

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO

enfoques para su análisis



EL COLEGIO DE MÉXICO
INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO
ENFOQUES PARA SU ANÁLISIS

Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.



The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License: <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO
ENFOQUES PARA SU ANÁLISIS

**CENTRO DE ESTUDIOS
INTERNACIONALES**

**INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE
ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS**

MÉXICO

327.72073

P769

La política exterior de México. Enfoques para su análisis.
— México: Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Centro
de Estudios Internacionales: El Colegio de México, 1997.
190 p.; 22 cm.

Trabajos presentados originalmente en el Seminario sobre Política
Exterior de México, en 1996, organizado por el IMRED.

ISBN 968-810-561-1

1. México-Relaciones exteriores. 2. México-Relaciones exteriores-EE.UU.

Portada de Mónica Díez-Martínez

Primera edición, 1997

Las opiniones de los autores son de su exclusiva responsabilidad y no reflejan
necesariamente la posición de las instituciones en las que laboran.

D.R. 1997, SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES
Ricardo Flores Magón Núm. 1, México, D.F., 06995

EL COLEGIO DE MÉXICO
Camino al Ajusco Núm. 20, México, D.F., 10740

ISBN 968-810-561-1

Impreso en México

Introducción

La primera versión de los trabajos reunidos en el presente volumen fue presentada en el Seminario sobre Política Exterior de México que se reunió periódicamente durante el primer semestre de 1996, convocado por el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos (IMRED). Como objetivo, el seminario se propuso buscar una respuesta a la pregunta sobre las herramientas más adecuadas para analizar la política exterior en momentos en los cuales circunstancias externas e internas están modificando la inserción de México en la economía y la política internacional. Investigadores del Centro de Estudios Internacionales (CEI) de El Colegio de México, del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y funcionarios de la Cancillería mexicana participaron en este seminario y contribuyeron con sus reflexiones a enriquecer los ensayos que están aquí reunidos.

Cabe señalar que, en el caso de México, la preocupación por aspectos teóricos o metodológicos para el análisis de la política exterior apareció tardíamente y no se ha generalizado plenamente. Los enfoques para el estudio de las relaciones internacionales de México, que surgieron desde el siglo XIX, permanecieron prácticamente inalterados hasta bien entrada la década de los sesenta. Se trataba de enfoques que, desde una perspectiva legal e histórica, eran usados por profesionales de la diplomacia mexicana. Si bien en sus trabajos hay un conocimiento del objeto de estudio de primera mano y un notable dominio del derecho internacional, el doble papel de analista y ejecutor de la política exterior de quienes los usaron llevó frecuentemente a insistir en el “deber ser” y en las recomendaciones para la formulación de políticas. Así, quedaron a un lado aspectos que, después, se han considerado fundamentales para entender la

política exterior: las nociones de poder o vulnerabilidad, dependencia, interdependencia o causalidad interna, entre otros.

A finales de los años sesenta, aparecieron en México los primeros enfoques alternativos para el estudio de la política exterior, muy inspirados por las teorías en boga en aquella época para el estudio de las relaciones internacionales, como la *realpolitik* en la escuela estadounidense, o el neomarxismo y la dependencia en América Latina. Lo anterior no significa que los trabajos provenientes de profesionales de la diplomacia mexicana desaparecieran de la literatura acerca de política exterior. Por el contrario, como lo revela cualquier bibliografía sobre la materia, éstos conviven hasta nuestros días con aquellos que provienen del mundo académico.

