

Características contemporáneas de la política exterior de México

Rafael Velázquez Flores*

Resumen

El artículo examina las características recientes de la política exterior de México. El autor argumenta ocho rasgos dominantes: 1) la supremacía del ejecutivo en el proceso de toma de decisiones; 2) la existencia de una política dual; 3) la acentuación de una política exterior pragmática; 4) el énfasis en una política exterior economicista; 5) el papel creciente de Estados Unidos en la formulación de la política exterior mexicana; 6) la supremacía del contexto externo; 7) la falta de una capacidad de negociación internacional adecuada y 8) la pérdida del rumbo del proyecto nacional emanado de la Revolución Mexicana.

Introducción

La política exterior constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación. Su estudio resulta significativo puesto que es un instrumento que busca, en el exterior, aquellos elementos susceptibles de satisfacer las necesidades internas. En los últimos años, el ambiente externo ocupa un lugar cada vez más importante en el desarrollo económico, político y social de los países. Inclusive, muchas veces el sector externo ejerce mayores presiones o representa una supremacía sobre las condiciones internas de cada país. Por ello, frente a los cambios que

Abstract

The paper examines recent trends of the Mexican foreign policy. The author argues eight key characteristics: 1) the supremacy of the president on the foreign policy decision-making process; 2) the existence of a dual policy; 3) the intensification of a pragmatic foreign policy; 4) the emphasis on an economicist foreign policy; 5) the increasing role of the United States in the formulation process; 6) the supremacy of the external arena; 7) the lack of an adequate bargaining power and 8) the lost of the traditional direction on foreign policy that emanated after the Mexican Revolution.

la sociedad internacional está experimentando últimamente, el papel de la política exterior será determinante para la inserción de cada nación en la conformación de las estructuras mundiales por venir y en las consecuencias que se produzcan al interior de todos los países. Para el caso de México, estas apreciaciones resultan muy acertadas, ya que recientemente empezó a dirigir su mirada hacia los asuntos exógenos con mayor atención y, como consecuencia, los aspectos exteriores influyen, en la actualidad, de una forma más determinante en la vida nacional de sus habitantes.

Bajo estas consideraciones, el propósito de este ensayo es examinar algunas de las características recientes de la política exterior mexicana. Este trabajo argumenta ocho características principales de la política exterior de México: 1) la supremacía del poder ejecutivo en el proceso de toma de decisiones; 2) la existencia de una política dual; 3) el acentuamiento de una política exterior pragmática; 4) el énfasis en una política exterior economicista; 5) el papel creciente de Estados Unidos en la formulación de la política exterior mexicana.

* Profesor del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Estado de México. Es doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Fue secretario académico de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y editor de la revista *Relaciones Internacionales*. Es autor del libro *Introducción al Estudio de la Política Exterior de México*, México, Nuestro Tiempo, 1995.

na; 6) la supremacía del contexto externo; 7) la falta de una capacidad de negociación internacional adecuada y 8) la pérdida del rumbo del proyecto nacional emanado de la Revolución Mexicana.

La primera parte de este trabajo aborda algunas consideraciones conceptuales que servirán como base teórico-metodológica para la mejor comprensión del proceso de toma de decisiones en política exterior. La segunda parte analiza los principales rasgos de la política exterior mexicana contemporánea. Finalmente, el trabajo expone algunas breves conclusiones.

Marco conceptual

Una concepción simple de la política exterior es: el conjunto de aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. Sin embargo, esta definición es incompleta porque la política exterior es un proceso altamente complejo que involucra una serie de actividades interconectadas entre sí que van más allá de simples actitudes o acciones. Es decir, la política exterior no es una serie de hechos aislados o de decisiones tomadas al azar. Es un proceso determinado por distintas bases, diversos actores y varios condicionantes.

El principal fundamento de la política exterior debe ser el interés nacional. Sin embargo, hay autores que señalan que no existe el interés nacional, ya que todas las sociedades son demasiado heterogéneas. Otros argumentan que no existe un solo interés nacional, sino que hay varios intereses nacionales. Algunos se cuestionan quién o quiénes están encargados de interpretar el interés nacional. Desde un punto de vista práctico, muchos han contestado que este concepto es identificado por el grupo en el poder. Sin embargo, asumir este supuesto crea complicaciones puesto que es fácil pensar que cuando un gobierno decide cuál es el interés nacional, no se trata de un interés nacional, sino de un interés grupal. A pesar de ser un concepto muy controversial en términos teóricos, el interés nacional representa una herramienta analítica para el estudio de la política exterior y puede ser entendido como aquellas necesidades fundamentales que un Estado tiene para su propia existencia y funcionalidad.

