.0; Holanda, con 1.6; Canadá, con 1.5; Suecia, con 0.9, e Italia, con 0.2 por ciento (cuadro 8).

En comparación al crecimiento que ha tenido la balanza de capitales (que en 1993 ascendió a 30.9

mil mddls), la balanza en cuenta corriente es deficitaria (en el mismo periodo fue de 23.4 mil mddls). Si bien este déficit es sostenido por la entrada de capitales, sí es preocupante que tenga incrementos que puedan rebasar el monto total de los capitales externos.

Sobre este tema, BANXICO en su informe anual señala que:

En relación con el déficit que en 1992 registró la cuenta corriente de la balanza de pagos, cabe recordar que en el Informe correspondiente a 1991 se hizo el pronóstico de que dicho saldo deficitario podría incrementarse en la medida en que continuara el proceso de modernización de la economía. El dinámico comportamiento mostrado por la inversión privada y la entrada de capitales son demostración de que la modernización ha proseguido y de que, por ello, el déficit de la cuenta corriente terminó aumentando.

No obstante que la inversión privada se ha inclinado hacia el sector manufacturero y de servicios, y en mayor medida hacia el mercado bursátil, no se ha logrado ese cambio estructural que el gobierno pretende en la industria para lograr así mejor competitividad internacional.

Cuadro 8
Inversión extranjera en México por países y regiones comerciales



FUENTE: SECOFI

AN: América del Norte; UE: Unión Europea; AL: América Latina; AELC: Asociación Europea de Libre Comercio; SA: Sudeste Asiático



El peligro de un constante déficit comercial estriba en la no consolidación de un modelo establecido hace más de diez años donde las importaciones incrementan anualmente y las exportaciones no tienen esa dinámica para disminuir ese desequilibrio. La estrategia que ha establecido el gobierno para modernizar la industria no ha sido alcanzada. La modernización que se pretende de la industria y del comercio exterior hasta la fecha no ha sido la base del crecimiento del sector externo, principalmente el exportador.

Este problema del déficit comercial afecta la balanza en cuenta corriente, pues el creciente desequilibrio externo pone en tela de juicio el programa económico del gobierno. Para 1994 se calcula que el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos podría ascender a 27 mil millones de dólares, siendo el más alto de la historia del país; con este año serían ya seis años de un constante déficit en cuenta corriente.

Sin duda, para financiar ese desequilibrio es necesaria la atracción de capitales, pero el problema es que en el sistema financiero internacional se advierten serias dificultades para la colocación de inversión extranjera en nuestro país, principalmente la de

cartera. En caso de que el déficit en cuenta corriente aumentara, habría tres opciones para contrarrestar los efectos negativos en la economía mexicana:

1. Intervención del Banco de México a través de la utilización de las reservas internacionales;
2. Atracción de mayor capital extranjero, y
3. Mayor endeudamiento del gobierno y del sector privado.

Un punto fundamental para disminuir el déficit comercial, y por ende el de la cuenta corriente de la balanza de pagos, es la instrumentación de proyectos tecnológicos en el proceso productivo, aparte de la atracción de capital extranjero. Es decir, la tecnología debe estar dirigida al desarrollo industrial y no quedarse como proyecto en los centros de investigación.

Para ello, es preciso que haya mayor impulso, a través de más y mejores recursos a los investigadores. Hoy día la ciencia, la tecnología y la empresa deben estar vinculadas e incrementar la producción e impulsar así una política industrial para dar paso a una política empresarial. Este ha sido, y es actualmente, el éxito de las potencias exportadoras: Alemania, Japón, Corea, Singapur, donde se destinan grandes sumas de dinero para el desarrollo científico y tecnológico.

Para elevar la competitividad internacional de la industria, se requiere incrementar la productividad y la calidad en los procesos productivos de las ramas industriales del país, a través del mejoramiento tecnológico y la calificación de los recursos humanos. [...] Cada empresa podrá seleccionar la tecnología que mejor convenga a su estrategia productiva y comercial. La investigación y el desarrollo tecnológico deben orientarse a la solución de los problemas concretos de las empresas e industrias del país, así lo cual deberá propiciarse el acercamiento de éstas a los centros o institutos tecnológicos.

Esto es lo que propone el PRONAMICE, pero no se ha alcanzado esta estrategia.

La empresa, principal actor del comercio exterior, debe considerar que si no instrumenta tecnologías que se adecuen a su proceso industrial quedará rezagada. Aquí es donde surge el problema: si no hay producción interna de bienes de capital o de uso intermedio, se deben importar de países donde sí hay oferta. Los bienes de uso intermedio tuvieron en 1992 un crecimiento de 21 por ciento en comparación a 1991, los bienes de capital han tenido un crecimiento similar; en 1992 fue de 36 en comparación a 1991. Los bienes de consumo tuvieron una variación porcentual de 34 por ciento en el mismo periodo.

El problema es que la importación de los bienes de capital y uso intermedio no se reflejan en el aumento de la exportación de productos no petroleros. El sector exportador que mantiene una tasa de crecimiento es el manufacturero (de 14.1 por ciento), pero no ha representado ese dinamismo que se esperaba al principio del sexenio. El sector más afectado es el extractivo, que ha disminuido sus ventas en el exterior (menos 11 por ciento). El petróleo sigue representando una fuente de divisas importante para el país, alrededor de 9 mil millones de dólares.

¿Se ha buscado la diversificación comercial?

México-Estados Unidos-Canadá: hacia la consolidación del TLC

La relación con Estados Unidos siempre ha sido tormentosa, desde las invasiones sufridas el siglo pasado hasta las presiones por la lucha contra el narcotráfico

y finalmente por la instauración de una democracia plena en México. Sin duda, la firma del Tratado de Libre Comercio dará un giro de 180 grados a la relación de México con sus dos socios de América del Norte.

Con la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos y Canadá, las exportaciones tendrán:

1. La seguridad de acceso al mercado más importante del mundo.
2. Ninguno de los tres países participantes impondrá de manera unilateral medidas no arancelarias.
3. Las disputas comerciales se dirimirán a través de paneles *ad hoc*.
4. Habrá mayor acceso a servicios financieros.
5. Habrá reglas claras en las transacciones entre los tres países.

Con el TLC las transacciones comerciales aumentarán con Estados Unidos y crecerán con Canadá, pues habrá eliminación de barreras al comercio, promoción de condiciones para una competencia justa, incremento de las oportunidades de inversión, protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual; establecimiento de procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como el fomento a la cooperación trilateral, regional y multilateral.

Es necesario puntualizar que México tiene con Estados Unidos y Canadá una enorme asimetría económica resultado del desarrollo de los tres países. El producto nacional bruto de México en 1990 fue de 27 mil 748 mddls; el de Estados Unidos fue de 5 billones 470 mil 200 mddls, y el de Canadá ascendió a 570 mil 401 mddls. También hay una notable diferencia en el ingreso *per capita* en los tres países: en el mismo periodo el ingreso per habitante en México fue de 2 mil 931.5 dls, en Estados Unidos de 21 mil 756.4 dls., y en Canadá de 21 445.6 dls.

La ventaja que traerá el TLC, será que en 15 años, dependiendo el sector, los productos de la región tendrán aranceles cero en los tres países y, por ende, las importaciones que realizan empresas legalmente establecidas en nuestro país tendrán un arancel *ad valorem* de tasa cero. El 70 por ciento de nuestras exportaciones quedarán, de inmediato, libres para ingresar a los mercados estadounidense y canadiense, mientras que nosotros liberaremos únicamente el 40 por ciento de los productos que ellos nos exportan.

Una de las principales desventajas que México enfrentará con el TLC es la innovación de la planta

productiva, ya que el 90 por ciento de las empresas mexicanas no cuenta con tecnologías nuevas para competir frente a sus similares de Estados Unidos y Canadá. Sin duda, hoy día, el desarrollo científico-tecnológico es vital para todo país que desea participar en la globalización de la producción, por ende es necesario desarrollar una planta industrial moderna que incorpore en el proceso productivo los cambios tecnológicos para que los productos susceptibles de ser exportados contengan calidad, eficiencia y competitividad.

Los resultados del TLC los tendremos a la vuelta de cinco años aproximadamente. Lo que sí es obvio es que México tiene una ventaja comparativa más en el comercio internacional. Pero también los demás países, principalmente los latinoamericanos y los del sudeste asiático, ya no ven a México como un socio, sino como un rival comercial al cual hay que vencer.

Los efectos del Acuerdo de Complementación Económica México-Chile en la diversificación comercial

El 22 de septiembre de 1991 se firmó en Santiago de Chile el Acuerdo de Complementación Económica entre México y Chile que entró en vigor el 1o. de enero de 1992 donde se establece que en un plazo de cuatro años, ambos países tendrán un arancel para los artículos provenientes de cualquiera de estas naciones. A partir del 1o. de enero de 1992 el arancel máximo es del 10 por ciento; para 1993 fue del 7.5 por ciento; en 1994 es de 5 por ciento; en 1995 el gravamen máximo común estará en 2.5 por ciento y en 1996 se establecerá un arancel de cero por ciento.

Sin embargo, habrá productos cuya desgravación total será en seis años. A partir de 1992 el arancel para los productos agropecuarios, químicos y petroquímicos, forestales, textiles y de vidrio fue del 10 por ciento y anualmente disminuirá un dos por ciento hasta llegar a tasa cero en 1998. En el sector automotriz la desgravación total será a partir de 1996, con una regla de origen de un mínimo de 32 por ciento de integración nacional.

Es importante destacar que nuestro comercio con Chile no rebasa los 120 mddls. México exporta a ese país productos con un valor total de 85 mddls e importa alrededor de 35 mddls. No obstante, este intercambio comercial puede aumentar, ya que Chile cuenta con un mercado potencial de 13 millones de

consumidores; además hay diversas demandas de productos mexicanos que pueden ayudar a la diversificación de las exportaciones.

Los productos mexicanos que tienen perspectivas en el mercado chileno son: las autopartes; productos químicos y petroquímicos; materias primas y equipo para la industria minera; maquinaria agrícola; cerámica; equipo y materias primas para la industria textil, editorial y de papel; equipo de oficina; equipo de computación y telecomunicaciones, y alimentos y bebidas. La última palabra la tiene el empresario si es que desea utilizar este Acuerdo.

Este tipo de Acuerdo es el primero que México firma con un país latinoamericano. El comercio exterior de México debe diversificarse a través de nuevos nichos de mercados. No sólo miremos al norte, también al sur del continente donde hay mercados para nuestras exportaciones. Asimismo, los países miembros de ALADI se conceden preferencias arancelarias entre sí y las exportaciones mexicanas que se dirigen a los países de esta Asociación gozan de estas preferencias. Aprovechemos todas las ventajas económicas, arancelarias y geográficas de la región para expandir nuestro comercio hacia toda América Latina.

El acuerdo marco México-Centroamérica

El pasado 20 de agosto, México y los países de Centroamérica firmaron un Acuerdo Marco para establecer un Tratado de Libre Comercio. En principio se tiene planeado que en 1996, con base en este Acuerdo, se haya eliminado el arancel para las mercancías de la región.

Cabe destacar que en la reunión cumbre entre el Ejecutivo de México y los gobiernos de los países de Centroamérica, celebrada en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, el 10 y 11 de enero de 1991, se establecieron las bases políticas para constituir una zona de libre comercio. Finalmente esta propuesta se convirtió en realidad; ahora Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua —Panamá no fue incluida en este Acuerdo— tienen que negociar por separado con México los sectores que estarán en la zona de libre comercio.

El "Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial", como así se le denominó, pretende incrementar el comercio entre México y los países de la región. Cabe destacar que el mercado centroamericano no ha sido atractivo para

el comercio exterior de México; se puede decir que hay desinterés a pesar de que en la región se encuentran importantes nichos de mercados para algunos productos mexicanos.

En lo referente a las relaciones comerciales de México con esos países, el año pasado fue de 557 millones 715 mil dólares. Creció las exportaciones mexicanas hacia el Istmo ascendieron a 411 millones 349 mil dólares y las importaciones provenientes de la región tuvieron un monto total de 146 millones 366 mil dólares.

Los productos que más exporta nuestro país son bienes de capital y manufacturas; el 37 por ciento de las exportaciones mexicanas hacia el área es de petróleo. Las importaciones provenientes de esas naciones representan el 0.38 por ciento del total y las exportaciones son el 1.45 por ciento de las ventas que México realiza al exterior.

Acuerdo comercial México-Costa Rica

Al amparo del Acuerdo establecido con Centroamérica, México y Costa Rica inician negociaciones para establecer un acuerdo bilateral, el cual es firmado el 3 de marzo de 1994 y entrará en vigor el 30 de enero de 1995. Los temas más importantes dentro de este acuerdo son el agrícola y las reglas de origen. Con este acuerdo, el 65 por ciento de las exportaciones que se dirigen a Costa Rica entrarán libre de aranceles a partir de 1995. Este acuerdo, por las características del mercado costarricense, tiende a ser aprovechado principalmente por empresas pequeñas y medianas.

Este tratado cubre los temas de acceso a mercados; reglas de origen; agricultura; normas técnicas; normas fito y zoonómicas; salvaguardas; compras gubernamentales; prácticas desleales; inversión; servicios; propiedad intelectual y solución de controversias.

Acuerdo comercial México-Colombia-Venezuela

En junio de 1994, los presidentes de México, Colombia y Venezuela firmaron el acuerdo que crea la zona comercial del Grupo de los Tres. Este Tratado tiene siete grandes áreas de negociación: acceso a mercados, reglas de comercio, inversión, servicios, compras del sector público, propiedad intelectual y solución de controversias. Estas áreas no fueron ne-

gociadas en los acuerdos firmados con anterioridad con Chile y Costa Rica, respectivamente.

Con este acuerdo, México diversifica (políticamente) sus relaciones comerciales con el cono sur del continente, que si bien con ALADI ya había intercambio comercial regional, con Colombia y Venezuela se busca aumentar el comercio y la presencia de empresas en el sur de América. Sin duda, estos esquemas de negociaciones con diversas subregiones de América Latina tienen como estrategia principal dentro de esta paleta comercial, abrir mercados donde las empresas pequeñas y medianas tengan oportunidad de exportar ya sea de manera inmediata, o bien de manera indirecta al subcontratar con las grandes empresas. La liberalización comercial entre los tres países será en diez años y finalizará en el año 2005 y creará un mercado de 142 personas y de 344 mil millones de dólares de producto bruto conjunto.

Este acuerdo incorpora los temas que en el comercio internacional son consuetudinos como nuevos, ya que apenas comienzan a establecerse mecanismos para su regulación. En así como la inversión, el sector servicios, la propiedad intelectual y las compras gubernamentales son parte de este acuerdo. Con estos sectores negociados, el acuerdo del G-3 es similar al firmado por México, Estados Unidos y Canadá, excepto los temas laborales y ambientales.

Este es el acuerdo subregional más ambicioso que se haya firmado y será un esquema a seguir para los países de América Latina que negocian acuerdos de integración.

Las negociaciones de México en la ALADI

Es preciso resaltar que América Latina desde los sesenta tenía ya un acuerdo que impulsaba la integración regional. El 18 de febrero de 1960 fue firmado el Tratado que establece una Zona de Libre Comercio e instituye la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) que había fijado un período de 12 años para perfeccionar la zona de libre comercio, sin embargo, nunca se alcanzó ese objetivo, uno de los factores que influyeron para detener ese proceso fue la llegada de gobiernos militares en el subcontinente, amén de la recesión internacional que afectó a todas las economías del mundo.

La ALALC fue sustituida el 12 de agosto de 1980 por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) que se constituyó con base en el Tratado de

Montevideo que impulsa más que una integración económica, mecanismos de cooperación económica mediante el establecimiento de un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional y por acuerdos de alcance parcial. Por el mismo desarrollo de la región también se han adoptado acuerdos comerciales de carácter sectorial, acuerdos de complementación económica, acuerdos de apertura de mercados.

Nuestros principales socios en América Latina son Argentina, Brasil, Colombia y Venezuela. Con esta región tenemos relaciones comerciales que ascienden a 2 mil 342 mddls, y donde colocamos exportaciones con un valor total de mil 915 mddls e importamos de la región 437 mddls.

La causa principal de que la integración latinoamericana no avance se debe a:

1. El excesivo endeudamiento externo de la región;
2. Las altas tasas arancelarias;
3. La adopción generalizada de restricciones no arancelarias;
4. La falta de cumplimiento de los compromisos establecidos;
5. Problemas políticos y sociales de la región.

Un obstáculo que tiene ALADI es que nunca se han fijado fechas, como las tenía la ALAC, para lograr una verdadera integración económica, ya que el mismo Tratado de Montevideo establece que no habrá reciprocidad con los miembros de menor desarrollo económico. Asimismo, el Tratado de la ALADI ya no se adecua al actual contexto regional e internacional. Es por ello que diversos países miembros han buscado sus propios mecanismos de integración subregional. Estos mecanismos de integración son alentados por la creación de comercio buscando la complementación de sus mercados e impulsando la especialización de la producción a través de las ventajas competitivas y de las economías de escala. Esta nueva etapa de la integración regional no es precisamente impulsada por el Tratado de Montevideo, al contrario, ahora es un obstáculo para consolidar la integración subregional.