Los grandes cambios en el orden internacional que siguieron al fin del conflicto este-oeste, la globalización económica y el adelanto de la informática, así como la reorientación de las relaciones económicas internacionales de México como resultado de la liberalización comercial no suscitaron de inmediato reflexiones respecto a los enfoques más pertinentes para estudiar la política exterior en momentos de cambio. Sólo hasta épocas recientes, diversos académicos comenzaron a trabajar sobre los enfoques teóricos que permiten un mejor entendimiento acerca de la inserción de México en el sistema internacional de la posguerra fría; los efectos sobre la política exterior del incremento en la cooperación entre México y Estados Unidos; la aparición de nuevos actores en la ejecución y formulación de la política exterior; y la correlación entre política económica y política exterior. Algunos de estos académicos han sido invitados a participar en este volumen, junto con funcionarios de la Cancillería. Sus trabajos han sido agrupados en tres grandes rubros: teoría y política exterior; nuevos temas y nuevos actores; prospectiva y política exterior.

Teoría y política exterior

El primer trabajo de esta sección, elaborado por Arturo Borja, traza un panorama de los enfoques teóricos utilizados para el estudio de la política exterior de México desde la época que se puede llamar jurídico-normativa hasta nuestros días. Para ordenar ese panorama, el autor establece una clasificación que le permite ubicar esos enfoques en grupos que el llama de primera, segunda y tercera generación. En cada caso, selecciona una obra para ilustrar los avances logrados con la utilización de determinados enfoques o los límites de su poder explicativo. El trabajo termina con una reseña del estado actual del debate sobre

problemas de teoría y política exterior en México, así como algunas sugerencias para investigaciones futuras.

Con ese trabajo como telón de fondo, se presentan otros tres artículos en los cuales se discuten enfoques, heterogéneos y en algunos aspectos contradictorios, para emprender el estudio de la política exterior mexicana. El primero de ellos es el de Rafael Fernández de Castro, uno de los autores que más ha trabajado en el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos desde finales de los años ochenta. Para este autor, las relaciones entre los dos países atravesaron un parteaguas durante los primeros años del gobierno de los presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari. Se habría pasado entonces de un estadio en el cual el objetivo era mantener una sana distancia entre los dos gobiernos a otro en el que la cooperación y la búsqueda de soluciones a los problemas existentes se ha convertido en la orden del día. Esto ha llevado a la creación o formalización de numerosos mecanismos institucionales de diálogo y concertación que, en opinión del autor, hoy condicionan las actividades más importantes de la política exterior de México.

Siguiendo una línea de argumentación inspirada por el enfoque del neoliberalismo institucional, Fernández de Castro asume que los nuevos mecanismos para el manejo de la relación entre México y Estados Unidos han transformado cualitativamente la relación bilateral. Tal y como ocurría con los regímenes internacionales, estos mecanismos, y no el supuesto realista de la distribución de poder entre los Estados, explican la cooperación creciente y el comportamiento de los gobiernos de México y Estados Unidos en sus relaciones mutuas. De esta manera, el énfasis recae en la acción de los gobiernos; sin embargo, sus políticas no se explican por situaciones de poder o dominación sino por el efecto que sobre ellas tiene el complejo entretejido de instituciones que va desde las Comisiones Binacionales hasta el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), pasando por la multiplicidad de comités, grupos de alto nivel, encuentros presidenciales, entre otros.

Una perspectiva totalmente distinta es la asumida por Celia Toro en su trabajo destinado a discutir las limitaciones de la teoría de la interdependencia para explicar un aspecto fundamental de las relaciones entre México y Estados Unidos, como el narcotráfico. Según la autora, la escuela de la interdependencia argumenta que el narcotráfico es un ejemplo de la interdependencia de mercados; por lo tanto, el conflicto y las tensiones que genera en las relaciones México-Estados Unidos tenderán a disminuir si los gobiernos de ambos países cooperan para combatir los dos lados de la ecuación: el de la oferta y el de la demanda.