Puesto que la política exterior no es una serie de eventos aislados o inconexos, la actividad internacional de un país debe estar orientada en objetivos concre-

tos y delimitada por un proyecto específico. Los objetivos son los medios para alcanzar el fin principal: dar respuesta al interés nacional por lo tanto, deben estar basados en dicho interés. Éstos son el deseo de cambiar o mantener una situación dada. Ahora bien, los objetivos se apoyan en estrategias e instrumentos de política exterior. Las estrategias son actividades específicas para alcanzar los objetivos generales. En esta actividad los diseñadores de la política exterior establecen quién, cuándo y cómo se va a llevar a cabo tal acción. Sin embargo, muchas veces por su carácter clandestino, las estrategias son difíciles de identificar. Por su parte, los instrumentos son aquellos mecanismos institucionalizados y reconocidos por la sociedad internacional para el logro de objetivos. Los más comunes son: la negociación, la guerra, las sanciones económicas, la ayuda económica, las organizaciones internacionales, el derecho internacional, entre otros.

Los factores básicos que inciden en la formulación de la política exterior son los condicionantes internos y externos, en vista de que una política externa busca, en el ambiente exógeno, las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. En este sentido, la geografía, el sistema político, el desarrollo económico, las condiciones sociales, la ideología del Estado, la organización respecto a la toma de decisiones y otros elementos internos son fundamentales para el diseño de la política exterior. A su vez, el ambiente internacional, la presión ejercida por otros Estados, el prestigio internacional, el número de organizaciones internacionales, el estado del derecho internacional, la distribución de la riqueza y el poder y el grado de interdependencia entre las naciones son los factores externos que en un momento dado influyen en el proceso de toma de decisiones de política exterior.

Otra de las bases fundamentales de la política exterior es la capacidad de negociación internacional ya que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales tanto internas como externas que configuran dicha capacidad. Los elementos internos que delinean la capacidad de negociación internacional son: los poderes militar, económico y tecnológico, la cohesión interna, los recursos naturales y la población, entre otros. Los factores externos que determinan la capacidad negociadora son: la situación internacional, el grado de polarización mundial, los intereses y las presiones de los distintos actores internacionales, el prestigio, la opinión

pública mundial, las organizaciones internacionales y el desarrollo del derecho internacional, entre otros.

Los actores de la política exterior encargados del proceso de formulación y ejecución de decisiones son diversos. El gobierno, a través de sus poderes fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es el encargado de ejecutar la política exterior. Al diseñarla debe estar abierto a las demandas de la sociedad civil tomando en cuenta los diferentes grupos sociales y organizaciones no gubernamentales que conforman al Estado. Por lo regular, el Ejecutivo tiene la función de tomar las decisiones de política exterior y el Legislativo tiene que sancionarlas. Sin embargo, en el proceso de formulación los actores no gubernamentales pueden ejercer cierta influencia. Tales agentes no estatales son la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, la iglesia, los grupos étnicos y los centros educativos, entre otros. Una política exterior que no toma en cuenta las necesidades de la población y no escucha a la sociedad civil es una política con rasgos antidemocráticos. Hay que reconocer, sin embargo, que actores externos, básicamente empresas transnacionales, llegan a influir de manera determinante en la política exterior de un país.

La política exterior debe encontrar su principal motivación en las condiciones endógenas del Estado. No se trata de decir aquí que la política interna tenga una primacía sobre la externa. Ambas deben tener un carácter circular,¹ pero su fundamento debe ser el interés de la nación. Es claro que el interés nacional está determinado por factores internos y externos, pero las necesidades internas deben ser el principal motor de la política externa. Por lo tanto, la política exterior debe establecer objetivos y estrategias concretas para la solución de un problema o para un fin determinado.

La política exterior, entonces, está estrechamente ligada a la interna porque ambas pertenecen a la política general del Estado. Sin embargo, existen algunos elementos que las hacen ser diferentes. La política externa se dirige a un ambiente heterogéneo y no tiene poder coercitivo para alcanzar sus objetivos. La interna se orienta a un entorno de alguna manera homogéneo y cuenta con mecanismos coercitivos para hacer cum-

¹ Carácter circular se refiere a que, cuando las circunstancias lo ameriten, la política externa puede estar por encima de la política interna, pero la política interna puede, en un momento dado, tener supremacía sobre la externa. El movimiento circular se refiere entonces a que en un momento una está sobre la otra, pero la otra puede sobreponerse de acuerdo a las circunstancias.

plir sus normas. Sin embargo, ambas deben ser congruentes y coherentes. Las dos se tienen que apoyar reciprocamente.