Es por ello que México ha dado el primer paso para evitar cumplir con el artículo 44 del Tratado de Montevideo que exige que todo país miembro de ALADI que otorgue cualquier preferencia a otro país miembro o no de ALADI deberá hacer extensiva esa preferencia a los otros miembros del Tratado. Méxi-

co logró suspender por cinco años esa cláusula y no otorgar las preferencias que negoció con Estados Unidos y Canadá. El resto de los miembros de ALADI no objetaron la petición, ya que también están inmersos en procesos de integración subregional. Por ejemplo, el MERCOSUR, que para 1995 busca adoptar un arancel externo común, está formado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; el Grupo de los Tres, que se ha establecido por un acuerdo de libre comercio, está constituido por México, Colombia y Venezuela; México y Chile firmaron un Acuerdo de Complementación Económica, que para 1998 habrá eliminado las barreras arancelarias y no arancelarias entre las dos naciones; por su parte, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela forman parte, a través del Acuerdo de Cartagena, del Grupo Andino.

Este proceso de integración regional no sería nuevo si se realizara con base en el Tratado de Montevideo, pero algunos de estos mecanismos de integración subregional surgieron y otros cambiaron su rumbo una vez que Washington lanzó su "Iniciativa de las Américas" (que es una versión moderna de la Doctrina Monroe: "América para los americanos"). Esta estrategia de Estados Unidos busca abrir los mercados de América Latina para aprovechar sus ventajas competitivas y sus economías de escala para que las empresas estadounidenses tengan mayor capacidad de competir con las firmas europeas y japonesas.

El Acuerdo Marco México-Unión Europea

Nuestro segundo socio comercial lo constituye la Unión Europea, cuyos miembros son: Alemania Federal, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Holanda, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido; estos países forman un mercado único a partir del primer día de 1993 aboliendo las fronteras físicas, técnicas y fiscales entre sí. Con este proceso integracionista, la Unión Europea representa el mercado más grande del mundo donde circulan sin ninguna restricción las personas, mercancías, bienes y servicios.

En 1983, el comercio exterior de México con la Unión Europea ascendía a 3 mil 037 mddls. En ese año exportamos a la Unión Europea 2 mil 820 mddls e importamos mil 217 mddls. Para 1991 exportamos a la Comunidad 2 mil 857 mddls en productos y le compramos mercancías con un valor total de 4 mil

346 mddls. Asimismo, la Unión Europea representa también nuestro segundo socio inversionista: en 1990, el total del capital invertido en México por sus países miembros ascendía a 5 mil 293 mddls.

México y la Unión Europea firmaron el 26 de abril de 1991 el Acuerdo Marco que sustituye al de 1975. Este Acuerdo fue aprobado por el Senado mexicano el 15 de agosto pasado de 1991 y el Parlamento Europeo lo ratificó el 10 de septiembre de ese mismo año. En su artículo 43o. se explica que

el presente Acuerdo entrará en vigor el primer día del mes siguiente a la fecha en la cual las partes contratantes se hayan notificado el cumplimiento de los procedimientos jurídicos necesarios a tal efecto y se concluye por un periodo de cinco años.

Este Acuerdo es importante para México pues la Unión Europea constituye un mercado potencial que ocupa los primeros lugares en la economía mundial. El volumen de los intercambios de la Unión Europea la proyecta como un socio óptimo en el comercio internacional. En términos globales, la Europa de los Diece aporta cerca del 25 por ciento, Estados Unidos el 15 por ciento y Japón el 9.5 por ciento de las transacciones comerciales internacionales. El comercio exterior de la Unión Europea representa, en promedio, cerca del 27 por ciento del PIB comunitario.

El actual Acuerdo Marco es el más ambicioso que México haya firmado con bloque comercial alguno: por otro lado, para la Unión Europea constituye el primero de este tipo que firma con un país subdesarrollado.

En particular, este Acuerdo se aplicará en los siguientes sectores:

- a) Industrias;
- b) Propiedad intelectual, incluida la industrial, normas y criterios de calidad;
- c) Transferencia de tecnología;
- d) Agroindustria;
- e) Piscicultura y pesca;
- f) Planificación energética y la utilización racional de la energía;
- g) La protección del medio ambiente;
- h) La gestión de los recursos naturales;
- i) Los servicios, incluidos los servicios financieros, turismo, transporte, telecomunicaciones, informática;

b) La información sobre temas monetarios.

Los empresarios mexicanos tienen alternativas en el mercado eurocomunitario que les ofrecen otras oportunidades; si bien Estados Unidos es nuestro principal socio comercial, no podemos dejar de lado a la Unión Europea, que a partir del 1o. de enero de 1993 es el mercado más grande del mundo. Actualmente México con Canadá y Estados Unidos tienen ya un tratado de libre comercio que eliminará las barreras arancelarias y disminuirá las barreras no arancelarias en un lapso de 5, 10 y 15 años, según el sector que se trate; mientras que el Acuerdo Marco firmado con la Unión Europea ya entró en vigor. Es cierto que se trata de acuerdos totalmente distintos, pero es preciso tomar en cuenta que la UE es nuestro segundo socio comercial al que no podemos descuidar. Este Acuerdo será importante para nuestra economía siempre y cuando las empresas mexicanas lo utilicen de la mejor manera posible, por ende, es preciso darle mayor difusión.

El comercio exterior de México en la Cuenca del Pacífico Oriental, la zona más dinámica del comercio internacional.

La Cuenca del Pacífico Oriental es una región con un alto dinamismo comercial que juega un papel muy importante en la globalización de la producción, pues en esta zona comercial transita el 25 por ciento del comercio internacional. La Cuenca del Pacífico Oriental tiene un PIB de 3 mil 538 mddls, una población de mil 569 millones de habitantes, exporta alrededor de 641 mil mddls e importa 546 mddls.

Es necesario destacar que no es un bloque comercial, ya que no ha impulsado ningún tratado de libre comercio que disminuya los aranceles entre los 47 países que la conforman. La Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico es un foro donde se discuten los problemas y oportunidades comerciales que tienen los países que forman parte de la Conferencia. Por ende, no podemos hablar de un Bloque como tal.

El país con mayor presencia en la región es Japón que tiene un PIB de 2 mil 373 mddls; el valor de sus exportaciones ascienden a 264 mil mddls y sus importaciones son de 187 mil mddls. México exporta a este país en productos mil 249 mddls e importa mil 432 mddls.

Los principales productos mexicanos que se ex-

portan a esa región son: petróleo, alambón, productos siderúrgicos, tubería y cerveza. Entre los productos que se importan destacan los aparatos electrónicos, máquinas y herramientas y semillas de girasol.

México no tiene mucha presencia en la región, por ende, es vital promover los productos mexicanos para que sean demandados en la zona, y para que esto suceda es importante conocer el mercado, ya que es muy difícil comercializar en esa parte del mundo.

La participación de México en la Ronda Uruguay

Una de las características de la globalización de la producción es que ahora los bienes y servicios que se comercializan en los mercados internacionales necesitan el respaldo de nuevas tecnologías. Hoy día, la tecnología es fundamental para competir en nuevos mercados.

Ante la inestabilidad del comercio internacional, la mayoría de los países que interactúan en las transacciones mundiales han impuesto medidas no arancelarias para obstaculizar la competitividad al interior de sus fronteras comerciales. Algunas de estas imposiciones unilaterales se han llevado al seno del GATT (siempre y cuando el país que establece las medidas y el país afectado sean partes contratantes del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio).

Por ejemplo, en el marco del GATT para el comercio internacional, con base a los procedimientos de conciliación y solución de diferencias, se han presentado casos sobre prácticas desleales entre los que se encuentran: la imposición de derechos compensatorios de Estados Unidos a la carne de porcino procedente de Canadá; el caso de las restricciones impuestas por Estados Unidos a la importación de atún mexicano; las medidas aplicadas por Estados Unidos que afectan a las bebidas alcohólicas y derivadas de malta provenientes de Canadá.

Asimismo, ha habido diferencias en el marco de los acuerdos de las Negociaciones Comerciales Multilaterales. Aquí sobresalen las siguientes diferencias: la percepción de derechos compensatorios de Estados Unidos sobre el calzado procedente de Brasil; hay una disputa entre la Unión Europea y Estados Unidos por el Plan alemán de tipos de cambio para *Deutsche Airbus*; los impuestos compensatorios que Canadá ha aplicado al maíz de grano procedente de

Estados Unidos; los derechos compensatorios y derechos *antidumping* aplicados por Estados Unidos a las importaciones de salmón fresco y refrigerado procedentes de Noruega; los derechos compensatorios que impuso Estados Unidos sobre las importaciones de cemento procedente de México.

La aplicación de medidas no arancelarias que imponen los países a productos importados se deben a la falta de un mecanismo que regule estas barreras. Si bien, el GATT permite que las partes contratantes adopten los códigos sobre *antidumping* y subvenciones y medidas compensatorias, esta normatividad del comercio internacional está siendo rebasada por los cambios que está imponiendo la globalización de la producción.

En este sentido, la Ronda Uruguay es fundamental para el comercio internacional, ya que la actual regulación del GATT no se podrá aplicar a las transacciones comerciales de los siguientes 20 años, pues ésta obedece a una época donde los bloques comerciales no existían y donde la tecnología no tenía un desarrollo como el actual.

Ante la carencia de una regulación que contemple los nuevos cambios comerciales, financieros y tecnológicos, diversos países han adoptado leyes internas que protegen a su mercado de la competencia externa. Entre éstos destacan: Japón, por las restricciones aplicadas a la importación de ciertos productos agropecuarios; Estados Unidos, por la aplicación del artículo 337 de su Ley Arancelaria de 1930 (que afecta a productos de la Unión Europea en materia de propiedad intelectual); las restricciones de Canadá a las importaciones de helados y yogurt; la Unión Europea, por las subvenciones que otorga a los productores de semillas oleaginosas y proteínas conexas destinadas a la alimentación animal.

La mayoría de las disputas llevadas al marco del GATT son entre países industrializados; también, la mayor parte de las barreras no arancelarias las imponen las naciones industrializadas. El Fondo Monetario Internacional (FMI) explica que son 22 países industrializados los que realizan el 70 por ciento de las exportaciones mundiales; estos 22 países controlaban en 1987 el 74 por ciento del comercio mundial y en 1992 disminuyó al 72 por ciento.

El comercio que han ido perdiendo los países industrializados está siendo cubierto por los subdesarrollados que controlan el 28 por ciento de las exportaciones mundiales. Naciones como Corea del Sur,

México, Brasil, Chile; o economías de reciente industrialización (NIE's en inglés) como Hong Kong, Taiwan, Singapur, son los que han ganado espacio en el comercio internacional.

Es por ello que los países subdesarrollados que más participan en el comercio internacional han sido acusados de exportar sus productos a precio *dumping* en los países industrializados. Por ejemplo, Estados Unidos en los derechos compensatorios que impuso en febrero a 19 países, figuran Brasil, Corea y México.

Con los cambios políticos y económicos que se dieron al principiar esta década en Europa Oriental en un corto plazo los países que han adaptado la economía de mercado se constituirán en nuevos competidores en el comercio internacional y en los mercados financieros.

La globalización de la economía no únicamente representa la constitución de un mercado mundial, sino también la disputa por los mercados donde los países que tengan los recursos tecnológicos y financieros serán los que aprovecharán los beneficios de la internacionalización de la producción.

Sin duda, son las empresas y conglomerados transnacionales quienes están sacando provecho de la conformación de la fábrica mundial que, con la nueva división internacional del trabajo, se beneficia de la tecnología de los centros de investigación de las universidades de los países industrializados, de la mano de obra barata del sudeste asiático, de la falta de leyes ambientales en América Latina y de los mercados de consumo de las naciones industrializadas.

La disputa de los mercados y la aplicación de prácticas desleales llevará al comercio internacional a una inestabilidad si la Ronda Uruguay no soluciona las controversias que la mantienen estancada.

Para como vencer el neproteccionismo que está obstaculizando el comercio internacional, la Ronda Uruguay establece los siguientes objetivos que se lograron en el Acta Final de Marrakech:

1. Liberalizar y expandir el comercio internacional en beneficio de todos los países, especialmente para las naciones subdesarrolladas

2. Mejorar el sistema multilateral de comercio basado en los principios y normas del GATT y regular las transacciones internacionales con base en disciplinas multilaterales convenidas, eficaces y exigibles.

3. Expandir la capacidad de respuesta del sistema

del GATT ante los cambios del escenario económico internacional.

4. Fomentar la cooperación en nivel nacional e internacional para fortalecer la interrelación de las políticas comerciales y otras políticas que afectan el crecimiento de la economía mundial.

La participación activa de México en la Ronda Uruguay fue de vital importancia para lograr una mayor penetración de mercados, así como mejorar la seguridad de acceso a los mismos. En particular, los principales objetivos de México en la Ronda Uruguay fueron:

1. Acceso a mercados

a) Obtener reducciones arancelarias y eliminación de barreras no arancelarias para mejorar el acceso de las exportaciones nacionales al mercado internacional;

b) Integrar el sector textil a los principios y normas del GATT, con objeto de eliminar el tratamiento discriminatorio que enfrentan las exportaciones de textiles y vestido a través del Acuerdo Multifibras;

c) Adecuar las políticas agrícolas de los países industrializados a las prácticas normales del GATT, renunciando las necesidades de los países en desarrollo importadores netos de alimentos;

d) Pagar por la aplicación del trato especial y más favorable para los países en desarrollo y tener un mejor acceso al mercado internacional en condiciones equitativas.

2. Fortalecimiento del Sistema Multilateral de Comercio

a) Aplicar de manera más transparente y disciplinada los subsidios, derechos compensatorios y *antidumping*, para combatir las prácticas desleales al comercio y evitar el hostigamiento comercial;

b) Lograr una mejor disciplina internacional en la adopción de salvaguardas a través del principio de no discriminación, que evite la aplicación de acuerdos de ordenación de mercados, entre otros;

c) Fortalecer el proceso de solución de diferencias en el GATT para resolver las disputas comerciales con celeridad y eficacia

3. Nuevos Temas

a) Mejorar la protección de la propiedad intelectual, sin que ello se convierta en una barrera de acceso injustificado a las tecnologías extranjeras

b) Liberalizar gradualmente el comercio de servicios, con base en un acuerdo multilateral que incor-

por todos los sectores, en particular los servicios intensivos de mano de obra.

j) Pugnar para que los esfuerzos unilaterales de liberación comercial emprendidos se reflejen a través de un mejor acceso de nuestras exportaciones a los mercados internacionales.

La Organización Multilateral de Comercio y la Ronda Uruguay

Las negociaciones de la Ronda Uruguay estaban planeadas para que terminaran en diciembre de 1990, pero debido a las dificultades que presentaron algunos grupos, principalmente, el agrícola y el de servicios, la ronda se prolongó cuatro años más de lo establecido. Así, las partes contratantes se reunieron en Marrakech, Marruecos, el 15 de abril de 1994 para firmar el Acta Final de la Ronda Uruguay.

Con el acuerdo alcanzado en Marrakech, el comercio multilateral tendrá beneficios en un corto plazo en la reducción de aranceles, pero no en temas referentes a la reducción de barreras no arancelarias.

Por ejemplo, México se beneficiará con la reducción arancelaria, ya que Australia, Japón, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza, Suecia y Australia disminuirán sus tarifas arancelarias en 22 y 45 por ciento a productos mexicanos. Asimismo, mejorarán las condiciones de acceso para las exportaciones en los mercados europeo, japonés y del Sudeste Asiático.

México por la política de apertura comercial que adoptó hace diez años no tendrá que disminuir sus aranceles, se solicitaba que pasaran de 50 a 35 por ciento, pues el arancel techo es de 20 por ciento, a diferencia de la Unión Europea que tendrá que bajar los aranceles de los productos industriales en 43 por ciento y los de los productos agrícolas en 38 por ciento. Esto no quiere decir que estos países otorgan reciprocidad a México, es necesario recordar que esta reducción arancelaria que adoptó nuestro país es de carácter unilateral; por otro lado, la reducción de aranceles fue parte del Protocolo de la Ronda Uruguay y las demás partes contratantes no negociaron exclusivamente con México, es por ello que los acuerdos adoptados por el GATT no responden a la apertura unilateral porque se extienden a todos los miembros del Acuerdo y esto obedece al compromiso adquirido en Protocolo de la Ronda Uruguay.

La "Declaración de Marrakech" no impedirá que

los países subdesarrollados impongan medidas proteccionistas, tampoco que los países desarrollados adopten medidas unilaterales para obstaculizar el comercio multilateral.

Con el fin de la Ronda Uruguay se pone en marcha la Organización Mundial de Comercio (OMC), que sustituirá al GATT a partir del 1o. de enero de 1995, y tiene como objetivo impedir la adopción de represalias unilaterales.

El acuerdo por el que se establece la OMC prevé un marco institucional común que abarcará el acuerdo general, modificado en la Ronda Uruguay; todos los acuerdos e instrumentos concluidos bajo sus auspicios, y los resultados integrales de la Ronda. El marco de la OMC servirá de vehículo para garantizar que los resultados de la Ronda Uruguay que se traten como un "todo único" y, por consiguiente, el de ser miembro de la Organización entrañará la aceptación de todos los resultados de la Ronda, sin excepción alguna.