Desde los años ochenta, tanto México como Estados Unidos han seguido esa línea de cooperación que los partidarios de la teoría de la interdependencia

recomiendan. ¿Cómo explicar entonces que los conflictos con motivo del narcotráfico persistan y que, a pesar de los esfuerzos conjuntos, la producción y el contrabando aumenten? En la opinión de Toro, la teoría de la interdependencia, al poner el acento en la cooperación, no permite ahondar en otras variables, cuya explicación es imprescindible para entender el origen del problema. Utilizando conceptos más cercanos al realismo político, Toro señala la necesidad de estudiar el efecto de las políticas gubernamentales, en especial las del país más poderoso, Estados Unidos, sobre el mercado internacional de las drogas; en última instancia, advierte, no se puede olvidar que este mercado, como cualquier otro, es una creación estatal. Asimismo, considera que no se puede dejar de lado el hecho de que, en Estados Unidos, el narcotráfico se ha definido como un asunto de seguridad nacional, más que de salud pública. De allí que el problema no pueda verse simplemente en relación con la cooperación, sino como uno que involucra la resistencia de Estados Unidos a respetar las jurisdicciones nacionales cuando se trata de la persecución de delitos. En resumen, Celia Toro cuestiona el valor explicativo que Fernández de Castro atribuye a los mecanismos institucionales de cooperación y pide volver a un enfoque que incorpore el problema de las disparidades de poder; estas últimas permiten conocer la capacidad real de combatir internamente el narcotráfico o de fijar, externamente, los términos de la cooperación.

Desde la perspectiva de la causalidad interna para el estudio de la política exterior, Blanca Heredia se interesa en la correlación que existe entre la política económica y la política exterior. Su objetivo, más que establecer una causalidad lineal entre los dos fenómenos, es proponer un marco analítico para estudiar, en el caso de México, el grado de compatibilidad y congruencia entre la política económica —entendida como promoción del crecimiento— y la política exterior —entendida como la minimización de la vulnerabilidad externa y la maximización de la capacidad de autogobierno. En su opinión, más allá de preguntarse si el cambio en la primera afectó a la segunda, lo importante es explicar el hecho de que, a lo largo de los años ochenta, el conflicto entre ambas haya crecido de manera importante.

Para llevar a cabo esa explicación, Heredia se remonta a los años de “armonía” entre la política económica y la política exterior para identificar, después, las condiciones que fueron haciendo más difícil la reconciliación entre la promoción del crecimiento y la defensa de la autonomía frente al exterior. Esas condiciones, las cuales se hicieron más evidentes a partir del estallido de la crisis de la deuda, en 1982, se encuentran en la vulnerabilidad financiera del Estado mexicano y los cambios de fondo en la economía mundial que, según la autora, redujeron los márgenes de maniobra del gobierno mexicano en cuestiones económicas e internacionales. Esta situación, aunada a los relevos en la

burocracia política que llevaron al triunfo a los partidarios más decididos del libre mercado, tiene un efecto en la política exterior que no se puede soslayar.

La autora termina señalando que, cualesquiera que sean las visiones valorativas que se tengan acerca del camino seguido, la posibilidad de reconciliar el crecimiento económico con la autonomía frente al exterior se ha vuelto, no sólo para México sino para gran número de países, mucho más difícil que en el pasado. Dicha situación, afirma, introduce interrogantes respecto a la viabilidad y sustentabilidad del orden político-económico emergente.

Nuevos actores y nuevos temas

El fin del conflicto este-oeste tuvo como una de sus consecuencias más evidentes el surgimiento de una "nueva agenda" en la política internacional. Durante los últimos años, las preocupaciones que se consideran legítimas para la comunidad internacional giran en torno a temas que apenas hace un decenio no tenían el alto grado de prioridad que hoy se les otorga, o bien ni siquiera eran vistos como susceptibles de acción internacional. Entre ellos están el medio ambiente, el narcotráfico, los derechos humanos, la no proliferación nuclear, el terrorismo y, recientemente, la corrupción y la gobernabilidad.