Debido a la creciente interdependencia económica mundial y al fortalecimiento de los procesos de globalización, una acción de política externa afecta a la interna y viceversa. Por ejemplo, las negociaciones entre países se basan en la normatividad interna de cada uno. No obstante, la firma de un tratado internacional provoca, muchas veces, cambios en materia de política interna. A nivel mundial, los Estados tienen diversos intereses y muchas veces no coinciden. Parece que el proceso de globalización y de interdependencia hace que el interés nacional se diluya. Por ello, la política exterior de un Estado debe funcionar como un instrumento conciliador entre el interés nacional y los intereses globales.

Las principales características contemporáneas de la política exterior de México

El objetivo de este trabajo no es mencionar todas las características contemporáneas de la política exterior de México. El propósito es examinar las más representativas y presentar algunas reflexiones en torno a ellas. El argumento central que guía esta parte es que, a partir de nuevos elementos internos y a consecuencia de distintas presiones externas, la política exterior mexicana experimentó una notable transformación en cuanto a sus prioridades a mediados de la década de los años ochenta.

La supremacía del Poder Ejecutivo

En el proceso de toma de decisiones de política exterior, el presidente mexicano ocupa un lugar preponderante frente a los otros actores gubernamentales. Constitucionalmente, el Poder Ejecutivo tiene mayores poderes frente al Legislativo. No obstante, en teoría, el Congreso mexicano debería funcionar como el supervisor de las decisiones del presidente. Es decir, debería existir una separación de poderes. Sin embargo, la realidad es diferente. Durante mucho tiempo, el Congreso mexicano ha estado subordinado a las decisiones tanto de política interna como de política externa que le presenta el Ejecutivo. En materia de política

exterior, la ley le otorga al presidente de México el poder de firmar tratados, nombrar embajadores y ser el comandante supremo de las fuerzas armadas.² Por su lado, el Congreso tiene el poder de ratificar los tratados firmados por el Ejecutivo, aprobar los nombramientos diplomáticos y administrar los recursos financieros de la nación.³

Las principales razones que explican la supremacía del Ejecutivo sobre el Congreso son: 1) el presidente de México tradicionalmente seleccionaba a los diputados y senadores, por lo que éstos no gozaban de independencia política y votaban siempre a favor de las iniciativas que provenían del Ejecutivo; 2) el Ejecutivo tiene una visión más amplia de lo que puede ser el interés nacional, mientras que los representantes del pueblo por lo regular se centran más en los intereses locales; 3) el Ejecutivo obtiene mayor información de cada tema gracias al aparato burocrático con que cuenta. Por lo tanto, está en mejores condiciones para tomar decisiones importantes. Finalmente, el Ejecutivo cuenta con un servicio profesional de carrera que se encarga de los asuntos internacionales, mientras que los congresistas, por durar sólo tres años en el puesto y no existir la reelección, no cuentan con la profesionalización necesaria.

En la práctica, el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México es más sencillo, pues sólo una pequeña élite gubernamental participa directamente. Es decir, entre más reducido sea el número de actores que toman parte en tal proceso, más expedita y, hasta cierto punto, más eficaz será la decisión. Hay que recordar que la política exterior de las grandes potencias del siglo XIX era un asunto exclusivo de las autocracias, quienes no tenían mucho problema en instrumentar sus órdenes. La desventaja es que cuando un grupo toma las decisiones más importantes entonces se trata de una política exterior menos democrática pues responde más a los intereses del grupo en el poder que a los intereses nacionales.

La supremacía del Ejecutivo sobre el Legislativo representa algunas otras desventajas en materia de política exterior. Por ejemplo, si existiera una verdadera separación de poderes, a la hora de negociar con otros países el presidente mexicano podría argumentar que no puede aceptar ciertas condiciones porque su Con-

greso no se lo permitiría. Entonces, la capacidad de negociación internacional de México aumentaría automáticamente.