La OMC tendrá como una de sus primeras tareas convocar a negociaciones para tratar temas sobre el comercio y medio ambiente y temas laborales y comercio, donde los países desarrollados tienen amplio interés en imponer medidas unilaterales para aquellas naciones que no cumplan con normas ecológicas y laborales.

Sin duda, uno de los beneficios de la Ronda Uruguay es el haber reducido los aranceles en el comercio internacional, pero con los bloques comerciales surgen las normas de origen que son obstáculos técnicos al comercio exterior, que si bien las partes contratantes tienen el derecho de imponerlas, con los bloques comerciales se desvía el comercio en lugar de complementar mercados y los principales afectados son los países que no forman parte de estos pactos comerciales. La OMC no podrá hacer nada al respecto, pues es una organización reguladora y normativa y no coercitiva. Al parecer la OMC surge sin vida.

Conclusiones

México requiere que su comercio exterior sea una de las bases que sustente el crecimiento, porque el comercio constituye sólo una estrategia dentro de la economía nacional. En este sentido, es prioritaria la modernización de la planta productiva, como con-

dición de crecimiento y desarrollo a través del fomento a la investigación científica y tecnológica sustentada en una política industrial y empresarial.

La estrategia más conveniente para el país es la verdadera diversificación de las exportaciones con base en una robusta producción nacional, de tal manera que no dependamos de un solo mercado. Asimismo, es importante diseñar estrategias de comercialización de las exportaciones no tradicionales, ya que ante la internacionalización de la economía mundial, México necesita de una nueva cultura en comercio exterior.

Por otro lado, es necesario fomentar la producción de nuevos artículos para diversificar mercados y productos. Antes y después de la apertura, México ha exportado los mismos productos no petroleros a los mismos mercados. El cemento, vidrio, automóviles, autopartes, motores, siderúrgicos, metalúrgicos y químicos, han sido los productos tradicionales en el comercio exterior. Al fomentar la producción de nuevos productos y buscar otros mercados se cumplirá uno de los principales objetivos de la actual política de comercio exterior.

Hoy día para comercializar en el mercado nacional e internacional es preciso que los productos cuenten con calidad, que el proceso productivo sea eficiente para que haya competitividad; amén de obtener financiamiento para los productos que sean susceptibles de ser exportados. Y para llegar a esos estándares es preciso tener una planta productiva moderna sustentada por tecnologías de punta o bien que se adecuen a las necesidades de la industria. Es en este aspecto donde la banca nacional (hoy reprivatizada) debe jugar un papel importante en la diversificación del comercio exterior, pues sin financiamiento es muy difícil que los empresarios modernicen su maquinaria y, por ende, sean competitivos. Cabe resaltar que son los pequeños y medianos empresarios los que enfrentan serios problemas con la banca de primer piso para obtener crédito.

Es importante resaltar que en 1991 México se dedicaba el 0.48 por ciento de los recursos de la banca comercial para financiar las exportaciones, mientras que en Estados Unidos se destina el 37 por ciento y en Corea el 17.

Si la planta productiva no cuenta con los medios adecuados para enfrentarse a las industrias de otros países, la brecha comercial, financiera y tecnológica se incrementará y no tendríamos siquiera la capaci-

dad de competir en el mercado interno y mucho menos en los mercados internacionales.

Por otro lado, el 60 por ciento de la industria nacional tardará cinco años para modernizarse totalmente, pero en ese lapso la planta industrial de los principales socios comerciales de México también se modernizará. Por tanto, es preciso que se estimule el desarrollo tecnológico en el país para que no se destinen divisas para la compra de bienes de capital o bienes de uso intermedio. Sin un desarrollo tecnológico nacional, la dependencia industrial con el exterior aumentará cada año.

México requiere que su comercio exterior sea una de las bases que sustente el crecimiento, porque el comercio constituye sólo una estrategia dentro de la economía nacional. En este sentido, es prioritaria la modernización de la planta productiva, como condición de crecimiento y desarrollo a través del fomento a la investigación científica y tecnológica.

La estrategia más conveniente para el país es la verdadera diversificación de las exportaciones con base en una robusta producción nacional, de tal manera que no dependamos de un solo mercado. Asimismo, es importante diseñar estrategias de comercialización de las exportaciones no tradicionales, ya que ante la internacionalización de la economía mundial, México necesita de una nueva cultura en comercio exterior.

Ante la globalización del proceso productivo, el empresario nacional debe adelantarse a sus contrapartes para contactar, negociar y vender. No debe esperar a que vengan al país para que le compren, el empresario inmerso en el comercio exterior tiene que enseñarse a negociar con nuevas técnicas que se adecuen a la nueva etapa del comercio internacional. Para ello es necesario que instrumente técnicas de comercialización acordes a la internacionalización de la economía mundial. Recordemos que formamos parte de la zona de libre comercio más grande del mundo y competiremos regionalmente con dos países que están en el Primer Mundo, y las tres naciones enfrentarán los retos derivados de la globalización. Asimismo, ante la entrada en vigor del TLC, el resto de los países no nos ven como socios sino como rivales comerciales.

Algunas estrategias que podrían utilizar las empresas para competir en esta economía globalizada son:

1. Conocer el mercado al cual se quiere exportar.

2. Saber previamente si los productos susceptibles de ser exportados tienen demanda en el mercado al que se desea exportar

3. Los empresarios mexicanos deben tomar en cuenta que otros mercados tienen diferente cultura de consumo y, por ende, es preciso comercializar con base en ella.

4. El empresario tiene que adelantarse a sus contrapartes, es decir, primero debe conocer el mercado en el que quiere hacer negocios.

5. Para ello es preciso que se desplace a ese mercado para saber realmente las características; también puede utilizar otros canales, como oficinas de representación, las embajadas, consulados y consejerías comerciales en el extranjero.

6. En otros mercados hay empresas con mayores recursos y una infraestructura con mayor planeación y muchas empresas mexicanas, principalmente las pequeñas y medianas, no tienen los medios adecuados para competir en esos mercados. Por tanto, las empresas que tengan este problema podrían unirse para competir conjuntamente a través de alianzas estratégicas.

México puede participar en todas las regiones comerciales del mundo y también puede firmar todos los acuerdos comerciales que desee, pero si antes no fomentamos una nueva cultura en comercio exterior y si no apoyamos la investigación científico-tecnológica nacional que desarrolle proyectos para modernizar la planta productiva, esos acuerdos no servirán para que México tenga mayor participación en la globalización de la economía mundial.

Para finalizar podemos concluir que:

1. El crecimiento dispar de las exportaciones refleja que la industrialización no se ha dado en los sectores donde ha habido modificaciones constitucionales;

2. La tecnología importada para reajustar la planta productiva no ha dado resultados y que en el corto plazo esa tecnología puede ser obsoleta por el desarrollo tecnológico de nuestros principales socios comerciales;

3. La desaceleración ¿o recesión? de la economía nacional sin duda afecta la planta industrial cuyos

efectos inmediatos son la reducción de importaciones de bienes de uso intermedio y de capital, por lo que la modernización de la industria puede quedar trunca;

4. La recesión en los principales mercados desvía el comercio internacional afectando las exportaciones de países que, como el nuestro, quieren colocar mercancías en sus mercados;

5. El creciente neoproteccionismo obstruye las exportaciones de las empresas que son competitivas en esos países que imponen medidas no arancelarias;

6. Los acuerdos comerciales que México ya negoció (el TLC con Estados Unidos y Canadá; el Acuerdo de Complementación con Chile; los acuerdos comerciales con Costa Rica y con Venezuela y Colombia y el Acuerdo Marco con la Unión Europea) son aprovechados principalmente por las empresas de aquellos mercados, como sucede con las compañías chilenas, dejando atrás a las mexicanas.

La apertura comercial es unilateral, nadie solicitó ni exigió al gobierno que estableciera esta política comercial. Esta apertura obedece exclusivamente a un modelo económico que se instauró hace 10 años. En estos momentos de recesión en los principales mercados internacionales y cuando el proteccionismo crece a través de barreras no arancelarias, ningún país otorgará reciprocidad comercial a México, simplemente porque no pidió a nuestro país esa apertura.

La estrategia que ha establecido el gobierno para modernizar la industria y diversificar mercados y productos de exportación no ha sido alcanzada. La modernización que se pretende de la industria y del comercio exterior hasta la fecha no ha dado resultados y sus efectos están en el sector exportador.

La balanza comercial ya no es un problema coyuntural en el modelo de fomento a las exportaciones, sino un problema estructural del mismo. Para resolverlo se necesita instrumentar nuevas estrategias para impulsar las exportaciones, pero no mecanismos que detengan temporalmente las importaciones como últimamente se han establecido para detener el déficit comercial. Este es el resultado de la racionalización de la protección y de la apertura comercial.

Abstracts

En la actualidad, los países están buscando nuevas formas de negociación internacional. Hoy en día, esta búsqueda se expresa en la negociación de acuerdos comerciales regionales o multilaterales, ya que la formación de bloques ofrece ventajas más amplias, mayor apertura por diversificación económica y una creciente capacidad de negociación con el exterior. En ese marco, José Ignacio Martínez Cortés, en su artículo "La política de apertura exterior, de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", analiza las perspectivas de México frente a la creciente diversificación comercial internacional.

Now, many countries are searching for new ways of international negotiation. Today, this search is showed in the negotiation of multilateral and regional trade agreements. The commercial blocks offer broader benefits, better opportunities to diversify the economy and to improve the negotiation power under these considerations, José Ignacio Martínez Cortés in his article "La política de comercio exterior, de la racionalización de a protección a la diversificación comercial" (Foreign trade policy, from the rationalization of the trade protection to the economic diversification) studies the Mexico prospects vis-à-vis the international trade opening and diversification.

Aujourd'hui, les pays tentent de rechercher des nouvelles voies de négociations internationales. Aujourd'hui, cette recherche est exprimée dans la négociation des traités commerciaux régionaux ou multilatéraux, lorsque la reconfiguration de régions offre des avantages plus grands, des occasions favorables pour élargir l'équipement d'une croissante habilité de négociation à l'extérieur. Dans ce cadre, José Ignacio Martínez Cortés, dans son article "La politique de commerce extérieur, de la rationalisation de la protection à la diversification commerciale", analyse les perspectives du Mexique devant l'ouverture et la diversification croissante internationale.

Principales proyectos e implicaciones del TLC para el futuro de las relaciones EU-México

Luis González Souza*

Introducción

Al aprobarse y entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado entre México, Estados Unidos (EU) y Canadá, naturalmente el debate en torno a dicho Tratado tiende a disminuir. Sería un grave error, sin embargo, abandonar el debate por completo.

Lo sería en primer lugar, porque quedaron muchos cabos sueltos del debate previo a su entrada en vigor. En segundo lugar porque una cosa es la norma escrita y otra su interpretación e instrumentación. Habrá que seguir de cerca cómo se aplica el TLC y con qué consecuencias. Y, en tercer lugar, porque buena parte del futuro de las relaciones EU-México ahora penden de la suerte del TLC.

No sobra decir que del futuro de esas relaciones, dependen muchas cosas. Depende no sólo buena parte del futuro de EU como nación-potencia, y sin duda el de México, como nación-en-busca-del-desarrollo-pleno. También depende, en cierto modo, la posibilidad de resolver de manera creativa y ejemplar, el conflicto Norte-Sur. Ni más ni menos que el principal asunto en esta era de globalización, ahora que prácticamente se ha extinguido el otrora omnipresente conflicto Este-Oeste. Co-partícipes de la frontera acaso más cruda entre el mundo desarrollado y el subdesarrollado, EU y México tienen mucho que decir al respecto. De frente o de reojo, el mundo los observa.

* Profesor de tiempo completo adscrito al Centro de Relaciones Internacionales de la FCPys de la UNAM.

Más ahora, que el TLC ha generado enormes expectativas.

Para un debate profundo y constructivo sobre la perspectiva del TLC y su impacto histórico, antes que nada se antoja necesario sistematizar las enseñanzas del debate previo. Por sí sola, ésta es una tarea compleja. Es aquí donde se inscribe el propósito del presente artículo.

Por razones casi obvias, ese debate ha sido mucho más rico en EU, que en México. Desafortunadamente, en este último país subsisten lastres antidemocráticos, comenzando con el presidencialismo y toda su secuela. Para estos efectos, basta recordar la superedificación ya crónica del Congreso a los designios del presidente. Y baste explicitar un "secreto a voces" compartido por casi todos: durante los años de la *modernización* salinista (1988-1994), el presidencialismo no ha hecho más que acentuarse. En consecuencia, el debate del TLC en México, ha sido francamente pobre, por no decir inexistente.

De modo que las vetas más ricas habrá que buscarlas, como aquí lo hacemos, en el debate desplegado en EU. Y lo hacemos con base en una investigación que, documentada sobre todo en ponencias de los más diversos sectores durante las audiencias auspiciadas por el Congreso norteamericano, nos llevó un buen tiempo.¹

La sistematización de enfoques allí emprendida, tiene a la democracia como el criterio rector. No bajo

¹ Sus primeros resultados recién se publican en nuestro libro, *México en la estrategia de Estados Unidos. Enfoques a la luz del TLC y la democracia*, México y España, Editorial Siglo XXI, 1993, 320 págs.

una visión convencional de la democracia, sino un función de la que llamamos una *democracia síntesis*. Es decir, la articulación, por un lado, de las facetas procesales y sustantivas de la democracia: el *cómo* y el *para qué* en la toma de decisiones: la democracia como un medio y al mismo tiempo como un fin. Y por el otro lado, la articulación de las tres dimensiones espaciales de la democracia: la *nacional* (dentro de las naciones), la *internacional* (entre naciones) y la *transnacional* (interrelaciones a través de las naciones).

A nuestro entender, alcanzar esa democracia-síntesis es la meta más importante de nuestra época. El reto es fundir lo mejor de las llamadas democracia real y formal, social y política, representativa y directa. Por si hubiese que explicitarla, la racionalidad histórica subyacente radica en el agotamiento, en primer lugar del estatismo socializante, pero también del *neoliberalismo*, mejor conocido en EU, como *neoconservadurismo*, y cuya divisa es el otro extremo: la *privatización/desregulación estatal* a ultranza.

Tal uso (o quizás abuso) del valor de la democracia, obviamente es heterodoxo, más no necesariamente una herejía. En todo caso, si algo enseña el agotamiento de los extremos recién apuntados, es la necesidad de enterrar dogmas y renovar conceptos, y por qué no, también renovar utopías.

Por lo demás, a estas alturas de la interdependencia, ahora elevada a nivel de *globalización*, parecería necro seguir pensando a la democracia como un asunto exclusivamente nacional. Si bien la democracia exige modalidades nacionales, al mismo tiempo tiene principios universales. Aquí trabajamos en particular, con los principios del *consenso*, de la *participación igualitaria* (en pie de igualdad y con frutos equitativos) y el de *mayoría* (decisiones en función de intereses mayoritarios).

Tales principios, a nuestro juicio, pueden y deben aplicarse en toda suerte de relaciones sociales. Esto es, al margen de que tales relaciones transcurran dentro, entre, o a través de las naciones. Finalmente, la democracia es una creación desde y para la convivencia armoniosa, civilizada de la humanidad. Y hoy más que nunca, la humanidad se despliega por encima de todo tipo de fronteras. Por lo tanto, se trata de principios aplicables también a las relaciones México-EU.

De hecho, adelantámoslo de una vez: estas relaciones jamás serán en verdad fructíferas, mientras

no se rijan por principios como los anotados. He ahí, nuestra principal convicción — o juicio de valor, si se prefiere — respecto a la temática que nos ocupa.

De especial relevancia en nuestro análisis de las relaciones EU-México, es el principio de la *participación igualitaria*. Ello, en virtud de razones tanto conceptuales como empíricas. Las primeras pueden resumirse en que la democracia genuina no sólo exige la participación de todos (o de la mayoría). También exige que esa participación tenga eficacia, resultados. Lo cual, a su vez, requiere un mínimo de igualdad de condiciones para participar. De ahí, por ejemplo, que en las contiendas electorales se busque la igualdad del electorado, al menos en lo tocante a requisitos técnicos: credencial de elector, distribución de casillas, formas de emitir el voto, métodos para su conteo, en fin, no discriminación en función de nada.

Por lo que toca a las razones empíricas, si algo caracteriza — no en la superficie — a las relaciones entre EU y México a lo largo de la historia, es una *brecha de desigualdades* (económicas, sociales, políticas) en constante aumento, aunque con naturales altibajos. Parece hasta un axioma que entre más crecen esas relaciones, más se profundiza tal brecha.

Hasta un indicador en cada uno de los renglones mencionados. En lo económico, el Producto Interno Bruto (PIB) de EU con relación al de México era 16 veces mayor en 1980 y, una década después aparece 27 veces mayor.² En lo social, el diferencial de salarios también crece de 3 a 1 en 1980, a 10 a 1 en 1992.³ Y en lo político, valga resumir la brecha, en este caso de soberanía, de la siguiente manera. Mientras que a fines de los años setenta, EU parecía arriar banderas en su lucha por la hegemonía mundial, hoy aparece como la única superpotencia. En marcado contraste, la soberanía de México ha menguado al grado de que todos los discursos electorales aluden al problema, de un modo u otro. Es decir que en EU, la capacidad o nivel de autodeterminación va al alza, mientras que en México va en picada.