El trabajo de Jorge Chabat gira principalmente en torno a consideraciones acerca de la llamada "nueva agenda" en la política internacional. Según el autor, no existen elementos que permitan suponer la existencia de normas de comportamiento uniformes para todos los países. El orden mundial de fin de siglo tiene un carácter dual; existe un conjunto de países, generalmente los más industrializados, que coloca en el centro de su política exterior los temas de la nueva agenda. Sin embargo, también hay un buen número de países que sigue funcionando de acuerdo con la "agenda vieja" o tradicional. Lo interesante es la existencia de un clima de opinión según el cual la pertenencia a los países del centro o de la periferia se define ahora en función de la agenda que se maneje. Así, señala Chabat, aceptar la agenda nueva significa asimilarse al mundo desarrollado, moderno e interdependiente.

En opinión del autor, en el caso de México coexisten dos agendas internacionales en la política exterior. Diversos ejemplos, como la firma del acuerdo paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) en materia de medio ambiente, o la aceptación de observadores (visitantes) internacionales en las elecciones de 1994, dan testimonio de la aceptación de la nueva agenda. Empero, ello no significa que los viejos temas no persistan, en particular la insistencia en la defensa de la soberanía y el acento sobre la acción

del Estado en detrimento del reconocimiento de la participación de nuevos actores.

El tema de la participación de nuevos actores es, junto con los de la nueva agenda, uno de los fenómenos más importantes en el análisis de la política internacional contemporánea. La época durante la cual los Estados eran los actores fundamentales de esa política dio lugar a una lectura nueva en la que actores no gubernamentales son vistos como pieza esencial en el estudio de la misma. El artículo de Blanca Torres aborda ese problema y trata de otorgar su justa dimensión al peso de los actores no gubernamentales en la política exterior de México. Con base en lo anterior, hace una acuciosa investigación de la influencia que han adquirido los "viejos actores", empresarios y sindicatos, al igual que los "nuevos actores", las organizaciones no gubernamentales (ONG).

Como explica la autora, el activismo de los empresarios en materia de política exterior económica, en particular comercial, fue notable con motivo de las negociaciones para la firma del TLC. Este activismo se orientó, por una parte, a promover dicho tratado en Estados Unidos mediante labores de cabildeo directo e indirecto, la neutralización de los opositores al mismo a través de contactos con empresarios y cámaras empresariales estadounidenses y las campañas a su favor en la prensa y los medios audiovisuales. De otra parte, los empresarios influyeron en las disposiciones específicas del TLC mediante el proceso de consulta paralelo a las negociaciones que se llevó a cabo en el llamado "cuarto de al lado", principal aunque no únicamente, con la Coordinación de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior (COECE). Con el TLC ya en marcha, las consultas del gobierno con la COECE se han mantenido por dos vertientes: para la afinación y seguimiento de la aplicación del tratado y para las negociaciones de acuerdos comerciales con países de América Latina.

Blanca Torres señala que, si bien la participación empresarial estuvo vinculada al TLC, ésta anticipa un activismo mayor en varios terrenos y no debiera sorprender que de manera creciente el empresariado exija al gobierno adoptar ciertas líneas generales de política exterior en defensa y promoción de sus intereses comerciales. Los tiempos, advierte Torres, en que los empresarios iban al "remolque" del gobierno, como en los esfuerzos de diversificación de los años sesenta y setenta, podrían dar paso a una dinámica inversa. De hecho, actualmente se observa un nuevo tipo de actuación empresarial con motivo de la promulgación de la Ley Helms-Burton en Estados Unidos. También es posible observar el nuevo tipo de intereses para los cuales los empresarios desean protección si se toma en cuenta que éstos han comenzado a intervenir, en mayor volumen y con mayor consistencia, más allá de las fronteras nacionales. El caso de las inversiones en Gran Bretaña y en Argentina sería un ejemplo de esas nuevas tendencias.