En el caso de los actores no gubernamentales, tradicionalmente la sociedad civil mexicana no ha influido de forma considerable en las decisiones de política exterior. Ello se debe a que muchas de las organizaciones sociales, entre ellas los sindicatos, los medios de comunicación, la iglesia y el partido en el poder no gozan de una amplia independencia frente al gobierno. Además, la sociedad civil ha sido tradicionalmente débil frente al centralismo y autoritarismo del gobierno mexicano. Para una política exterior más democrática, es necesario que el gobierno considere las inquietudes de la sociedad civil mexicana.

Una política dual

En muchas ocasiones, y de manera especial en los temas más importantes de la agenda de la política exterior de México, el gobierno toma decisiones basadas en una política dual. Es decir, frente a un tema en particular, el grupo en el poder asume cierta posición al interior y otra distinta al exterior. Tal dualismo haría pensar que existe una contradicción entre política interna y política externa. Sin embargo, tal contradicción sólo existe en el plano superficial. En el fondo, ambas políticas buscan un fin común: mantener y consolidar el poder del grupo dominante. Por ejemplo, en temas no prioritarios, como el caso de la migración, el gobierno mexicano presenta una política exterior progresista con el propósito de calmar los intereses de los grupos nacionalistas internos. Pero en asuntos vitales, asume otra política para asegurar la cooperación, principalmente la de carácter financiera.

En la administración del presidente Zedillo, el caso más contundente fue durante la crisis financiera que inició a finales de 1994. Por un lado, el gobierno se comprometió a defender la soberanía del país. Sin embargo, para asegurar el apoyo externo, los funcionarios mexicanos presentaron en el extranjero otro tipo de discurso. Por ejemplo, ante Estados Unidos y las diferentes instituciones financieras internacionales, las autoridades mexicanas prometieron una política económica conservadora y restrictiva. Lo más grave, y lo que puso en riesgo la soberanía nacional, fue que la administración zedillista aceptó depositar los ingresos por la venta de petróleo en una cuenta en Nueva York para

² Véase el artículo 89 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

³ Véanse los artículos 73 y 76 del mismo documento.

asegurar el pago de los diferentes préstamos que recibió.⁴ Es cierto que el gobierno tenía una justificación poderosa: la ayuda no hubiera sido otorgada sin garantías. Sin embargo, lo criticable fue que la administración zedillista no aprovechó la situación para aumentar su capacidad de negociación internacional. Frente a las consecuencias del "efecto tequila", México pudo utilizar su debilidad económica como un instrumento para negociar la ayuda y evitar los estragos en otros países.

En el caso de la relación bilateral con Estados Unidos, la dualidad de la política externa de México es también evidente. Por un lado, el gobierno asume una actitud nacionalista y de defensa de la soberanía ante el vecino del norte, pero a la hora de tomar decisiones importantes las políticas muchas veces se alinean a los intereses estadounidenses. Los temas de migración y narcotráfico son ilustrativos. En el discurso interno, el gobierno muchas veces asume una actitud antiestadunidense para aplacar a los grupos nacionalistas internos. Sin embargo, en ocasiones toma decisiones para no herir la susceptibilidad de Washington y asegurar su cooperación en otros asuntos. Un caso que también ejemplificó la aparente contradicción entre política interna y exterior se suscitó en febrero de 1995. En ese mes, cuando todavía se sentían los estragos de la crisis financiera y se buscaba la ayuda internacional, el gobierno zedillista, en un acto para demostrar el ejercicio independiente de la soberanía nacional, ordenó la detención del líder del Ejército Zapatista, el subcomandante Marcos, y también encarceló al hermano mayor del ex presidente Salinas, acusado de ser el autor intelectual del asesinato de una de las figuras más importantes del partido en el poder. La contradicción radicaba en que al exterior la promoción de la soberanía nacional era débil, mientras que al interior se quería mostrar mano dura en el ejercicio de tal soberanía.

Esta política dual y la aparente contradicción entre política externa y política interna complican el alcance de los objetivos del gobierno mexicano puesto que es muy complicado satisfacer los diferentes intereses de los grupos internos a la vez que querer asegurar la cooperación bilateral sin lastimar a su contraparte. En la práctica, este objetivo muchas veces es hartamente complicado de lograr.

⁴ Véase, por ejemplo, Jorge Domínguez, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", ponencia presentada en el seminario "La Nueva Agenda en la Relación Bilateral México-EUA", organizada por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), 19-20 de mayo de 1995, mimeo.