Todo lo cual ocurre, precisamente cuando las relaciones de México con EU se han estrechado más que nunca, es decir, cuando se ha pasado de la *integración silenciosa*, a lo que denominamos la *integración*

² Fernando Solís Ara, entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, pronunció la V Reunión de la CLAL en la Ciudad de México, el 30 de abril de 1990.

³ *USA and Latin Equity and Standards and 1997*. First Force on Trade, Discussion Paper, Washington D.C., febrero de 1993.

programática: como programa de gobierno, institucional, deliberada y harto ruidosa.

Esto no hace sino reciclar la brecha de desigualdad: más allá de las formas y las apariencias, hoy menos que nunca, puede hablarse de una *participación igualitaria* de México y EU, en la conducción de sus interrelaciones. En el mejor de los casos, así han acrecentado su participación las cúpulas (empresariales-políticas-intelectuales) de México. No así, los sectores mayoritarios de la población. Además, la participación de dichas cúpulas se efectúa, más y más, en pie de subordinación a sus contrapartes en EU.

De ahí, pues, nuestra prioridad a este principio de la democracia, al sistematizar las enseñanzas y los enfoques norteamericanos en torno al TLC. Sin embargo, hay que subrayarlo, el criterio rector es el mayor apego o desapego a los principios de la democracia en su conjunto.

Dar cierto orden, sistematizar los enfoques en torno al TLC es un requisito para extraer las enseñanzas del caso, y, enseguida, discernir sus principales implicaciones para el futuro de las relaciones EU-México. De no hacerlo, la riqueza y diversidad de dichos enfoques quedarían como una masa enciclopédica, sin conexiones, incomprensible.

Pero ello no es una tarea fácil. La principal dificultad consiste en que siempre son enfoques uniformes. Bajo nuestro criterio rector, *democracia/antidemocracia*, es común advertir en un mismo enfoque plantamientos democratizantes o incluso democratizadores, al lado de otros del todo ajenos a cualquier concepto de democracia. En tales casos, la caracterización final se realiza conforme a los planteamientos dominantes.

En aras de reducir al máximo posible los inconvenientes del esquematismo, y a la vez facilitar una visión de conjunto, intentamos recoger matices, dentro y entre los distintos conglomerados de enfoques. Así, discernimos tres grandes *conjuntos* y dentro de estos, los *bloques* y las *vertientes* caso principales.

De un lado encontramos al conjunto de enfoques más cercanos a lo que en la introducción definimos como *democracia síntesis*. Llamémosle, entonces, el *conjunto democrático*. Del otro lado, encontraríamos lo opuesto: el conjunto más alejado de este concepto, es decir —también por economía de lenguaje— el *conjunto antidemocrático*. Y en medio: no enfoques intermedios, sino más bien indefinidos y/o con-

testatarios y/o muy poco elaborados. A éste lo definimos como el *conjunto del pantano*.

La perspectiva conservadora

El *conjunto antidemocrático* se distingue, en primer lugar, por propugnar una aceleramiento del proceso de integración de México a EU, tal como éste se desarrolla de tiempo atrás. Ello, con un saldo por todos conocido, en definitiva antidemocrático, aunque no siempre así reconocido: el crecimiento de la brecha (económica, social, política) entre ambas naciones.⁴ Enseguida, al TLC oficial, ya en vigor, se le ve como el instrumento más idóneo para acelerar dicha integración.

Respecto a los pilares económicos del actual proceso de integración, el esquema *México-maquilador/EU-vanguardia* ocupa un lugar central, se formula de diversas maneras: la reservación para EU de los empleos más calificados y bien remunerados, así como de la tecnología más avanzada; el reforzamiento de México como plataforma para las exportaciones norteamericanas, y como recipiente de los productos más elaborados; la prohibición a que México se enganche por otro lado, diversifique (en serio) sus relaciones con otros bloques o sea utilizado por estos, como puerta trasera hacia el mercado norteamericano. En ocasiones, lisa y llanamente, se habla de multiplicar la industria maquiladora ya existente en México, con base en su principal atractivo: la mano de obra, ya una de las más baratas del mundo, y sindicatos bastante dóciles, cuando los hay.

Dejarlo allí conducirá a un esquematismo excesivo. De hecho, es en este punto donde afloran más matices, que obligan a la diferenciación de, por lo menos, dos bloques o subconjuntos (el Cuadro A detalla su composición). Uno, llamémosle el *bloque oligárquico*, por cuanto que sus enfoques se ubican como virtual antítesis de la democracia. Y dos, el

⁴ La documentación de este saldo es extensa, aunque fragmentaria. Varios de los enfoques analizados retoman y a veces agregan nuevos indicadores de la desigualdad EU-México. Por nuestra parte, en varias ocasiones hemos reparado en esa desigualdad; la más reciente, en "México ante la integración de Norteamérica: entre la democracia y el vasallaje" en varios autores, *La integración comercial de México a Estados Unidos y Canadá. ¿Alternativa o destino?*, México, Siglo XXI-IIIc (UNAM), 1991.

bloque simplemente *conservador*, menos alejado de esta última.

En términos generales, este último busca *conservar* (de ahí su nombre) el esquema *México-manufacturero/EEUU-vanguardia*. En cambio, el bloque oligárquico busca llevarlo hasta sus últimas consecuencias, resumibles en la consolidación del correlato político *México-potencia gran potencia*. Tal vez aquí sería preciso imaginar otra figura, como la del *México-manufacturero-lebedor insaciable*.

Los integrantes del bloque *oligárquico* favorecen, más que nada, la idea de un TLC *leanísimo*: uno que al otorgar la "tajada del león" a la parte más fuerte, no sólo conserva sino que amplifica su superioridad ante la parte débil. Aquellos esperaban y/o deseaban que el Tratado arrija los beneficios más importantes para EE. cuando no los más cuantiosos. De manera más o menos directa, propugnan la *binaционаlización* y la consiguiente mayor articulación y reforzamiento de las cúpulas empresariales (oligarquías), así de EE como de México (y Canadá).

Ese sería el principal beneficio del TLC a juicio de la *National Association of Manufacturers* (Asociación Nacional de Industriales, digamos la ANI en lo sucesivo), sólo por mencionar el ejemplo más claro. Otros llegan a la misma conclusión por la vía de acentuar los beneficios eventuales del tratado para el empresariado *multinacional* de México. Tal vez aquí el mejor ejemplo corre a cargo de la *Business Round*

table (Mesa Redonda de Empresarios, digamos la MEX).

No ha de sorprender, entonces, que en los enfoques del *bloque oligárquico* predomine el propósito de llevar la integración de México a EE, siempre bajo sus bases actuales, a planos cada vez más altos. Aquí es donde más se escucha la visión del TLC como antecala natural a *Merceda Común Norteamericana*, anhelo histórico de la potencia vecina. Sia faltar quien postule de manera casi literal (MEX), que sólo con esa mayor integración México podría garantizar su futuro. Tesis, por cierto, no ajena a los círculos más poderosos del México "moderno".

Al lado de la mayor subordinación económica de México, la demanda de una mayor intervención norteamericana (política, cultural, ideológica) también sobresale en este bloque. Si algunos de sus integrantes se cuidan bien de no ventilar el punto, no ocurre lo mismo con agrupaciones como la *Heritage Foundation*. Este *tanque de pensamiento*, a quien muchos le atribuyen un papel clave en la *revolución reaganiana*, de plano llega a demandar algo bastante cercano a la renuncia de México a su soberanía: "limitar el poder del gobierno mexicano", al menos en lo tocante a la regulación de la inversión extranjera.¹

¹ Wesley Smith, *Guidelines for U.S. Negotiators of the Free Trade with Mexico*, Washington D.C., Heritage Foundation, Backgrounders, Jan. 8th, octubre de 1991.

Cuadro A
El conjunto "antidemocrático" de enfoques

Sectores	bloque <i>oligárquico</i> (TLC leanísimo)	bloque <i>conservador</i> (TLC equitativo)
Empresarios	Business Roundtable Natl. Association of Manufacturers Natl. Foreign Trade Council	U.S. Chamber of Commerce Emergency Com. for American Trade Mexican U.S. Business Council (U.S. Council)
Prensa	Wall Street Journal	New York Times Washington Post
Tanques de pensamiento	Heritage Foundation	Rand Corporation Brookings Institution Council on Foreign Relations Com. for Economic Development
Partidos/Congreso	(Ala ultraconservadora)	(Ala conservadora)

Por ello, la figura del *México-peón* no parece exagerada. Pero hay más. Es en este subgrupo *oligárquico* de enfoques donde más se insiste en utilizar a México, vía TLC oficial, para que EU conforme un bloque a la medida de sus intereses y ambiciones, en el *nuevo orden mundial*. Formar ese bloque y proyectar a EU como el líder mundial también en materia de comercio, es algo que postula de manera clara, el *National Foreign Trade Council* (Consejo Nacional de Comercio Exterior). Un bloque con miras no sólo a derrotar sino a desgajar al bloque japonés, es un agregado peculiar, otra vez, de la *Fundación Heritage*.

Además, el TLC actual resulta aquí atractivo en razón de su efecto multiplicador hacia otras regiones y, en cierto modo, para la estrategia mundial de EU. Salvo contadas excepciones, y eufemismos aparte, a México se le ve como inmejorable *gancho* para atraer a las demás naciones de Latinoamérica hacia el bloque *panamericano*, tan añorado de tiempo atrás. Bloque que, así consolidado, permitiría a EU enfrentar a los otros bloques. Y si todo marcha sin accidentes (otra guerra, por ejemplo), tamaño bloque permitiría, por fin, hacer realidad otro viejo sueño: configurar (redimir) un mundo a imagen y semejanza de EU (*Destino Manifiesto*). Su hegemonía sobre todo militar finalmente dejaría de peligrar, al reencontrarse con ese su sostén número uno, que es la hegemonía económica.

Así, tampoco ha de sorprender la insistencia de este bloque en no perder de vista la dimensión estratégica del TLC con México. Exagerado o no, el periódico de mayor circulación en EU y en definitiva influyente, *Wall Street Journal*, llega a caracterizar dicho Tratado como el acuerdo más importante que EU podría lograr en el mundo de hoy.⁶

Pero no es el TLC en sí lo que concita tanto entusiasmo en las cúpulas más conservadoras de EU. Lo es, más bien, el tipo de gobierno mexicano que hizo posible ese tratado. Un gobierno que, por fin, ha dejado atrás las *rémoras del nacionalismo*, entre otros "cambios espectaculares" que facilitarían la *modernización* de México, de acuerdo a las exigencias de la nueva época (harto coincidentes con las exigencias de las cúpulas norteamericanas).

⁶ "Más que un nuevo tratado *Start* (con Rusia) o que un acuerdo Árabe-Israelí, el NAFTA (...) es la iniciativa de Bush que realmente podría tener un impacto concreto y positivo para el mundo". Editorial "México First", *The Wall Street Journal*, 8 de abril de 1991.

En efecto, un último denominador común del *bloque oligárquico* radica en su apología, sin parangón, del gobierno salinista. Aquí el primer lugar se lo disputan, hombro a hombro, la *Fundación Heritage*, el *Wall Street Journal*, la *Mesa Redonda de Empresarios* y, desde luego, el ex-presidente Bush. El enfoque de este último, aparte de coincidir en lo fundamental con los demás integrantes de este bloque, se distingue por ofrecer la mejor síntesis en torno a la figura del *México-peón*. Distinción que incluye la habilidad diplomática en el uso del lenguaje: México habrá de ser nuestro "enlace clave" (por lo pronto) para cristalizar la *Iniciativa de las Américas*.⁷ Propósito sin duda compartido por todos los integrantes del *bloque oligárquico*.

En el *bloque conservador* —el otro componente del *conjunto antidemocrático* de enfoques— también abundan aplausos y complacencias para el gobierno *modernizador* de México. Sin embargo, aquí no es difícil encontrar juicios más reservados, sobre todo en lo referente al *rezago de su reforma política*. Es el caso, por ejemplo, del *New York Times*. Lo que no le impide avalar la *institucionalización* de las políticas salinistas, al tiempo que se distingue —entre sus pares— por cierta receptividad ante las agrupaciones opositoras al TLC oficial.⁸

La propuesta de *conservar* la actual división del trabajo entre EU-México —y no tanto profundizarla hasta llegar a la figura del *México-peón y/o botín*— es lo que más distingue a este bloque del anterior. Aquí las formulaciones de esa propuesta también son diversas, pero predomina la de aprovechar la *complementariedad* de ambas economías, basada en sus *ventajas comparativas*. La formulación acaso más sofisticada corre a cargo de Robert Z. Lawrence de la *Brookings Institution* (Consejo sobre Relaciones Exteriores, digamos CRE), o más bien William D. Rogers, uno de sus miembros más destacados, quien también confiere el carácter de *revolución* a las poli-

⁷ Discurso de George Bush, al reunirse con su homólogo Carlos Salinas en la ciudad de Monterrey, México, el 27 de noviembre de 1990.

⁸ Al igual que en el análisis de los demás enfoques periodísticos, sólo revisamos editoriales institucionales a efecto de discernir la *línea editorial* respecto al TLC y las relaciones EU-México. En este caso, los editoriales del *New York Times* revisados, corresponden al 12 de mayo, junio 16 y noviembre 17 de 1990; mayo 5 de 1991, y abril 1 de 1992; que, según nuestro estudio, son los únicos editoriales sobre el tema, durante el periodo revisado.

⁹ Ver su ponencia en las audiencias (*Hearings*) suscitada por el Comité de Presupuesto de la Cámara de Representantes, el 14 de mayo de 1991.

fuera seguida en México durante los últimos años. Respaldada de manera energética el tipo de TLC firmado, más no sin antes sugerir cierto trato preferencial a aquel país, específicamente en lo relativo a los plazos de la liberación comercial resultante.¹⁰

Con esto llegamos a otro matiz distintivo del *bloque conservador*: cierta preocupación por las desigualdades que distancian a México de EU. Unas la dejan en simple reparo (to *S. Chamber of Commerce, el Washington Post*). Algunas más la eleva a rango de reparo decisivo, y de paso muestra una sensibilidad política en merito mucho superior a la de varios gobernantes. Es el caso del *Committee for Economic Development* (Comité para el Desarrollo Económico) cuando advierte que dichas desigualdades, aunadas a la tradición nacionalista de México, hacen aconsejable un TLC entre EU y México por el momento.¹¹

Otros alcanzan a traducir ese reparo en propuestas específicas respecto al TLC: concesiones especiales para México, sea en los plazos antes referidos (i.e. la "reducción asimétrica" en general (Consejo Estadunidense del México-U.S. *Business Committee*).¹² Sin falta quien llegue al punto de subrayar algo de la mayor importancia y sensatez a la larga, la reducción de las desigualdades es algo que en verdad beneficiara a EU (*Emergency Committee for American Trade*).¹³

Pero, sólo son tentativas. A veces son líneas o dibujados, que se convierten en contradicciones y francos virajes (la línea editorial del *Washington Post*, parece ser el mejor ejemplo). Como sea, planteamientos de ese tipo, de algún modo democratizantes, nunca llegan a constituir la columna vertebral en los enfoques de este bloque. Esa columna, más bien la constituye su empeño en preservar, si no profundizar, la actual estructura de relaciones EU-México y los consiguientes beneficios para grupos minoritarios de am-

bas naciones. Empeño o saldo involuntario, si se quiere, pero en definitiva antidemocrático.

La perspectiva del cambio

Transformar las relaciones EU-México de tal modo que las desigualdades, entre y dentro de ambas naciones, se reduzcan al máximo posible, para lo cual es necesario que sus sectores mayoritarios tengan la mayor influencia en el curso de dichas relaciones. Así es como puede resumirse la propuesta estratégica de este otro conjunto de enfoques, que por eso llamamos el *conjunto democrático*.

Independientemente de motivaciones éticas, solidarias, gradualistas o incluso ebouaristas, que también aquí las hay, la premisa de fondo parece ser realista, aunque no siempre explícita. Podría formularse así: de no democratizarse las relaciones entre EU y México, las mayorías trabajadoras y/o ciudadanas de ambas naciones continuarán, juntas o por separado, engorillando la cauda de beneficios que una minoría tanto más fuerte, cuanto más *bimarcionalizada*—deriva de la dinámica actual de dichas relaciones.

En el *conjunto democrático* suele subrayarse la desigualdad socioeconómica entre México y EU. No así la desigualdad política, que también es enorme y creciente, como ya le ilustramos. De preservarse o, peor aún, de multiplicarse el diferencial en condiciones de vida y trabajo (salarios, prestaciones, calidad del medio ambiente y la salud) la mayor interrelación de EU con México TLC oficial por delante, acabará por perjudicar seriamente a la mayor parte de la población norteamericana. Vale decir, acabará por *tercermundizar* al propio EU.

Aunque no siempre de manera explícita, esa parece ser la preocupación dominante en el *conjunto democrático*. Sin embargo, no pocos enfoques de este conjunto muestran al mismo tiempo una preocupación genuina por México, en especial por su pueblo. Y, lo más importante, todos tienden a ver el futuro de ambos pueblos como algo cada vez más interdependiente.