De naturaleza distinta, y todavía no completamente definida, es la influencia de las ONG en la política exterior. De acuerdo con Torres, se trata de actores que aparecen tardíamente en México. Los motivos de su surgimiento son similares a los que han estado presentes en otras partes del mundo; en particular, la insatisfacción de diversos sectores de la sociedad con los mecanismos e instituciones de articulación y agregación de intereses que se han desgastado y son vistos con extrema desconfianza. Después de diversas consideraciones acerca de las características que el fenómeno de las ONG tiene en México, Torres se aboca a estudiar, con mayor detalle, su participación en temas concretos relacionados con la política exterior como la situación de los refugiados centroamericanos, la defensa de los derechos humanos y la promoción de la democracia mexicana allende las fronteras. En estos casos, la actuación de las ONG se distingue por los lazos que establecen con organizaciones afines en el exterior. Esta alianza transnacional dificulta llegar a conclusiones sobre el origen y el alcance de su influencia en cuanto a decisiones en materia de política exterior. Dicha influencia puede provenir de ellas mismas o sus contrapartes externas. Pero, en todo caso, es un hecho que las ONG han ganado un espacio en la vida política mexicana y hay probabilidades de que su actividad sea más intensa en el futuro. Hasta ahora, termina Torres, esa actividad se ha enfrentado al gobierno; pero, si observamos lo que ocurre en otros países, no tiene por qué ser necesariamente así.

Prospectiva y política exterior

Esta sección se inicia con el artículo de Enrique Berruga, quien comienza por hacer una valoración del "oficio de Casandra" para una política exterior que, a partir de una lectura apropiada de los escenarios futuros, es capaz de asumir la iniciativa y definir las estrategias. Las tareas de prospectiva, dice el autor, tienen por objeto identificar y evaluar las tendencias internacionales a efecto de sopesar su impacto sobre un Estado determinado; se trata de reconocer, anticipadamente, los principales retos, las oportunidades y las amenazas a la paz, la seguridad y los proyectos de desarrollo de una nación.

De acuerdo con este autor, hay un contraste entre la indefinición teórica para explicar el funcionamiento y la estructura del mundo de fin de siglo y la claridad con que se perfilan las fuentes potenciales de conflicto e inestabilidad para el siglo XXI. Con base en los datos existentes, se puede prever que el próximo siglo tendrá como características el deterioro del medio ambiente, la marginación de amplios grupos de población, las migraciones a las cuales se tratará de reprimir y, en suma, la inequidad y la asimetría de poder. Frente a este escenario, Estados Unidos parece haber tomado la decisión de desplegar una

política unilateral, decidida a que las principales iniciativas mundiales pasen, de una u otra manera, por el tamiz de Washington. Los escenarios más probables son, pues, el de la unipolaridad y el de la polarización entre países y sociedades.

En ese difícil escenario internacional, Berruga considera que México se distingue por una constante dualidad. Mantiene, al mismo tiempo, intereses de país en desarrollo y de potencia emergente, dependiendo del sector analizado. Por ello, pudiera considerársele como un país *bisagra* entre dos mundos, por su posición geopolítica y su desigualdad de desarrollo interno. Con esos antecedentes, el autor desglosa los elementos esenciales de la estrategia internacional de México marcada siempre por la oposición entre concentración y diversificación.

La política exterior de México, insiste Berruga, no puede ignorar la intensidad y la importancia de los nexos con Estados Unidos, como tampoco puede conceder espacios políticos y diplomáticos que están vinculados, directamente, a su existencia como un Estado diferenciado y único en la comunidad internacional. Bajo este enfoque, la estrategia de diversificación debe estar siempre presente y, a partir de ahí, dirigirse con certeza a un grupo bien seleccionado de países y buscar resultados en un número bien acotado de temas.