El pragmatismo de la política exterior de México

Diversos especialistas en Relaciones Internacionales y funcionarios de la Secretaría de Relaciones Exteriores comúnmente han afirmado que la política exterior de México está siempre basada en principios tradicionales que guían su conducta. Por ello, muchos han concluido que la actitud internacional mexicana es fácil de predecir. Es decir, México, bajo esta premisa, persistentemente actuaría de la misma manera ante cualquier evento que se suscite allende sus fronteras. Sin embargo, este supuesto nunca ha sido del todo real. Durante mucho tiempo, la política exterior mexicana ha oscilado entre una posición principista y una más realista.

En efecto, desde el siglo pasado el gobierno mexicano ha asumido una política exterior que más ha convenido, de manera coyuntural, a sus intereses; aunque esto signifique alejarse de tales principios. Por ejemplo, Benito Juárez condenó en su momento las intervenciones extranjeras pero aceptó el Tratado McLane Ocampo, el cual permitía la construcción de un canal interoceánico en el Istmo de Tehuantepec y autorizaba el libre tránsito de tropas estadounidenses en territorio mexicano. El presidente Carranza también coqueteó con Alemania durante la Primera Guerra Mundial a través del telegrama Zimmerman. Por su parte, Lázaro Cárdenas fue el más pragmático de todos los presidentes mexicanos. Cuando Estados Unidos dejó de comprar petróleo mexicano a las empresas recientemente expropiadas, su administración vendió el combustible a Japón y a Alemania en el preámbulo de la Segunda Guerra Mundial. Al inicio de la conflagración, Cárdenas instruyó a su embajador ante la Sociedad de Naciones, Isidro Fabela, a condenar las agresiones nazi-fascistas; pero al mismo tiempo enviaba a un representante personal a la Embajada alemana para explicar su posición, puesto que su gobierno preveía que Alemania ganaría la guerra y quería quedar en buenos términos con Hitler. Estas anécdotas históricas refutan lo que muchos especialistas en su momento opinaron: que Salinas de Gortari había iniciado el pragmatismo de la política exterior de México.

El gobierno mexicano ha basado su pragmatismo en una combinación de principios idealistas y de supuestos realistas. Debido a su experiencia histórica, México ha utilizado los principios de política exterior (no intervención, autodeterminación, igualdad jurídica) para defenderse de las amenazas e intervenciones extranjeras, pero en otros momentos el gobierno ha dejado que

otros países y algunos organismos internacionales influyan sobre los destinos de la nación. Tal es el caso de las cartas de intención del FMI que han obligado a México a instrumentar una política económica más liberal después de cada préstamo y de las presiones ejercidas desde Washington después de cada crisis (nos remitimos nuevamente a la existencia de una cuenta en un banco de Nueva York en la que México tenía que depositar los ingresos vía venta del petróleo para asegurar el pago al paquete de ayuda ofrecido en 1995). Los casos de la firma de la cláusula democrática y de derechos humanos para iniciar la negociación de un tratado de libre comercio con la Unión Europea, la política para la lucha contra el narcotráfico diseñada desde Washington (como sucedió en el caso "Casa Blanca") y la ayuda del gobierno mexicano para repatriar a sus lugares de origen a los connacionales indocumentados, han sido claros ejemplos de un alejamiento, mas no abandono definitivo, de sus principios de política exterior.

Es cierto que el pragmatismo de la política exterior mexicana no se inició con la administración salinista. Pero lo que no es posible negar es que tal pragmatismo se ha acentuado en los últimos años hasta convertirlo en uno de los rasgos más relevantes de la política exterior contemporánea de México. El pragmatismo no es del todo negativo para el prestigio internacional de México, pues toda política exterior tiene como fin inmediato la respuesta a los más altos intereses de la nación. Incluso México puede aumentar su capacidad de negociación internacional al aludir a sus principios tradicionales de política exterior cuando más le convenga. Lo que sí resulta indispensable es un manejo inteligente y coherente de los instrumentos de la diplomacia para que México alcance con mayor facilidad sus objetivos en el exterior.