Pareciera así que las teorías de la *interdependencia* y la *globalización* comienzan a revertirse contra sus apologetas. Éstas comienzan a servir no sólo para justificar la transnacionalización de ganancias empresariales y privilegios políticos de minorías. También sirven ahora, para abrir cauce a la solidaridad inter-

¹⁰ Tal vez son esos los planteamientos centrales de su ponencia durante las audiencias del 24 de junio de 1990, organizadas por el Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara.

¹¹ *Resolving New Questions in U.S.-Mexico Free Trade Agreement by the Research and Policy Committee of the Committee for Economic Development*. Boulder, CO, y Oxford, Great Britain, Westview Press, 1991, p. 105.

¹² Ponencia presentada por Ludwig (Kurt) Elwert, a nombre de dicho Consejo, en las audiencias del 28 de junio de 1990, del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes.

¹³ También presentada por John E. Avery, a nombre de esa organización, en las audiencias del 14 de junio de 1990, del Comité de Comercio.

nacional entre las mayorías subalternas. Y, codo a codo, para fortalecer la defensa de causas universales, supranacionales: ecología, derechos humanos, paz basada en una verdadera estabilidad interna, lo que a su vez supone una democracia genuina en lo nacional, y paz duradera entre las naciones, lo que exige democracia internacional.

Naturalmente, la propuesta de democratizar las relaciones EU-México tiene diversos ingredientes, acentos y grados de elaboración. Recoger con toda precisión esa diversidad, excede el alcance de este ensayo.¹⁴ Además, nos alejaría del principal propósito: identificar sólo las principales corrientes (que no *arroyos*) de pensamiento.

En primer lugar es preciso advertir que la oposición a la dinámica actual de las relaciones EU-México, rara vez alcanza a transformarse en una verdadera estrategia alternativa. Pero sus lineamientos esenciales están a la vista: relaciones con beneficios mayoritarios, precisamente para las mayorías de ambas naciones; desarrollo (no sólo crecimiento) tanto de EU como de México (no más a costa del uno o del otro);

¹⁴ Si lo intentamos, en cambio, en *México en la estrategia de Estados Unidos...*, *op. cit.*

desarrollo compatible con la ecología, los derechos humanos y el bienestar de los consumidores; verdadera ayuda a la parte débil (México), pero a cuenta de quienes más tienen y más se han beneficiado hasta ahora de esas relaciones, en ambos lados de la frontera.

Lo anterior entraña una amplia *agenda para la igualdad*. Obviamente, igualdad siempre hacia arriba: jalando a México al nivel de EU, y no al revés, e igualdad relativa y gradual, pero efectiva y constatable. Finalmente, igualdad que corre desde los desniveles de salarios y bienestar en general, hasta los desniveles en capacidad de desarrollo y autodefinición nacional.

El Cuadro B identifica, ya con los principales matices, a los integrantes del *conjunto democrático* de enfoques. Esos matices atienden, básicamente, a cuestiones de grado. El mayor énfasis en la igualdad de los desiguales; el mayor impacto en la democratización dentro y/o entre EU y México; y un mayor grado de elaboración, corresponden a los enfoques del *bloque democratizador*. Lo mismo, pero en menor grado —a veces sólo como destellos o metas colaterales— es lo que distingue al *bloque democratizante*. Al buscar la transformación y no la apología

Cuadro B
El conjunto «democrático» de enfoques

Sectores	<i>bloque democratizador</i> (TLC igualador)	<i>bloque democratizante</i> (TLC justo)
Sindicatos	AFL-CIO (dirigencia) UFCW (alimentos)* UAW (automotriz) TEAMSTERS (transportistas) UERMWA (electricistas)	ACTWU (textil)* Nat'l Family Farm Coalition
Ecologistas	Coalición <i>ad hoc</i> Greenpeace	Public Citizen
Consumidores		Nat'l Consumers League
Derechos humanos	American Friends Service Com.	Americas Watch
Empresarios	Nat'l Org. of Raw Materials Made in the U.S.A. Foundation	U. Fresh Fruit & Vegetable Assoc.
Tanques de pensamiento	Economic Policy Institute Institute for Policy Studies	World Policy Institute
Partidos/congreso	(ala progresista)	(ala liberal)

* Afiliado a la AFL-CIO

del actual patrón de relaciones EU-México, los enfoques del *conjunto democrático* brindan un mayor número de planteamientos propositivos.

Contra lo que suele suponerse y difundirse (inclusivo en la prensa oficial u oficiosa de México), la AFL-CIO cuenta con uno de los enfoques más avanzados al respecto. Es preciso advertir, empero, que el enfoque de la dirigencia nacional no equivale al de sus sindicatos afiliados. Hay matices y hasta divergencias.

Como pocos, la dirigencia de la mayor central sindical de EU documenta su preocupación, lo inconveniente para el propio EU, del atraso —económico, social, político— de México. En marcado contraste con las apologías del gobierno salinista, aquí se subrayan sus rezagos y aun retrocesos. Deslindeándose de enfoques *pro-salinistas*, y advirtiendo las falacias del comercio *libre*, hay una oposición al TLC oficial, más no a todo tipo de TLC.¹⁴

En todo caso, con o sin TLC, la principal central sindical de EU sugiere diversas formas de ayudar a México: alivio de la deuda externa, por delante. Todas las cuales parten de la necesidad de iniciar su igualación con EU, comenzando con el mejoramiento del nivel de vida de la población trabajadora de México. Sólo esto lograría frenar todo aquello que la obliga a enfrentarse y competir con los trabajadores norteamericanos, siempre para beneficio de las "empresas multinacionales". Y, a la vez, obligaría a EU a retomar el camino de la competitividad genuina: mejoras en educación y capacitación, empleos bien remunerados y calificados, desarrollo tecnológico, entonces el firme y constante. Bilo, en lugar de basarse en el aprovechamiento de una masa de fuerza laboral barata y poco calificada. Masa que el TLC oficial no haría sino ampliar, ya no solo en México sino cada vez más en el propio EU. He ahí, en esta óptica, el principal inconveniente del TLC en vigor.

Entre los sindicatos afiliados a la AFL-CIO, puede advertirse una variedad de posturas. Por ejemplo, el sindicato de la industria alimenticia (*United Food and Commercial Workers International Union*) llega a proponer no sólo el alivio, sino el *perdón* de la deuda externa de México. Y, además, es de los pocos que coloca el decro de un renglón fundamental para los

empeños de igualación: la necesidad de que México adquiera una capacidad propia de desarrollo (bienes de capital, tecnología, antes que nada).¹⁵

Al otro extremo, pueden encontrarse sindicatos que por su tinte son gremialista, como el sindicato del vestido (*International Leather Goods, Plastics and Novelty Workers Union*), oia ambivalente, como el de ropa para mujer (*International Ladies Garment Workers Union*), más bien los ubicamos en el conjunto del *postano*.

En medio de ambos extremos, puede localizarse un sindicato como el de la industria textil (*Amalgamated Clothing and Textile Workers Union*). Si bien éste parece compartir algunas tesis de la dirigencia de la AFL-CIO, no acentúa la necesidad a igualar a México con EU. Incluso, muestra ciertos deslices hacia el *chevinismo*.¹⁶ Por ello, lo ubicamos en el bloque *sólo democratizante*.

El empeño democratizador dentro de las fuerzas sindicales de EU, no se circunscribe a la AFL-CIO. Por lo menos otras tres organizaciones también destacan: de la industria automotriz y similares (*International Union, United Automobile, Aerospace and Agricultural Implements Workers of America*, digamos UAW); de aparatos eléctricos (*United Electrical, Radio and Machine Workers of America*, ...ERMWA), y el de los famosos transportistas (*International Brotherhood of Teamsters*). En los dos primeros casos cobra relieve el enmarcamiento histórico y mundial de las relaciones EU-México y del TLC en particular. Además, el enfoque de la UAW sobresale por su carácter multifacético. Junto al atraso socioeconómico de México, enfatiza su preocupación por problemas políticos: inestabilidad latente, falta de legitimidad del gobierno salinista. Por tanto, más que el TLC, subraya la necesidad de que México y, en cuanto todo el propio EU, cuenten con una *nueva estrategia de desarrollo*. Estrategia, antes que nada, *democratizante*.¹⁷

Muy parecida es la propuesta central de los *Teamsters*, aunque circunscribe a México, la necesidad de

¹⁴ Ver comunicado de su presidente, International, William E. Wynn, enviado al Comité de Medios y Prácticas de la Cámara de Representantes, con motivo de sus audiencias del 12 de marzo y 16 de abril de 1991.

¹⁵ Ver la promesa y el denuedo subrayar ya de Arthur Gundevick, a nombre de la ACTWU, en las audiencias del Comité de Medios y Prácticas, el 21 de junio de 1991.

¹⁶ Ver posiciones de Steve Buskman (16 de junio de 1991), de Greg Barber... de julio de 1991) y las audiencias o pan salinistas, ante el Comité de Medios y Prácticas, etc.

esa nueva estrategia (*yo programa de recuperación*). Por su parte, la UERMVA sobresale por su análisis crítico de los problemas estructurales de EU. En consecuencia, se centra en la necesidad de que éste retorne el camino de la verdadera competitividad, lo que incluye de manera acentuada, la promoción de *sindicatos fuertes y libres* — también en el propio EU. Lo que, a su vez, explica su enérgico rechazo a la perpetuación de México como una nación básicamente maquiladora.¹¹

También fuera de la AFL-CIO pueden encontrarse enfoques propios del *panorama*. Entre los trabajadores del campo, preocupados más que nada por su desplazamiento ante la eventual "avalancha de productos mexicanos", suelen predominar posturas no sólo gremialistas, sino chevinistas. O bien, posturas poco elaboradas y de tinte más bien contestatarios. Un buen ejemplo es el de la *National Family Farm Coalition* (Coalición Nacional de Granjeros Familiares).

En el balance final, sin embargo, pierde sustento el prejuicio acerca de la incapacidad propositiva de la población trabajadora de EU. Y algo similar ocurre con el prejuicio acerca del espíritu *intrínsecamente* antidemocrático del sector empresarial en su conjunto.

Para sorpresa de muchos, hay agrupaciones empresariales — no monopolistas, sino del *empresario David* — con enfoques también democratizadores o, al menos, democratizantes. De lo primero, la *National Organization for Raw Materials* (Organización Nacional para Materias Primas) brinda el mejor ejemplo. Su enfoque parece incluso más radical que el de algunas agrupaciones sindicales. Tras ubicar al TLC oficial en una máscara de "prácticas imperialistas" y "neocolonialistas", de plano lo rechaza. Sus propuestas alternativas se orientan claramente hacia la igualdad de México con EU.¹²

Como empresarios con un perfil sólo *democratizante*, pueden ubicarse los enfoques de la *Small Business Exporters Association* (Asociación de Pe-

queños Empresarios de la Exportación) y de la *United Fresh Fruit & Vegetable Association* (Asociación Empresarial de Frutas y Vegetales). La segunda, por su parte, adelanta varios elementos democratizantes para un TLC distinto al oficial. Ninguna de estas dos agrupaciones, sin embargo, se detiene en el problema de la igualdad. En cambio, ambas exhiben tal o cual sesgo chevinista ante la eventual *importación masiva* de productos mexicanos.¹³

En otros enfoques, el chevinismo deja de ser un sesgo, y pasa a transformarse en el sello distintivo. De ahí su ubicación más bien en el conjunto del *panorama*. Es el caso del *American Textile Manufacturers Institute* (Instituto Norteamericano de la Industria Textil), cuyo enfoque se limita a impedir la "uniforme quiebra de empresas textiles en EU", a causa del TLC.¹⁴ Similar es el caso de la *Made in the USA Foundation* (Fundación "Hecho en E.U.A.") que, como su nombre le sugiere, propone alentar, por encima de todo, el consumo de productos estadounidenses. Su contrapartida no puede ser otra que la de combatir todo tipo de importaciones, incluidas las procedentes de México.¹⁵

Los enfoques de las agrupaciones cívicas también cubren el espectro que va de lo *democratizador* a lo *panorámico*. En constante movimiento, las luchas de las agrupaciones cívicas estadounidenses se conciben en asuntos específicos, tales como la ecología, la seguridad de los consumidores y el respeto a los derechos humanos (que, bajo una óptica amplia, cubren una gran variedad de asuntos).

Es cierto que no pocas veces, tienden a alentar posturas gremialistas. Pero, en otras ocasiones, el gremialismo es superado al articular demandas sectoriales a través de su preocupación común por la democracia, o a través del carácter universal de las causas defendidas, lo que induce no al *gremialismo* sino a su contrario: el *globalismo*, pero aquí bajo un enfoque democratizante y no elitista de la globalización.

Del movimiento ecologista revisamos enfoques ilustrativos de esa variedad de matices. La Coalición

¹¹ Ver el testimonio de John H. Hays Jr., enviado a propósito de la audiencia organizada por el mismo Comité de Medios (opra), el 20, 21 y 28 de febrero de 1991.

¹² Ver el testimonio dado por su presidente, Randolph Modland, con motivo de las audiencias citadas (opra págs. 19).

¹³ Ver la ponencia de Fred Herzfeld, en la audiencia del 21 de febrero de 1991, auspiciada por el mismo Comité de Medios y Procedimientos.

¹⁴ Ver ponencia de E. Martin Duggan en la audiencia del 28 de febrero de 1991, del mismo Comité.

¹⁵ Ver el testimonio de esta agrupación, con motivo de la audiencia del 9 de abril de 1991, organizada por el Comité de Asuntos Legislativos, de la Cámara de Representantes.

¹⁶ Ver su testimonio ante la Cámara de Representantes, a raíz de las audiencias del Comité de Medios y Procedimientos, el 20, 21 y 28 de febrero de 1991.

¹⁷ Ver ponencia presentada por Joyl D. Joseph, en la audiencia del 28 de febrero, reunión citada.

ad hoc de once organizaciones (*Friends of the Earth*, *National Wildlife Federation*, *National Resources Defense Council*, entre las más conocidas), al igual que *Greenpeace*, destacan por la riqueza de sus propuestas específicas a fin de que la protección del medio ambiente pase a ocupar un lugar importante en la agenda E.U.-México, concretamente a través del TLC.

Dicha *Coalición* enfatiza la necesidad de inscribir al Tratado dentro de un "plan global".²⁷ Por su parte, *Greenpeace* subraya los nexos entre la "explotación" de las mayorías y del medio ambiente, al tiempo que exhorta a terminar con ambas.²⁸

En cambio *Public Citizen* (Ciudadano Público), destacada por la defensa articulada del medio ambiente y los consumidores, rechaza todo lo que huelga a libre comercio (ya sea el GNA o el TLC). Pero no es un rechazo visceral, ni algo simplemente contestatario. Lo rechaza en tanto pretexto para el "liberamiento de las empresas multinacionales" a costa del medio ambiente y de los consumidores. Y lo rechaza en tanto delegación de soberanía (de pueblos y naciones) a favor del grupo de burocratas encargado de diseñar y administrar el comercio, ya en las libras. En consecuencia, acentúa la necesidad, para todos, de nuevas políticas económicas fundadas en el concepto de soberanía democrática.²⁹

Al margen del TLC, o de propuestas más o menos detalladas de un TLC *ecológico*, sobresale el consenso en torno a una meta de claro contenido democratizador: la igualación hacia arriba de normas y prácticas ecológicas. De tal modo que todos —ciudadanos y naciones— puedan ejercer su derecho a un ambiente limpio y una vida sana, y no sólo unos cuantos. Y en ello coincide un sinnúmero de organizaciones pequeñas y de gran relieve, como sin duda lo es *Sierra Club*, otro puntal del movimiento ecologista.

Un claro ejemplo de enfoque-puente entre la defensa de los consumidores y de los derechos humanos, corre a cargo de la *National Consumers League* (Liga Nacional de Consumidores). Ello, gracias a su

virtual alianza con La Coalición sobre Niños Trabajadores (*Child Labor Coalition*). Sin embargo, al centrarse en su rechazo a la explotación de niños trabajadores, su enfoque resulta un tanto estrecho (de ahí su ubicación en el bloque sólo *democratizante*).³⁰

Cierto tipo de gremialismo también puede encontrarse en aquellas agrupaciones pro derechos humanos, que prácticamente los reducen a derechos de carácter civil y político. A lo que suele sumarse una perspectiva conducente al pulo del intervencionismo, so pretexto del carácter universal de esos derechos.

En cierto modo, pareciera ser el caso de *American Friends (AFC)*. Pero, al mismo tiempo, ésta se distingue por varias propuestas democratizantes, incluida la de poner un alto, a través del TLC, a cuestiones imputables al propio TLC: violencia frontiriza, maltrato de braceros.³¹

Por el contrario, el *Unité al Servicio de Amigos Americanos (American Friends Service Committee)*, se centra en la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. Pese a esta limitación, su enfoque puede inscribirse sin reserva alguna dentro del bloque *democratizador*. Aparte de contextualizar de manera amplia la problemática del TLC, subrayando la oportunidad que un tratado alineado ofrece para mejorar las relaciones E.U.-México, sus propuestas pueden sintetizarse en la de una mayor integración, pero democrática, en beneficio de las mayorías populares de ambas naciones.³²

La espina frontiera entre el intervencionismo y la cooperación gubernamental también se asoma en algunos enfoques de los *tanques de pensamiento* ubicados en el conjunto *democrático*. Aquí, esa frontera se desdobra en una que oscila entre la imposición (*exportación*) de un modelo de democracia y la colaboración legítima —con el respeto a la soberanía por delante— para la democratización.