La labor de prospectiva que José Luis León realiza en el último artículo de esta compilación lleva un enfoque distinto. Su objetivo es examinar las posibilidades de México en cinco escenarios que, hasta ahora, han sido los más utilizados para referirse al orden internacional del siglo XXI: la globalización, la multipolaridad, la unipolaridad, la regionalización y la tripolaridad. León describe, primero, los argumentos centrales de quienes han postulado esos escenarios y, a continuación, se refiere a las críticas que han recibido y las contradicciones que presentan. La rápida síntesis y el análisis de los escenarios previstos le sirven de antecedente para explorar las consecuencias que éstos tendrían para México. León señala que ninguno de ellos favorece la inclusión de los países en desarrollo en la definición del sistema internacional del futuro. Por el contrario, se avanza hacia un orden mundial en el cual el poder estará concentrado en pocos actores, selectos y excluyentes, que fijarán las coordenadas dentro de las que se moverán tanto ellos como el resto de los países.

A pesar de esa apreciación pesimista, León considera que, en el caso mexicano, la ubicación geográfica del país, así como su peso en la economía internacional y la densidad institucional e histórica que lo caracterizan, parecen elementos suficientes para asignarle un papel de "periferia privilegiada". ¿Cómo mantener y, si es posible, maximizar dicho *status*? La respuesta no es unívoca y depende de los escenarios futuros que se privilegien. En el caso de la globalización, unipolaridad o regionalización, la opción más inteligente sería

jugar la carta de una profundización de las relaciones con Estados Unidos. Por el contrario, un mundo multipolar o tripolar constituiría ocasión para insistir en la diversificación dirigida principalmente hacia los bloques liderados por Alemania y Japón.

En algunos de los trabajos mencionados se hace referencia a la escasa contribución hecha desde México al desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales. Aunque en los artículos aquí reunidos se expresa la clara conciencia de las limitaciones del poder explicativo de algunos enfoques, provenientes principalmente de las diversas corrientes teóricas en Estados Unidos, las propuestas alternativas sólo están enunciadas. No hay todavía una franca identificación de los aspectos que habría que modificar o descartar en los enfoques existentes, como tampoco la formulación de una propuesta teórica nueva. Alentar la elaboración de marcos de análisis surgidos de la observación de las relaciones internacionales de México es, como bien señala Borja, una tarea prioritaria para las investigaciones futuras. Al publicar esta edición conjunta, tanto el CEI como el IMRED esperan contribuir a que se den pasos en esa dirección.

Olga Pellicer
Directora General del IMRED

Celia Toro
Directora del CEI

TEORÍA Y POLÍTICA EXTERIOR

Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas*

*Arturo Borja Tamayo***

El desarrollo de los estudios de política exterior en México ha estado condicionado por la influencia de dos factores: primero, la influencia del Estado y, segundo, la vecindad geográfica y el peso histórico de las relaciones con Estados Unidos.

Con respecto al primero, se debe en gran medida al interés de la élite política mexicana (especialmente a los sectores vinculados a la Secretaría de Relaciones Exteriores) el que los estudios de política exterior, en la posguerra, se formalicen y adquieran reconocimiento académico. De esta manera, las principales instituciones en las que se han estado desarrollando estas investigaciones han sido promovidas desde el gobierno, y dependen del presupuesto público; tal es el caso, en un principio, del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (COLMEX) y, posteriormente, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), al igual que de centros como el de Estudios Económicos y

*Una primera versión de este trabajo se publicó en Roberto Russell (comp.), *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano (Colección Estudios Internacionales), 1992. Los comentarios y sugerencias que se hicieron en el Seminario de Política Exterior coordinado por el IMRED, y del cual es resultado el presente volumen, contribuyeron a actualizarlo. En especial, los comentarios de Carlos Rico Ferrat resultaron de gran ayuda para pensar y redactar este ensayo. La responsabilidad del mismo, sin embargo, recae exclusivamente en el autor.