Una política exterior economicista

En los últimos años la política exterior de México ha tenido un marcado sesgo hacia los asuntos económicos. Durante la administración de Miguel de la Madrid, de 1982 a 1988, los asuntos de la deuda externa y la apertura comercial fueron ejes de la política exterior, aunque México tuvo una presencia importante en asuntos de seguridad como fueron los casos de Contadora y el Grupo de los Seis. Sin embargo, a partir del periodo presidencial de Salinas de Gortari la política exte-

rior tuvo una orientación más economicista. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la firma de otros acuerdos comerciales, el ingreso a diferentes organizaciones como la OCDE y la APEC, la deuda externa, las inversiones extranjeras y las privatizaciones fueron prácticamente el hilo conductor de la política exterior mexicana de 1988 a 1994. En la administración zedillista la política exterior de México se enfocó, primero, a la solución de la crisis financiera que se desató a finales de 1994. Más adelante, el tema más destacado de la diplomacia mexicana ha sido la búsqueda de un tratado de libre comercio con la Unión Europea. Aquí no se argumenta que la diplomacia mexicana no atiende otros asuntos de la agenda de política exterior. Sin embargo, parece que la administración zedillista sólo se dedica a cumplir con los compromisos internacionales previamente adquiridos.

La política económica de las recientes administraciones ha experimentado cambios acelerados, mientras que los cambios en el marco político han sido demasiado lentos y poco significativos. En cuanto a la relación entre la política interna y externa en el ámbito económico ambas han sido congruentes, puesto que al interior la política económica se basó en la corriente neoliberal, caracterizada por la disminución de la participación del Estado en la economía, la instrumentación de topes salariales, la desregulación y venta de empresas paraestatales, mientras que al exterior la política fue de puertas abiertas a la inversión extranjera, de libre comercio y de renegociación de la deuda externa.

El peso de Estados Unidos

Sin duda alguna, Estados Unidos ocupa un lugar primordial en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México. Inclusive, muchas veces se confunde la política exterior de México con su relación bilateral con Estados Unidos.⁵ Por ello, en el proceso de formulación de la política exterior de México Estados Unidos recibe un trato especial. Es decir, el gobierno mexicano siempre asumirá una posición diferente ante Estados Unidos que con otros miembros de la comunidad internacional.

⁵ Véase Arturo Borja, "Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas" en *La política exterior de México: enfoques para su análisis*, México, El Colegio de México-Instituto Matías Romero, 1997, p. 20.

Las razones que explican la preeminencia de Estados Unidos en el proceso de toma de decisiones de la política exterior de México son: 1) el pasado accidentado de la relación bilateral en donde Estados Unidos ha invadido, presionado e intervenido en México; 2) el carácter conflictivo de la relación, especialmente en los temas de migración y narcotráfico; 3) la creciente interdependencia entre ambas economías; 4) el fin de la Guerra Fría, en donde México ha incrementado su posición estratégica en el marco de la política de seguridad estadounidense; 5) el compromiso asumido en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y 6) el número de temas y actores involucrados en la relación bilateral, entre otras.

La influencia de Estados Unidos ha provocado que la política exterior mexicana se centre en la relación bilateral con su vecino del norte, dejando a un lado otros temas. A pesar del carácter nacionalista y antiestadunidense de la secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, la política exterior mexicana se dedica principalmente a no herir las susceptibilidades en Washington y así asegurar su colaboración económica. Para aparentar un poco, el aparato diplomático reclama cualquier tipo de intromisión, como en el caso "Casablanca", y asume la defensa de la soberanía nacional.

La supremacía del contexto externo

Es evidente que en los últimos años la situación externa ha tenido primacía sobre la interna en lo que respecta al diseño de la política exterior mexicana. Muchas de las decisiones más importantes de las últimas administraciones han estado basadas y justificadas por el nuevo ambiente internacional. El principal argumento ha sido que México tiene que insertarse en la nueva dinámica internacional y no quedarse rezagado ante las nuevas transformaciones económicas y tecnológicas. Bajo tal tesitura, la administración salinista se embarcó en uno de los proyectos más destacados de los gobiernos posrevolucionarios mexicanos: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

La desventaja de este rasgo es que no existe un proceso de retroalimentación entre política interna y política externa. Es necesario recordar que la política externa debe encontrar su justificación en las condiciones internas para así realmente responder al interés de la nación. Es decir, el motor principal de toda política

externa debería ser la búsqueda de aquellos elementos que satisfacen las necesidades internas. En los últimos años, la política exterior de México no se ha reflejado en una mejoría de las condiciones internas.

La débil capacidad de negociación internacional

No cabe duda de que uno de los rasgos principales de la política exterior de México en los últimos años ha sido su reducida capacidad de negociación internacional. Esta debilidad del poder negociador de la diplomacia mexicana se debe en gran medida a la dependencia económica de México frente al sector externo. El peso de la deuda externa, la concentración comercial hacia el mercado de Estados Unidos, la influencia de las empresas multinacionales, la desventaja de tener una fuente dominante de inversiones extranjeras y los problemas económicos internos, principalmente la crisis de 1995, han provocado que México tenga un margen reducido de negociación.