Tanto el *Economic Policy Institute (EPI)* como el *World Policy Institute (WPI)* parecen condicionar un mayor acercamiento de EPI a México, TLC incluido,

²⁷ Ver su plan de ambiente conjunto, empacado como anexo en la ponencia presentada por David L. Orman durante la audiencia del 26 de febrero de 1991, ante el Comité de Medios y Procedimientos.

²⁸ Ver su ponencia, a través de Duncan Cameron, destinada a presentarse en la audiencia de mismo Comité de Medios, el 28 de febrero de 1991, para que se lo aparte entre los documentos "entregados para su registro".

²⁹ Ponencia presentada por Lori Wallach en la audiencia del 9 de febrero de 1991, auspiciada por el Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes.

³⁰ Ver ponencia de Linda Goltiner, presentada en su doble calidad de sirvientes en varias agrupaciones, durante las audiencias del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes, el 26 de febrero de 1991.

³¹ Ver la ponencia a presentada por Holly Brubaker, en la audiencia del Comité de Relaciones Exteriores de Senado, el 22 de marzo de 1991.

³² Ver la ponencia de Pramila Rodriguez, sólo recibida como "material para el registro", con motivo de las audiencias el 29 y 31 de febrero de 1991, a cargo del Comité de Medios y Procedimientos de la Cámara de Representantes.

a la democratización de este último país. Sin reparar en las deficiencias democráticas del propio EU, parecen sugerir que, en concreto, México habría de asumir el modelo norteamericano de democracia.

Sin embargo, en muchos casos predomina el empeño en transformar las relaciones EU-México para beneficio de las mayorías. Empeño mucho más elaborado en el caso del IPI.²² En cambio, el WPI más bien se centra en la democratización interna de México.²³ Por lo demás, el EPI exhibe una singular afinidad con los enfoques más avanzados del movimiento sindical norteamericano.

Por su parte, el *Institute for Policy Studies* (IPS) elude dicha frontera al centrarse en el medio de la antidemocracia en su dimensión *transnacional*. Advierte que el proyecto oficial de T.C. a final de cuentas, no haría más que profundizar la polarización entre las minorías privilegiadas y las mayorías populares tanto de México como de EU. Exhorta, en consecuencia, a fortalecer entre estas últimas, las alianzas transnacionales que busquen, en síntesis, la instauración de una *soberanía comunitaria* (algo así como una democracia popular directa).²⁴

Respecto a México en particular, tanto el IPS como el WPI relacionan estrechamente su eventual democratización, con el desarrollo de la alternativa encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas. Alternativa que, de manera más o menos explícita, ellos mismos apoyan.

²² Ver Jeff Faux (presidente del IPI) y Richard Redman: *Free Trade, Fair Shuffle: The Economic Consequences of the Administration's Proposed Trade Agreement with Mexico* (Economic Policy Institute Working Paper), Washington D.C., abril de 1991.

²³ Ver Andrew Reading, "Mexico: The Crumbling of the Perfect Brotherhood", en *World Policy Journal* vol VII, núm. 2, Primavera de 1991.

²⁴ Ver John Covertz, "Foreword: Free Trade as Opportunity", en el libro editado por él mismo y otros, *Trading Freedom: How Free Trade Affects our Lives, Work, and Environment*, San Francisco, Third Institute for Policy Studies, 1992.

al igual que muchos otros norteamericanos. Por su parte, el EPI se limita a subrayar la necesidad de una *nueva estrategia de desarrollo*, que comience por priorizar el bienestar social de los mexicanos.

Lo cierto es que, a diferencia de los "think tanks" del otro bloque, estos exhiben un claro compromiso con la democracia. Unos acentúan su dimensión internacional (EPI), otros la transnacional (IPS), o bien la dimensión nacional (WPI).

Para ser exactos, el *conjunto democrático* de enfoques también incluye a los sectores progresistas de los dos partidos reales (Demócrata y Republicano), lo mismo que de las dos cámaras del Congreso (Representantes y Senadores) y, probablemente, una que otro espacio del Poder Ejecutivo. Ello, del mismo modo en que el *conjunto antidemocrático* incluye a los sectores más conservadores. Dejar este punto excedería el espacio aquí disponible.²⁵

Aunque hemos matizado y subdividido en bloques y corrientes a los principales conjuntos de enfoques, todavía quedan precisiones por hacer. Pero eso correspondería a un estudio más especializado. Aquí sólo buscamos ofrecer esta visión de conjunto.

Una visión acaso suficiente para evaluar con rigor el TLC ya en curso. Y emprender las reformas del caso, a efecto de que en lo futuro, las relaciones EU-México sean tan fructíferas como democráticas. De otro modo, más que el parto de una era en verdad nueva, dicho Tratado podría probarse, con el paso del tiempo, como el detonante de una brecha tan crecida, que difícilmente alguien querrá ni siquiera acordarse de la palabra *integración*.

²⁵ La ilustración más explícita en México proviene del *Estudio Unidos...*, op. cit.

Abstracts

Abandonar el debate en torno al Tratado de Libre Comercio sería un grave error afirma Luis González Somoza. Es por el o que en su artículo "Trade, politics and policy: a new role for the TLC in the future of the relations México-Estados Unidos" propone sistematizar los argumentos de algunos del debate previo para que los resultados sobre la perspectiva del TLC y su impacto sean profundos y constructivos.

To prove up the NAFTA debate would be a big mistake, says Luis Gierulter Souza. That is why, in his essay "El debate por el futuro de la parte de futuro de las relaciones México-Estados Unidos" (NAFTA: implications and main projects for the future of the U.S.-Mexican relations), he proposes to systematize the basic aspects that were discussed from the previous debate so the results about NAFTA perspectives and its impact on the Mexican economy could be deepened and structured.

Eviter le débat autour du Traité de Libre Commerce serait une grave erreur, c'est l'affirmation de Luis Gierulter Souza. C'est pourquoi, dans son article "El futuro de las relaciones México-Estados Unidos" (NAFTA: implicaciones y principales proyectos para el futuro de las relaciones México-Estados Unidos), Luis Gierulter Souza propone sistematizar los contenidos del debate que precedió para que los resultados a propósito de la perspectiva del TLC y su impacto sobre la economía mexicana pudieran ser profundizados y estructurados.

La política exterior de México frente al cambio

Reforamos, como en esta ocasión se nos ha solicitado, a aspectos teóricos de la política exterior de México presuponemos, que en esta actividad reservada a los Estados concurren otros aspectos diferentes, esto es, proféticos, históricos, metodológicos, estratégicos, etcétera. De ahí que el primer problema a dilucidar sea el de saber qué aspectos de los que conforman aquel quehacer, requieren, por una parte, la fundamentación teórica, y por otra, cuáles la resisten.

Para ello es necesario precisar dos elementos fundamentales: uno, el concepto que de la política exterior se tenga, y otro, la manera como a la misma se le concibe. Sobre el primer punto, coincidimos en lo general con quienes la sitúan como el conjunto de acciones y decisiones del Estado, frente a otros Estados para el logro de propósitos y la defensa de intereses nacionales. En torno al segundo punto, compartimos la concepción de un proceso social y político atendiendo al origen y fin último de dicha actividad, por una parte, y a lo que caracteriza su desarrollo y puesta en práctica, por otra.

Desde esta perspectiva, el aspecto procesal conlleva una serie de pasos, cada uno de los cuales nos lleva al siguiente y todos al logro de un fin predefinido. Este es, desde la expresión del interés nacional afectado como consecuencia de un cambio en lo interno o en lo externo pasando por las prácticas, mecanismos o sistemas que cada comunidad estatal desarrolla para definir las metas a alcanzar por la vía de su política exterior, la libertad para analizar e interpretar el acontecer internacional y conformar consecuentemente la estrategia que le asegure mayo-

res posibilidades de éxito; la toma de decisiones consecuentes; la puesta en práctica de las acciones convenientes en lo que viene a ser la expresión concreta de la política exterior; y finalmente, la valoración de los resultados en términos de lo que da origen al proceso: la satisfacción del interés nacional.

De ahí que, desde esta forma de concebirla, además de los señalados, la política exterior posee múltiples aspectos susceptibles de ser estudiados y analizados de manera sistemática para precisarlos y explicarlos en lo general, en tanto que a ellos se sujeten las conductas de los Estados; como en lo particular, atendiendo a las características y condiciones propias de cada comunidad nacional.

Por ello, desde nuestro particular punto de vista abordarlos todos en referencia al caso de nuestro país en un tiempo como el que disponemos en esta ocasión, resulta imposible. Habrá entonces, debido a ello, que seleccionar algún aspecto de la política exterior mexicana, para abordarlo desde una perspectiva teórica.

Los principios, comúnmente llamados rectores de nuestra política exterior, elevados hoy a rango constitucional, serían punto obligado en tal sentido. Sin embargo, las experiencias históricas en las que ellos se fundan, aunadas a nuestra condición de país sin la capacidad bélica suficiente para enfrentar los riesgos de intervencionismo y expansionismo que caracterizaron largos periodos de la historia mundial, han redundado en una vocación pacifista que por su actitud reiterativa ha identificado a nuestra conducta internacional.

No obstante ello, en el transcurso de los últimos años el discurso oficial se ha propuesto incorporar nuevos principios con la misma categoría y rango que los anteriores, tales es el caso de la defensa de los derechos humanos, la soberanía sobre los recursos naturales, la defensa y práctica del derecho de asilo; la búsqueda de una justicia económica internacional, el respeto al pluralismo ideológico, la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional, y la solidaridad latinoamericana. Unos y otros, si bien es cierto que en diversas circunstancias y foros han sido objeto de su defensa, de su reconocimiento, o de la propuesta de nuestros gobiernos, lo novedoso de muchos de ellos, la falta de precisión y consenso en otros, las discrepancias en su interpretación, etcétera, impiden que se configure una tradición que los consagre y hagan indiscutible su vigencia.

En tal virtud, sería más prudente tal vez, como en algún momento lo expresara nuestra cancillería, dejarse en la oscuridad de principios que exigen aún de un esfuerzo sostenido que haga posible definir las matices, las ponderaciones y los balances necesarios. Algo que se nos antoja por demás prudente a la luz de los cambios que tienen lugar en las estructuras, en las prácticas y en las concepciones que hoy tiene lugar en la sociedad internacional.

Si bien los principios tradicionales o virtudes de nuestra política exterior constituyen elementos que no requieren de un apoyo o una justificación teórica para fundar su validez, o encontrar su justificación e el marco de nuestras concepciones nacionales, por la retorción que históricamente ha conjugado razón, propuesta y práctica, hay otros aspectos que demandan un cambio a la luz de las nuevas tendencias que se aumen pujan en el mundo de nuestros días y particularmente en la sociedad mexicana actual, la aspiración democrática que no puede dejar fuera de sus espacios a la política exterior, aprobada todavía por pesados lastres tradicionalistas que se resisten al cambio a fuerza de ostentarse proteccionistas, nacionalistas e incluso revolucionarios, escudados en castillos que manipulan hábitualmente los conceptos de soberanía, independencia, unidad nacional e integridad territorial.

Esto es, enunciados por demás generales donde se pretende hacer saber todo lo que pueda manifestarse como expresión de la voluntad nacional, del deseo, de las preferencias o bien las necesidades de

la masa nacional. Un recurso que deja las manos libres a los responsables de nuestras acciones exteriores en la interpretación del interés nacional, en la precisión y selección de los fines, en la interpretación del clima de la política internacional, en la elaboración de estrategias y en el desarrollo de las acciones consecuentes.

Contra el simplismo deliberado en que repetidamente se ha pretendido ubicar a la política exterior, cabría recordar como un imperativo fundamental, el que aquella no se produzca porque sí, y que por el contrario, es el resultado de un proceso amplio, pleno de complicaciones y permanente. Además, de que hoy en día es ya axiomático, que las relaciones exteriores, a diferencia de antaño, no pueden ser el juego exclusivo de un número reducido de patitos solitarios, pues el gran número de ciudadanos, en cualquier país que se precie de ser democrático, se interesa profundamente en esas relaciones.

Asimismo, es fácil observar, que los propósitos del Estado moderno se han vuelto tan amplios y el esfuerzo que requiere su consecución incluye tantas facetas de la fuerza nacional, que ningún estadista en su sano juicio se atrevería a correr el riesgo de perder el apoyo de los más amplios sectores de su pueblo.

Bajo esta fórmula realista y práctica, democracia y eficiencia conllevan a que, al estudiar las decisiones acerca de la política que habrá de seguirse, resulte imperativo tomar en cuenta el factor del sentir político de las masas.

De otra parte, en toda ideología democrática, la política exterior también debe serla, y para ello, no bastará con que el grupo de funcionarios en quienes se delega esta responsabilidad haga profesión de fe en los valores de la democracia, sino que será necesario sustituir los procedimientos que permiten captar con fidelidad las manifestaciones de la opinión pública para traducirlos en actos concretos de gobierno.

En términos más amplios, al debatirse hoy entre los grandes temas nacionales el de la democracia, no estaría fuera de lugar plantearnos el dilema que surge, en el caso de nuestra política exterior, del estancamiento provocado por las opiniones enfrentadas de una burocracia antedemocrática como experta, médicamente intermedia y competente; y las demandas de una sociedad democrática.

En este orden de ideas, resulta por demás evidente

percatarnos que la política exterior se ha vuelto tan importante y a la vez que tan complicada, que los órganos encargados de tomar decisiones en este ámbito se han tornado complejos. No obstante, si en las particularidades de nuestro sistema constitucional y político, la responsabilidad se encuentra concentrada en el presidente de la República, la facultad de obrar se encuentra dispersa en los distintos niveles de la jerarquía oficial.

Si habremos de ser consecuentes y solidarios con las aspiraciones de cambio que recorren las instituciones nacionales, las prácticas y las modalidades derivadas de la aplicación formal de nuestros sistemas normativos, cabe esperar que la política exterior mexicana se incluya en los espacios de reflexión para algo más que un ejercicio académico como ha

sido tradicional, sino como un imperativo que la incorpore de manera consciente, inteligente y congruente al quehacer nacional, revitalizando las bases de su legitimidad mediante la participación activa de los sectores mayoritarios en su conformación y definición; democratizándola al sacarla de los cotos oficialistas burocráticos y, eficientándola con el apoyo popular que sólo se obtendrá cuando aquélla sea la expresión fiel de su ser, de su pensar, de su sentir y de su necesidad.

José G. Cabra Ybarra*

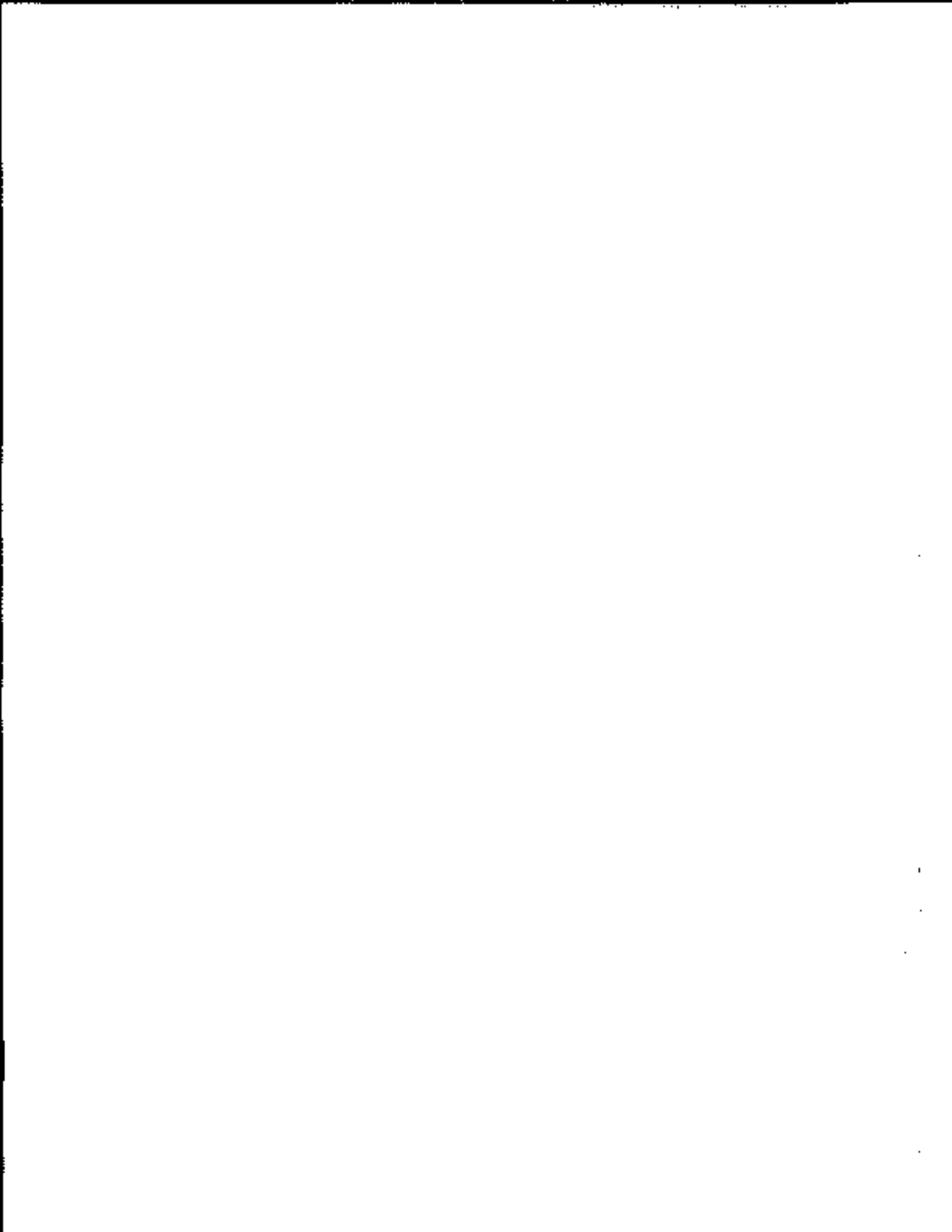
* Profesor de tiempo completo de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la FCPS, UNAM.