** Profesor-investigador de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Sociales del Tercer Mundo (CEESTEM), y el de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

De esta vinculación congénita con el Estado se desprenden algunas de las características que se observan en dichos estudios. Una de ellas es su marcado pragmatismo. Puesto que el interés del Estado estará siempre presente, los problemas concretos que enfrenta la diplomacia mexicana serán los que guíen las preocupaciones fundamentales del trabajo de investigación. Por ello, pocas veces encuentra uno reflexiones teóricas o metodológicas en el tratamiento de los temas. El objeto principal, en cambio, es el de discutir y proponer alternativas para la formulación de políticas.¹ Como veremos más adelante, en los últimos años esta orientación ha tendido a cambiar por la incorporación explícita de modelos teóricos como el de la "interdependencia compleja".²

El segundo factor mencionado, el peso de Estados Unidos, también ha ejercido una influencia determinante sobre los temas que se estudian. Ya sea que se analicen las consecuencias de la expropiación petrolera, o se discutan el derecho a la autodeterminación o, como en la etapa más reciente, los problemas relacionados con comercio, migración o narcotráfico, las preguntas que se plantean siempre tienen alguna relación con Estados Unidos. De hecho, en la práctica, resulta difícil establecer una diferenciación clara entre el estudio de las relaciones con Estados Unidos y el de la política exterior mexicana.³

El presente artículo realiza, desde una perspectiva de la disciplina de las relaciones internacionales, una revisión crítica de los estudios realizados por

¹ El Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, aun cuando depende también del presupuesto público, representa, en muchos sentidos, la excepción a las características mencionadas. En él se ha desarrollado una línea de investigación más crítica hacia las iniciativas del Estado mexicano que, en muchos casos, se identifica con el pensamiento marxista. Asimismo, en contraste con los otros centros, su agenda de investigación se ha concentrado más en problemas de política internacional que, estrictamente, en el estudio de la diplomacia mexicana (véase al respecto el contenido de su revista *Relaciones Internacionales*).

² Véase, por ejemplo, Blanca Torres, *Interdependencia, ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones México-Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990.

³ Para una revisión más extensa de los temas predominantes en los estudios de política exterior en México, véase Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", *Foro Internacional*, vol. XXIX, núm. 4 (116), abril-junio de 1989, así como Ubléster B. Damián, "Paradigmas y enfoques predominantes en el estudio de la relación México-Estados Unidos, 1970-1990", México, CIDE, 1990, documento de trabajo. El primero de estos dos autores identifica tres áreas temáticas: la de trabajos relacionados con la problemática de autonomía y dependencia; aquellos que giran en torno a las cuestiones de desarrollo y subdesarrollo; y los que tienen que ver con la relación con Estados Unidos.

autores mexicanos acerca de la política exterior del país. El trabajo enfatiza las implicaciones teóricas y metodológicas de estos estudios, y propone una clasificación que facilite la comparación de los enfoques que se han utilizado. Con ello, se intenta hacer una contribución al desarrollo académico de este campo, y propiciar un debate productivo sobre el tema entre los internacionalistas mexicanos.

La elaboración de una taxonomía para clasificar con un cierto orden teórico los enfoques que se han utilizado y se utilizan en los estudios de política exterior en México requiere, sin embargo, de un par de advertencias. En primer lugar, está el problema que representa la ya mencionada orientación pragmática que ha predominado en el campo. Ello hace que, en la mayoría de los casos, los autores no hagan explícito el marco teórico con base en el cual desarrollan su trabajo; muchos de ellos deben ser "forzados" por aquel que clasifica para que encajen en alguno de los tipos que se definen. Por otra parte, difícilmente se encuentran trabajos que puedan considerarse como "puros" con respecto al enfoque en el cual se les clasifica. Es decir, en la mayoría de los casos, los trabajos deberían considerarse como híbridos, puesto que utilizan elementos que pertenecen a más de un enfoque. Cualquier clasificación que se intente implica, entonces, un cierto grado de arbitrariedad. Este problema es menos pronunciado con los trabajos que se han producido en la etapa más reciente, ya que en ellos se ha tendido a incorporar los marcos conceptuales de la teoría estadounidense de las relaciones internacionales.