Los críticos a este supuesto podrían argumentar que México sí ha gozado de una capacidad de negociación internacional adecuada. Inclusive pondrían como ejemplo el TLCAN y el proceso de negociación de un acuerdo de libre comercio con la Unión Europea. Sin embargo, esos eventos se deben más a circunstancias coyunturales que a una alta capacidad negociadora de México. El TLCAN, por ejemplo, fue aceptado por Estados Unidos básicamente por las siguientes razones: 1) pérdida de su hegemonía económica frente a otros polos; 2) el temor al fracaso de la Ronda Uruguay; 3) a la creciente globalización económica mundial y 4) al fin de la Guerra Fría. En la mayoría de estos casos, México estuvo ausente o su participación fue limitada.

Ahora bien, un grave error de los diseñadores de la política exterior mexicana es que no han sabido utilizar la debilidad del país para incrementar su capacidad de negociación internacional. Por ejemplo, si se argumenta que graves problemas económicos en México pueden afectar a Estados Unidos y a otras naciones, entonces los tomadores de decisiones mexicanos tendrían un amplio margen de negociación. El temor de Estados Unidos a una ola de migrantes mexicanos, a una reducción del poder de compra de los mexicanos que pueden adquirir sus productos y a la pérdida económica de los empresarios estadounidenses que han invertido en México, lo obligaría a aceptar muchos de los términos que los negociadores mexicanos podrían imponer.

La pérdida del proyecto nacional

A lo largo de la historia mexicana, la política exterior había tenido una congruencia con el proceso de consolidación del Estado-nación. Es decir, entre más evolucionaba el Estado mexicano, su política exterior era más compleja en su elaboración, más plural en términos ideológicos, más multidireccional en criterios regionales y más multitemática. Sin embargo, a partir del cambio estructural modernizador que se inició con De la Madrid, que se intensificó con Salinas de Gortari y que continuó con Zedillo, la política exterior ha sufrido un retroceso en términos de su proyecto nacional. En primer lugar, esta política tiene un sesgo económico muy marcado. En segundo, hay una concentración en la relación con los países del norte (Estados Unidos y miembros de la OCDE). En tercero, el gobierno mexicano ponderó los intereses a corto plazo, sacrificando los de largo alcance.

En el marco del proyecto nacional emanado de la Revolución Mexicana, las últimas administraciones en apariencia continuaron actuando en el marco de los principios tradicionales de política exterior. Sin embargo, ante un mundo cada vez más globalizado e interdependiente y de acuerdo a las acciones que los últimos gobiernos han llevado a cabo, como el TLCAN y la firma de la cláusula democrática frente a la Unión Europea, estos principios parecen no tener congruencia ni vigencia. Esto hace suponer que México está abandonando definitivamente su proyecto de nación que emanó con la Constitución de 1917 y lo cambió por un proyecto basado en una ideología neoliberal que fue impuesto sin el consentimiento de los mexicanos y que ha respondido más a las preocupaciones del grupo en el poder, a los intereses de los que detentan el poder económico y a las presiones de los agentes externos. Por ello, México debe reorientar su proyecto de política exterior para así responder más a las demandas internas.

Conclusiones

Las consideraciones anteriores llevan a concluir que la política exterior de México ha experimentado una transformación significativa a partir de los años ochenta. Por un lado, la posición de México frente al exterior pasó de ser una política con bases progresistas e idealistas a una más conservadora y más alineada a los su-

puestos realistas. De igual manera, la política exterior mexicana transitó de una relativa autonomía a una política dependiente de los diversos polos económicos. México acentuó su dependencia comercial y financiera con respecto al sector externo. Esto, de alguna manera, afectó la capacidad de negociación internacional del país y disminuyó la habilidad de México para defender su soberanía. Por el otro lado, México se alejó de una política exterior tradicionalmente multilateral acercándose más a una de corte bilateral. Por ejemplo, de una posición tercermundista se acercó más a los intereses de los países más desarrollados. Privilegió su relación con Estados Unidos al concentrar su política exterior en el Tratado de Libre Comercio y tuvo que abandonar el Grupo de los 77 para ingresar a la OCDE. Todo ello con el propósito de modernizar a la nación, de mejorar la imagen internacional de México y de insertar al país en la nueva dinámica internacional. Finalmente, de una política exterior de cooperación con países subdesarrollados pasó a ser una política de negociación con naciones desarrolladas.⁶