Abstracts

La política exterior posee múltiples aspectos susceptibles de ser estudiados y analizados de manera sistemática para precisarlos y explicarlos. Dentro de la colaboración de José G. Cabra Ybarra, "La política exterior de México frente al cambio", se señala la necesidad de incorporar nuevos Principios Rectores de la Política Exterior a los inscritos en la Constitución Mexicana que regulan la actuación de México en el exterior.

The foreign policy possesses many aspects that can be studied in a systematic way. In this note, "La política exterior de México frente al cambio", José G. Cabra Ybarra points out the necessity of including new foreign policy principles to the Mexican Constitution to regulate the Mexican performance abroad.

La politique extérieure a plusieurs aspects susceptibles d'être étudiés et analysés d'une façon systématique pour les préciser et les expliquer. Dans la collaboration de José G. Cabra Ybarra, "La politique extérieure du Mexique devant le change", on marque le besoin d'incorporer des nouveaux principes recteurs de la politique extérieure à ceux qui s'inscrivent dans la Constitution Mexicaine et que régulent la procédure du Mexique à l'étranger.



México: principios de política exterior

Maria del Carmen Hernández Rivas*

Las transformaciones mundiales de los últimos años que modificaron los esquemas tradicionales de organización han tenido innumerables interpretaciones. La caída del modelo socialista trajo consigo revisiones importantes no sólo de sus propias causas y consecuencias, sino también del modelo "vencedor" al término del periodo de Guerra Fría; el neoliberalismo.

El proceso de integración global se ha puesto en marcha con gran vitalidad. La creación de bloques económicos están llevando al mundo a una plena interdependencia dentro de la cual se intensifican las relaciones económicas, políticas, sociales y culturales. México no ha escapado a esta tendencia hacia la globalización y en los últimos tiempos ha establecido líneas de acción con base en un concepto propio denominado "liberalismo social" que pretende ser el eje conductor hacia una nueva estructura integradora, que replantea la posición del gobierno mexicano en materia de política exterior, sin olvidar los clásicos principios en que se finca ésta.

Así pues, en virtud de los nuevos fenómenos mundiales que se suceden día con día, las expectativas de México en el contexto internacional lo hacen un ente activo, parte fundamental de los diversos procesos actuales.

A través de la lectura del texto *La política exterior de México en el nuevo orden mundial: Antología de principios y tesis*, es posible observar las tendencias

de los discursos pronunciados por los personajes más relevantes de la historia mundial y nacional contemporánea en relación al "Nuevo Orden Mundial" y sus características. Es una primera parte y como necesidad metodológica para ubicar a México en el contexto mundial, la obra revisa las concepciones sobre la ruptura del mundo posbélico y las transformaciones de fin de siglo, así como las diferentes opciones para reestructurar el sistema económico y nuevas propuestas para las relaciones internacionales, en donde los temas de la nueva agenda mundial (narcotráfico, medio ambiente, migración, refugiados, democracia y derechos humanos) ocupan un espacio preponderante.

Según este trabajo, los principios de la política exterior de México giran en torno a dos conceptos importantes: la soberanía y el interés nacional. La soberanía es indispensable para lograr una plena inserción del país en el nuevo orden mundial y ésta se encuentra expresada en el contenido del programa denominado "liberalismo social". Se ratifica, además, que la política exterior de México está sustentada bajo una serie de principios, que no se han abandonado. Esto se pone de manifiesto en todos los foros internacionales a los que México asiste y en los cuales se busca la cooperación internacional.

La importancia de la conformación de bloques económicos hace necesario un breve esbozo de la dimensión regional y bilateral de la política exterior de México. Esto se incluye en el texto *La política exterior de México en el nuevo orden mundial: Antología de principios y tesis* a través de los extractos

* Internacionalista egresada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la FCPys.

de discursos oficiales emitidos en el último sexenio, en donde se contemplan las perspectivas de México en el Tratado de Libre Comercio, la vinculación económica con la Comunidad Europea, la presencia mexicana en la Cuenca del Pacífico y la participación en los organismos económicos internacionales (CACAFU, SELA, ALADI, PECC, OCDE, etcétera).

Después de la lectura de esta obra es inevitable hacer reflexiones propias sobre su contenido, ya que

al reunirse de citas textuales de documentos de primera mano requiere de un detallado análisis para el entendimiento del curso actual de la política exterior de México.

La política exterior de México en el nuevo orden mundial: Antología de principios y tesis. México, FCF, 1993.

Abstracts

The book *La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis* is reviewed by María del Carmen Ferrández y es él es posible observar las tendencias de los discursos pronunciados por los personajes más relevantes de la historia mundial y nacional contemporánea en relación al Nuevo Orden Mundial y sus características.

The book *La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de Principios y Tesis* (The Mexican foreign policy in the new world order. Antology of principles and theses) is reviewed by María del Carmen Ferrández. Here, it is possible to find several speeches delivered by many contemporary and important people of the world history. The book also presents abstracts of speeches and documents pertaining to the new world foreign policy.

Le texte "La politique extérieure du Mexique dans le nouveau ordre mondial. Anthologie des principes et thèses" est révisé par María del Carmen Ferrández, et dans ce texte on trouve les tendances des discours prononcés par les personnages plus distingués de l'histoire mondiale et nationale de notre temps en relation avec le Nouvel Ordre Mondial et ses caractéristiques.

La política exterior de México en la era de la modernidad. Una visión de la modernización de México

Martene Alcántara Domínguez*

La política exterior de un país se va a entender como el conjunto de criterios, postulados y principios que rigen su acción internacional, así como el conjunto de dichas acciones. El estudio de la política exterior así entendida forma parte del objeto de estudio de las relaciones internacionales.

Para el estudio de la política exterior de un Estado, el mexicano en particular, cada propuesta de interpretación hace su propio ofrecimiento.

Cada corriente interpretativa del contexto internacional ofrece una visión del papel que juega la política exterior de un país en un contexto determinado, además de la explicación sobre los elementos que rigen y determinan su formulación al interior de cada Estado.

De esta manera puede hablarse de tantas interpretaciones para el estudio de la política exterior mexicana, como corrientes teóricas existen para el estudio de las Relaciones Internacionales.

En este sentido, el libro que presenta el embajador Andrés Rozental, *La política exterior de México en la era de la modernidad*, nos muestra cuáles han sido las estrategias de acción de la política exterior mexicana durante los primeros años de gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari.

Esta política basada en los principios, producto de nuestra experiencia histórica, los cuales son parte de nuestro consenso nacional y que han servido de

marco para el diseño de nuevas estrategias y objetivos que la dinámica internacional así actualmente requiere.

El autor nos expone clara y sencillamente cuáles han sido los cambios en el escenario internacional y cómo la política exterior mexicana a girado en torno a estos sucesos, la preservación y el fortalecimiento de la soberanía del Estado mexicano como primer objetivo de nuestra política exterior.

El gobierno del presidente Salinas ha postulado una política exterior activa, participando en la orientación y la conducción de los cambios que se han producido en el escenario internacional: el fin de la Guerra Fría, el desmantelamiento del sistema socialista, el inicio de una etapa de entendimientos políticos, la definición de un nuevo orden internacional, el nacimiento del nacionalismo a ultranza, desparición o ignominificación de los Estados nacionales, inicio de un multipolarismo económico en donde las rivalidades militares e ideológicas son sustituidas por una nueva competencia comercial y tecnológica.

México se ha manifestado por las relaciones abiertas con todos los países, nuestros vínculos se estrechan hacia los países con los que compartimos frontera. La posición internacional mexicana se circunscribe con Estados Unidos, Centroamérica y la América Latina en general, pueden ser señalarse como las prioridades: las naciones con las que tenemos un intercambio cultural, económico y comercial; los nuevos espacios de integración y las naciones con las que tenemos coincidencias políticas particulares, no dejan de ser menos importantes.

En el ámbito multilateral el gobierno mexicano ha

* Martene Alcántara Domínguez es secretaria Ejecutiva de la Comisión Nacional de Relaciones Internacionales del Centro de Estudios Políticos y Sociales.

desplegado una intensa campaña en los organismos multilaterales, principalmente en la Organización de las Naciones Unidas.

En conclusión, es un libro interesante que nos presenta brevemente una semblanza de la nueva realidad internacional y la inserción que México ha tenido en ella, con una política exterior que defiende su soberanía y una actualización por parte del gobierno mexi-

cano a las iniciativas, instrumentos y estrategias que respondían a los nuevos cambios.

Andrés Rozental

La política exterior de México en la era de la modernidad.

México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Abstracts

Martine Alcarria presents a review of the book *La política exterior de México en la modernidad* by Andrés Rozental, in which he expounds the transformations in the exterior international and which have been the changes in Mexican foreign policy that we have known in these years.

Martine Alcarria reviews the book *La política exterior de México en la modernidad* (The Mexican foreign policy in the modernity) written by Andrés Rozental. In this book, the author presents the transformations in the international frame and which the changes of the area are brought about before this new world order.

Martine Alcarria présente la revue de l'ouvrage "La politique extérieure de Mexico dans la modernité" de l'ambassadeur Andrés Rozental. Dans lequel s'exposent les transformations de la scène internationale et les changements en matière de politique extérieure mexicaine réalisés au cours d'années.

Resumen del diagnóstico y evaluación de la carrera en Relaciones Internacionales

Introducción

En noviembre de 1992, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM inició un proceso de diálogo público, abierto a toda la comunidad estudiantil, con el objeto de conocer la opinión de los estudiantes acerca de diversos problemas que afectan la vida académica de esta institución.

Como resultado de las diversas sesiones orientadas a la búsqueda de consensos, los diversos grupos que conforman esta Facultad llegaron a un punto de acuerdo trascendental para toda la comunidad de esta Facultad: la formulación de una iniciativa que permita constituir una comisión académica integrada por profesores, estudiantes y autoridades, cuyo propósito esencial sería el de impulsar un proceso de reforma académica integral de la Facultad, teniendo como marco de referencia a los Planes y Programas de Estudio vigentes de las Licenciaturas

Evaluación de los planes de estudio de Relaciones Internacionales anteriores al de 1976

El estudio de las Relaciones Internacionales surgió en el año de 1950 bajo el nombre de Ciencias Diplomáticas en la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Este Plan de Estudios tenía la finalidad de preparar de personal técnico capacitado a la Secretaría de Relaciones Exteriores. La reforma del plan en 1958 modificó sustancia-

mente al anterior. La estructura del plan se hizo atendiendo a dos criterios principales:

1. La integración de las ciencias sociales con las materias de los dos años comunes, y
2. El establecimiento del carácter de la formación del especialista en atención al campo de trabajo propiamente dicho: diplomacia bilateral y multilateral, eliminándose además la carrera consular.

En 1966 se realizó otra reforma al Plan de Estudios, adoptándose el nombre de "Relaciones Internacionales", como un intento por significar un ámbito de estudio más amplio y por ende un campo de trabajo de extensión mayor. La justificación que se dio para denominar a sí a la especialidad se fundó, según los formuladores del tercer plan, en el hecho de que para ese entonces se observaron cambios acelerados en la vida internacional. El nuevo nombre representaba -según sus autores- un cambio "simbólico" que recalca el propósito de ofrecer al estudiante una base lo más sólida posible en los tres aspectos principales de las relaciones internacionales: político, económico y jurídico.

La oportunidad de superar las carencias teórico-metodológicas del plan de 1966 pudo haber sido la reforma de 1971. Sin embargo la comisión encargada de efectuarla consideró que la experiencia de los últimos cinco años, en que el plan de estudios de 1966 estuvo vigente, reveló que las materias básicas de la especialidad respondían a la formación requerida por el futuro profesionista. Es posible señalar que el plan

elaborado en 1971 no fue cualitativamente distinto a los anteriores, sino más bien resultó ser la última preferencia del plan inicial de Ciencias Diplomáticas.

El proceso mundial ha influido por siempre en las reformas a los planes de estudio de la FCPyS. Por lo tanto habría de imponerse la reforma tecnocrática y si bien es cierto que en los objetivos generales se tomaron en cuenta elementos tales como:

- a) Contenido formativo e informativo de la profesión;
- b) Contexto social, político, económico y cultural en que se sitúa tanto al estudiante como la institución educativa;
- c) La función de la Universidad y de la FCPyS en relación con dicho contexto y;
- d) El papel del estudiante en el proceso de enseñanza-aprendizaje, todos estos postulados no fueron en la práctica congruentes con la realidad.

Balance del Plan de Estudios de 1976

El Plan de Estudios de 1976, no muy lejano del de 1971, quedó inscrito también dentro de ese enfoque bipolar que caracterizaba a las relaciones internacionales de ese entonces; pero a diferencia del anterior, buscó dotar al estudiante de una visión integral de la realidad internacional por lo que debía de contar con una fundamentación teórica y metodológica que no sólo fuera válida para el desarrollo de la propia disciplina, sino para elevar también el nivel del profesionista de tal manera que permaniera incorporando los avances de la investigación como resultado de los cambios originados por la propia dinámica internacional.

En la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, el Plan de Estudios de 1976 divide a la Licenciatura de Relaciones Internacionales en seis grandes áreas: Teoría y Metodología, Política Internacional, Economía Internacional, Derecho Internacional, México y Estudios Regionales. Hasta ahora, el carácter interdisciplinario de la especialidad ha prevalecido.

Conviene rastrear en dos aspectos a considerar el momento de elaboración el nuevo plan de estudios de la Licenciatura en Relaciones Internacionales, que se reparte en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Primeramente, el transitorio contexto en que se creó: el de la sociedad mexicana, y más ampliamente, la sociedad internacional. Ciertamente la economía ha cumplido un papel relevante en los últimos

años; si bien, como han demostrado los acontecimientos recientes, aspectos como el jurídico o el político tienen amplia vigencia. Un conflicto armado difícilmente podría entenderse a partir, solamente, de la perspectiva económica.

En segundo lugar, debe contraerse el compromiso de una revisión y actualización permanente de los planes de estudio de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. La reforma a los planes de estudio debe ser lo suficientemente flexible como para permitir mayores márgenes de maniobra a la carrera de la especialidad.

Así, la reforma a los planes de estudio debe aprender y no desecharse totalmente las experiencias precedentes (desde la fundación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales en 1951, con la reformulación de los planes de estudio en 1967 y con los vigentes de 1976), a la vez que evita dejarse llevar por la incertidumbre, espontaneidad y transitoriedad que imperan en las Relaciones Internacionales de la Posguerra Fría, creando un plan flexible, sujeto a la actualización y renovación concertada. Esto evitar la reformulación de algo que, seguramente, se enfrentará cada vez con mayor frecuencia a la necesidad de hacer frente a una sociedad internacional que evoluciona a mayor velocidad que los conceptos, teorías y paradigmas para explicarlo.

En el caso de la Licenciatura en Relaciones Internacionales es evidente la necesidad de reformar el plan de estudios vigentes que data del 1976. En esa época el contexto nacional e internacional era muy distinto al actual. La Guerra Fría se encontraba en su máximo esplendor. La confrontación Este-Oeste era el punto de partida para cualquier análisis con referencia a la escena mundial. Esta situación fue tomada en cuenta al elaborar el Plan de Estudios de 1976.

La vertiginosa dinámica internacional, sin embargo, ha sido motor y resultado del fin de la Guerra Fría, del colapso de la Unión Soviética, de la pérdida relativa de hegemonía de Estados Unidos, de una globalización e interdependencia asimétrica, y de la tendencia a la regionalización o fragmentación del planeta en espacios económicos cada vez más restringidos. Dicho en otras palabras, el mundo presentaría un periodo de transición, en el que los valores, teorías y conceptos de la Guerra Fría no han sido del todo desechados, en parte porque las nuevas catego-

rus no se encuentran definidas todavía. Lo pasado no es completamente obsoleto, y lo nuevo está en vías de ser conformado, crisis paradigmática, como diría Kuhn.

Esta situación es digna de ser tomada en consideración al momento de definir las características de los nuevos planes de estudio, porque estos seguramente quedarán elaborados mucho antes de que el Sistema Internacional logre una cierta estabilidad. Es decir que, a diferencia de 1976, cuando el entorno internacional era previsible, el de 1994 es imprevisto, portador de una incertidumbre que, en un momento dado, podría hacer obsoletos los planes recién elaborados.