El cambio en la política exterior de México tuvo su sustento en las nuevas condiciones tanto internas como externas del país. En el ámbito endógeno, la política neoliberal que impulsó el cambio estructural transformó la situación económica interna; de una política económica orientada hacia la sustitución de importaciones se pasó a una política de apertura comercial. Además, las divisiones políticas y la falta de consenso en 1988 hablaban de un país nuevo en donde el gobierno necesitaba consolidar su poder. En el ambiente exógeno, las aceleradas transformaciones internacionales, los procesos de globalización e interdependencia junto con la política de bloques comerciales regionales, la nueva ola democrática, los grandes conflictos internacionales y la pérdida de hegemonía de Estados Unidos influyeron para que el gobierno decidiera cambiar sus prioridades en materia de política exterior.

El rasgo más importante de la política exterior contemporánea de México es su marcado pragmatismo. Incluso, las otras características se derivan ésta. Debido a tal pragmatismo, la política exterior mexicana: 1) ha proyectado una política dual; 2) ha hecho mayor énfasis en los asuntos económicos; 3) ha manifestado

⁶ Al respecto, véase el artículo de Juan Carlos Arriaga, "El Pacto de San José. De la cooperación económica a la negociación comercial" en *México y sus relaciones con el Caribe*, México, UNAM-AMEI-Universidad de Quintana Roo, 1998, pp. 141-160.

una aparente contradicción entre política interna y externa; 4) ha concentrado sus relaciones con Estados Unidos; 5) ha aceptado el factor externo como uno de los principales motores y 6) se ha alejado del proyecto nacional originalmente trazado después de la Revolución de 1910. Básicamente, dicho pragmatismo se debe a las presiones internas, al nuevo contexto internacional, a los problemas económicos y, sobre todo, a la urgencia por lograr los objetivos que a corto plazo han planteado las últimas administraciones.

En esa tesitura, es posible argumentar que la política exterior de las últimas administraciones no ha respondido a los intereses supremos de la nación. Esta política ha beneficiado sólo a intereses particulares, entre ellos los del grupo en el poder, los de algunos empresarios e inversionistas y los de grupos extranjeros. Ello para que el gobierno estuviera en condiciones de poder pagar la deuda y para que los intereses extranjeros encontraran la puerta abierta y no enfrentaran dificultades. Por ello, la política exterior de México no ha tenido efectos positivos para mejorar las condiciones de vida de la población. Es más, los niveles de vida han empeorado, ya que en diciembre de 1994 México experimentó una profunda crisis económica producto de la ineficacia de la política económica del gobierno. Las consecuencias fueron aumentos en la tasa de desempleo, devaluación del peso, cierre de muchas empresas y deterioro en el poder de compra de miles de mexicanos.

Sin embargo, no se puede negar que la política económica exterior de México en los últimos años ha

tenido algunos importantes alcances a nivel macro. Por ejemplo, la inflación se redujo de manera considerable, el PIB creció nuevamente, el comercio internacional aumentó, el déficit público decreció, las reservas federales se incrementaron, el porcentaje de la deuda externa en el PIB se redujo y las inversiones extranjeras aumentaron. Sin embargo, a nivel micro las cosas siguen igual: mala distribución de la riqueza, altas tasas de desempleo y subempleo, pérdida de poder adquisitivo debido a la baja de los salarios reales, niveles crecientes de pobreza, alta concentración demográfica en sectores urbanos, falta de atención y de servicios en ciertas poblaciones rurales. En general, las condiciones en los niveles de vida de millones de mexicanos están ahora por debajo de lo permisible.

Ante el relativo fracaso de la política exterior de las últimas administraciones, la mejor perspectiva para el gobierno mexicano que iniciará en el año 2000 es una reorientación de la política exterior. México necesita una política exterior que se sustente en objetivos concretos y estrategias adecuadas que estén orientados a mejorar de forma directa las condiciones internas; que se fundamente en el proyecto de nación que democráticamente los mexicanos elijan; que sea más democrática aceptando la participación de la sociedad civil; que busque mejorar su posición negociadora frente a otras naciones, principalmente Estados Unidos; que se retroalimente con la política interna; que busque reducir la influencia de los intereses extranjeros; que defienda y fortalezca la soberanía del país y, lo más importante, que verdaderamente responda al interés de la nación.