Las áreas del actual Plan de Estudios

El actual Plan de Estudios de Relaciones Internacionales de esta Facultad es un marco de acción bastante aceptable, si exceptuamos los problemas derivados del gran agregado inicial que compartamos con las demás carreras, ya que sus áreas: teórico-metodológica, jurídica, económica, política, México y su política exterior y regional, forman un conjunto integral de asignaturas cuya composición y sus programas pueda ser, en principio, oportuna y adecuadamente ajustados, no para ponerse a la moda, sino para responder a los intereses y necesidades de nuestro país ante las cambiantes condiciones y circunstancias de la realidad nacional e internacional.

El área de política internacional es quizás la más afectada. Por ejemplo, Historia Mundial Económica y Social III y Relaciones Internacionales 1919-1970 tienen un programa similar aunque con diferente enfoque y resulta repetitivo en ocasiones. Además, ante los cambios que ha tenido el escenario internacional, esta área necesita la actualización de los contenidos de sus programas.

El área de economía internacional debe necesariamente adoptar materias nuevas que otorguen al futuro internacionalista conocimientos instrumentales que le permitan competir en el mercado laboral. Actualmente esta área tiene diversos problemas sobre la forma en que se imparte Economía Política I, II y III, ya que no hay una revisión de los contenidos de esas materias y los alumnos carecen de conocimientos adecuados para cursar la asignatura Economía Internacional.

El alumno debe recibir una formación básica de los conocimientos en Economía así como de los instrumentos y de las técnicas de las matemáticas aplicadas. Asimismo, debe analizar la práctica de la economía internacional, principalmente en sus aspectos comerciales, financieros y de integración.

Hoy día, el conocimiento de las regiones internacionales es indispensable para que el egresado en esta especialidad tenga una formación completa. Es por ello que las materias del área no deben ser optativas sino obligatorias, pasando así del análisis de los estudios regionales a las regiones internacionales.

El área de derecho internacional debe proporcionar los conocimientos para identificar, interpretar, analizar y explicar los procesos jurídicos internacionales, así como sus repercusiones para México y su interrelación en las relaciones de los sujetos de la sociedad internacional contemporánea. Para ello es necesario establecer ciertas materias que analicen los cambios que ha tenido el derecho internacional.

El área de México también tiene problemas con materias que se imparten en la Formación Básica, pues en la asignatura Formación Social Mexicana no se imparten a los alumnos los conocimientos necesarios para comprender y analizar la política exterior de México. Es por ello que debe cambiar el contenido de esta materia para adecuarse al estudio del surgimiento del Estado Mexicano para tener las bases de análisis de su política exterior.

Todo intento de propuesta de reforma al Plan de Estudios de Relaciones Internacionales encierra necesariamente un replanteamiento de las características que debe tener su enseñanza fijado en los criterios teórico-metodológicos apropiados que consolden la definición de su objeto de estudio como un todo articulado de procesos sociales cuyas repercusiones se producen a escala planetaria.

Por tanto debe perderse de vista la importancia de estrechar el vínculo que tienen la realidad internacional y la teoría de las Relaciones Internacionales, uno de los fundamentos del Plan de Estudios vigente que sirvió de base para la conformación del área de teoría. Los objetivos de esta área buscaban conjugar todo tipo de esfuerzos para lograr la integración de una disciplina que, sin menoscabo de las aportaciones de las demás ciencias sociales, adquiriera un perfil diferenciado cuyos límites estarían acotados por los conceptos, categorías, temas y leyes que el desarrollo de la investigación iría construyendo. Estas

propositos no se han cumplido. El área de teoría posee una integración formal dentro de la estructura del Plan, pero no ha estado acompañada de formas idóneas de comunicación que hicieran fluir las aportaciones realizadas por los profesores del área a través de sus esfuerzos de investigación.

Formación Básica

Si bien la formación básica común se incorporó a la última reforma del plan de estudios de la Facultad persiguiendo fines cuya lógica en un momento era difícilmente discutible, sobre todo en cuanto a ofrecer a los alumnos contenidos mínimos de conocimientos sociales en un lapso de tiempo relativamente corto, así como el integrar un verdadero tronco común del conocimiento social del que partieran las distintas especialidades, la verdad es que en la práctica todo esto no ha funcionado de manera apropiada.

En el caso de la especialidad en Relaciones Internacionales, los estudiantes llegan al cuarto semestre con una comprensión muy pobre, sino es que nula, de lo que son las Relaciones Internacionales como disciplina social y sin una idea clara de la ubicación de esta disciplina dentro del *corpus* de la teoría social.

En cuanto al contenido de las materias que estructuran dicha formación, los conocimientos que se imparten a los estudiantes en los tres cursos de Historia Mundial (Económica y Social) no son, en general, los requeridos para la comprensión de los graves problemas sociales, políticos y económicos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad. Sobre todo, la enseñanza que se brinda sigue padeciendo de los vicios tradicionales de eurocentrismo y etnocentrismo típicos que ofrecen una visión parcial y subjetiva del desarrollo de la humanidad. A la vez que se sigue entecando el estudio de la Historia Mundial desde un punto de vista exasperadamente estabiméntico, que al dar tanta importancia a los problemas estatales, obstaculiza una comprensión más universal de los problemas mundiales.

En cuanto a los cursos de Teoría Social y Metodología que se imparten en los primeros tres semestres de Plan actual, estos padecen de las mismas características señaladas anteriormente. No hacen sino perpetuar el conocimiento teórico desarrollado en las escuelas y universidades europeas y norteamericanas en detrimento de una labor de creatividad propia. Se limitan, en el mejor de los casos, a la expli-

cación de la evolución de las principales instituciones y modelos sociales desarrollados en el "occidente".

Por lo anterior, se considera que la formación básica común que se imparte en la Facultad actualmente no brinda una utilidad significativa para introducir a los alumnos a una ciencia de las Relaciones Internacionales cuyo campo de estudio se viene centrando cada vez más en el conocimiento, análisis y propuestas de solución de los graves problemas que enfrenta la comunidad internacional.

Por lo tanto, la Formación Básica ya no responde a los objetivos planteados en un principio en 1975, particularmente en el caso de la especialidad en Relaciones Internacionales. Ello es evidente por los índices de abandono y reprobación de los alumnos de los primeros semestres.

El Tronco Común trata de resolver los problemas que los alumnos arrastran desde el bachillerato y de proveer los conocimientos básicos y generales de las ciencias sociales para que el alumno egrese con una formación más sólida en este campo. Sin embargo, el estudiante de Relaciones Internacionales sale de la Licenciatura con algunas carencias en su formación como internacionalista debido a que casi la mitad del tiempo la dedica al Tronco Común.

Es debido a lo anterior que resulta necesario replantear dicho Tronco Común para dar lugar a una formación básica particular para la especialidad en Relaciones Internacionales. Esto permitiría que el alumno ampliara sus conocimientos en el campo de su especialidad y adquiriera una formación teórico metodológica más sólida para su mejor desempeño profesional.

Análisis Comparativo con planes de estudio de otras instituciones de educación superior que imparten la Licenciatura en Relaciones Internacionales

El proceso de la Reforma Académica no es una tarea sencilla, y más cuando las instituciones de educación superior en la mayor parte de los países del mundo están tratando de fijar un nuevo contrato social con la sociedad y el gobierno, basado en una relación que permite a la Universidad responder a las demandas políticas, económicas y sociales. Parte de estas necesidades sociales ha llevado a la proliferación de la Licenciatura en Relaciones Internacionales en escue-

las y universidades, tanto públicas como privadas en el país. Cada una de estas entidades consta de perfiles diversos a partir del público en las demandas de ser satisfacer.

Así, por ejemplo, la Universidad Andhuac y el ITAM presentan a la carrera de Relaciones Internacionales, como una opción diferente al explicar que hoy en día la marcha y constante evolución de la sociedad internacional, así como el creciente proceso de globalización, transnacionalización e integración de la economía, han hecho evidente la necesidad de contar con profesionales especializados en el análisis y toma de decisiones, de todos aquellos factores que confluyen en la negociación internacional, particularmente en el campo de las relaciones económicas internacionales. Como se ve, el énfasis en las relaciones económicas internacionales predomina sobre otras consideraciones en este caso.

Por otra parte, el objetivo de la Licenciatura en Estudios Internacionales de la Universidad de Monterrey parece ser formar especialistas o negociadores en el área de la economía y los negocios internacionales. Básicamente sus estudios se orientan hacia Estados Unidos, por lo que se incluyen materias sobre la historia y la cultura de ese país, así como cursos obligatorios de inglés.

Por otro lado, el Colegio de México tiene un enfoque más histórico de las relaciones internacionales. El Plan de Estudios de la Licenciatura esta cargada preponderantemente al área histórico-política, sin descuidar la inclusión de las materias jurídicas indispensables. A partir de este enfoque, el Plan tiene el mérito de abarcar el estudio de todas las áreas geográficas del mundo, así como de las principales potencias y regiones emergentes. Por otra parte, el Plan de Relaciones Internacionales de la ENEP Aragón presenta un aceptable contenido interdisciplinario que combina materias de corte político, económico, técnico e histórico. En la ENEP Aragón, el Plan de Estudios de Relaciones Internacionales de la Universidad Hispanoamericana, las materias que se imparten en la primera mitad de la carrera —hasta cuarto semestre— pueden considerarse las indispensables para dotar al alumno de los conocimientos interdisciplinarios básicos para la cursanza de una licenciatura ubicada en el campo de las Ciencias Sociales.

En el extranjero, la especialidad en relaciones internacionales deriva de los estudios en Ciencia Política, pero, en la mayoría de los casos, los estudios en

Relaciones Internacionales se llevan a cabo a nivel posgrado.

Conclusión

La licenciatura en Relaciones Internacionales es una disciplina de las ciencias sociales, encaminada a proporcionar los elementos teóricos metodológicos que permitan el análisis e interpretación de la realidad internacional en el ámbito político, económico, jurídico, social y cultural. Asimismo, contempla aspectos técnico-prácticos requeridos tanto a nivel operativo y como propositivo en el proceso de toma de decisiones vinculado con los hechos y problemas internacionales, sin descuidar el estudio de los sucesos mundiales, así como sus consecuencias.

Por ende, uno de los argumentos para realizar la reforma académica que incluya la actualización del plan de estudios y los programas de las materias de la especialidad en Relaciones Internacionales, se encuentra en la necesidad de transformar, actualizar y proponer nuevas materias tomando en cuenta los cambios que el escenario internacional ha experimentado a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta.

Ante esta realidad, el plan de estudios de la Licenciatura de Relaciones Internacionales debe incorporar en su mapa curricular materias que analicen el cambio en el escenario internacional con base en el análisis teórico-metodológico que posee como disciplina científica.

En este sentido, es preciso hacer una revisión metodológica de las materias del actual plan de estudios para determinar el cambio necesario en los programas y así fortalecer el contenido mínimo de los programas. Para realizar esta reforma es preciso tener en cuenta la multi e interdisciplinabilidad para así comprender y analizar los fenómenos y hechos que cambian constantemente el escenario internacional y con ello entender al mundo contemporáneo en sus aspectos más importantes.

Asimismo, debemos tener en cuenta el perfil del internacionalista que demanda el mercado laboral. Para ello, es preciso saber cuáles son los requerimientos de tipo ocupacional. También es importante contar con el perfil del profesor en Relaciones Internacionales para buscar una congruencia entre el Plan de Estudios y la Planta Docente.

Instrucciones para los colaboradores

1. EXCLUSIVIDAD

Los trabajos enviados a la *Revista de Relaciones Internacionales* deberán ser inéditos y sus autores se comprometen a no someterlos simultáneamente a la consideración de otras publicaciones.

2. NATURALEZA DE LOS TRABAJOS

Deberán ser preferentemente resultados o avances de investigaciones originales y de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con las ciencias políticas y sociales.

3. CARACTERÍSTICAS DE LOS TRABAJOS

3.1. Deberán tener la forma y presentación de artículos.

3.2. Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas claramente diferenciadas, y no tener errores mecanográficos.

3.3. Deberán tener una extensión de entre 15 y 35 cuartillas, tamaño carta, mecanografiadas a doble espacio, en aproximadamente 25 líneas de 60 golpes cada una, por una sola cara.

3.4. Las notas y referencias bibliográficas, debidamente redactadas y numeradas, deberán incluirse al final de la página correspondiente, de acuerdo con el siguiente ejemplo:

3.4.1. Libros:

González, Juan, *El futuro de México*. Editorial Porrúa, México, 1988, pp. 42-43.

3.4.2. Artículos de revista o periódico:

Villegas, Abelardo; "La filosofía y la ciencia en la actual encrucijada". *OMNIA*, Coordinación General de Estudios de Posgrado, UNAM, México, vol. 5, No. 15, junio de 1989, p. 63.

4. RESUMEN (ABSTRACT)

Se requiere incluir un resumen del artículo, de no más de 300 palabras en español e inglés. El resumen se pondrá en hoja aparte y será publicado.

El resumen debe comprender todos los conceptos importantes del artículo y sus relaciones, al igual que plantear las conclusiones principales.

4. Forma de entrega y número de ejemplares

4.1. Se entregarán dos ejemplares impresos: un original y una copia fotostática de buena calidad.

4.2. Los autores deberán entregar sus trabajos en disco flexible de computadora utilizando el procesador de textos Word o Word Perfect versión 5, sin formato.

5. IDENTIFICACIÓN

5.1. En la carátula del trabajo se indicará su título, así como la fecha de elaboración; pero se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato en el proceso de dictaminación.

5.2. En cada colaboración se deberá agregar una hoja separada con los siguientes datos:

5.2.1. El título del trabajo.

5.2.2. El nombre del autor o los autores, con una concisa referencia académica o profesional.

5.2.3. Indicación de domicilio, lugar de trabajo, teléfonos y cualquier otro dato que permita su oportuna localización.

6. ENVÍO

6.1. Las colaboraciones deberán enviarse a: *Revista de Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Edificio "E", Coordinación de Relaciones Internacionales, circuito "Mario de la Cueva", C.P. 04510, Ciudad Universitaria.

7. DEVOLUCIÓN DE ORIGINALES

7.1. La revista no se hace responsable por la devolución de originales no solicitados.

El Consejo Editorial

Fecha de cierre de la *Revista de Relaciones Internacionales*

Número	Trimestre	Fecha de cierre
64	octubre-diciembre	16 de septiembre de 1994
65	enero-marzo	30 de noviembre de 1994

México INTERNACIONAL

DIRECTOR CARLOS CALVO ZAPATA

AÑO 6
NUMERO 61

SUBDIRECCIÓN EDITORIAL GRACIELA ARROYO RICARDO MANUEL BECERRA RAMÍREZ, KALL
BENTEZ MANAUT, JOSÉ ANTONIO CRESPO LLIS GONZÁLEZ ROLIZA Y JUAN CARLOS MENEZGA

PRECIO FACTO \$52.00
SEPTIEMBRE DE 1994

Asociación Mexicana de
Estudios Internacionales

Recordación de Isidro Fabela a 30 años de su fallecimiento

RICARDO MENDOZA SILVA
EDRGE HERNÁNDEZ VALENZUELA
PATRICIA CALLEJANA
SERVANDO SERRANO MUGALLON
página 6

Aung San Suu Kyi y el sinuoso camino hacia la democratización de Birmania

CARLOS USCANGA, página 2

El comercio internacional de servicios

ALMA FERRER MENDIOLA JARAMILLO, página 74

Isidro Fabela, relación biográfica

página 7

El esfuerzo conjunto para impulsar la industria nacional

Programas sectoriales para el mejoramiento de la productividad

GENARO HERRANDEZ VILLASECOS, página 10

Un plañido a destiempo de la política exterior

ALONSO DOMÍNGUEZ VERDUGO, página 9

Instituto México-Romero
de Estudios Diplomáticos

La Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo

RODRIGO SÁNCHEZ OLIVERA,
página 17

Ciencias de la Tierra como proceso innovador para el esquema social en México

LUIS CASTILLO RAMÍREZ
CAROLINA MARRASCO NAVO
página 17

Crisis financiera en la Organización de las Naciones Unidas y problemas de los cascos azules

ROBERTO ZEPEDA SANCHEZ, página 15

Ernesto Zedillo

Queremos una democracia que aliente la participación plural

página 18

Asociación Nacional de Instituciones de
Enseñanza de Relaciones Internacionales

El ocaso de las dictaduras

DAVID RENE WILSON OROFEZA
página 22



México INTERNACIONAL

Se envía a todas las embajadas, consulados y misiones diplomáticas de nuestro país en el extranjero; a todas las representaciones de otros países en México; a todos los organismos internacionales y a todas las instituciones de educación superior en la República Mexicana.
De venta en puestos y librerías.

Recibió la
Biblioteca
del Congreso
importantes
documentos
históricos

página 20

Revista de Relaciones Internacionales, num. 62, editada por la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales de la UNAM. Se terminó de imprimir en
Imprenta de Juan Palacios, S.A., en octubre de 1994.
La edición consta de 1 000 ejemplares



Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Coordinación de Relaciones Internacionales