En segundo lugar, está la cuestión de los niveles de análisis. Si para una revisión como la que se intenta en este trabajo se adoptara un criterio estricto del concepto de política exterior (entendiéndola como el estudio de las acciones de los Estados que se dirigen hacia el exterior, pero que se originan internamente), el número de trabajos a considerar se vería reducido. Por otra parte, el diálogo que se busca promover resultaría mucho más pobre pues, tal y como se señala hoy en día, en el debate entre los teóricos de las relaciones internacionales resulta cuestionable establecer una clara diferenciación entre la política exterior de los Estados y la influencia sobre el comportamiento de éstos proveniente de fuerzas internacionales o "sistémicas".⁴ En el presente análisis se utiliza entonces una definición amplia de la política exterior, que lleva a combinar los

⁴ Sobre las críticas a la teoría neorrealista, véanse los capítulos de Robert W. Cox y John Gerard Ruggie en Robert O. Keohane, *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986. Sobre cómo estudiar los vínculos entre la diplomacia y la política interna, véase Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, pp. 427-460.

niveles analíticos del sistema internacional con aquello que ocurre en el interior de los Estados nacionales.

El trabajo está organizado en cinco apartados. En el primero, se presenta brevemente la clasificación general que de los enfoques teóricos se propone. Los tres siguientes corresponden a cada una de las tres "generaciones" de enfoques que se identifican. El final del cuarto incluye una sección en la cual se hace un breve recuento del estado actual del debate. El apartado de reflexiones finales considera primero enfoques alternativos y, posteriormente, direcciones de investigación.

Hacia una clasificación de los enfoques teóricos implícitos o explícitos

Como puede verse en el Cuadro anexo, cronológicamente se identifican tres generaciones de enfoques teóricos para el estudio de la política exterior en México. La primera corresponde a los estudios de orientación jurídico-normativa, predominantes hasta los años sesenta. La segunda aparece en los años setenta y abarca tres tipos de enfoques: los realistas, los de economía política y los de causalidad interna. Finalmente, la tercera surge durante los años ochenta; incluye dos tipos: los estudios de política burocrática y los de la interdependencia.

La identificación de distintas generaciones de enfoques busca establecer un orden en la discusión que permita la comparación de los mismos. Estas generaciones no pueden, sin embargo, asumirse como excluyentes: los enfoques persisten a través del tiempo y los que ya estaban coexisten con aquellos que van siendo introducidos. En los casos en que procede, se identifican variantes de los tipos de enfoque. En los siguientes tres apartados se utilizan trabajos que han sido publicados para ilustrar y discutir la aplicación de los seis enfoques. Los comentarios se ordenan de acuerdo con las tres etapas cronológicas establecidas en el Cuadro de la página siguiente.

La etapa inicial: predominio del enfoque jurídico-normativo

Hasta principios de los años sesenta, cuando se formalizan las tareas de investigación sobre la política exterior en instituciones académicas,⁵ en México

⁵ El Centro de Estudios Internacionales del colmex, que puede considerarse la institución pionera de estos estudios en México, se creó en 1960. Véase Humberto Garza E. (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.

Enfoques teóricos implícitos y explícitos en los estudios de política exterior en México			
Primera generación (predominante hasta los años sesenta) Ejemplos:	Primer tipo: <i>jurídico-normativos</i> Castañeda, 1956 Sera Vázquez, 1969		
Segunda generación (a partir de los años setenta)	Segundo tipo: <i>realista</i> Variantes: clásico Ojeda, 1976 potencias medias González, 1983	Tercer tipo: <i>economía política</i> Variantes: marxismo Saxe Fernández, 1980 dependencia Meyer, 1972	Cuarto tipo: <i>causalidad interna</i> Pellicer, 1972
Tercera generación (a partir de los años ochenta) Ejemplos:	Quinto tipo: <i>política burocrática</i> Casar y González, 1990	Sexto tipo: <i>interdependencia</i> García y Griego, 1990	

predominaba un enfoque de corte jurídico-normativo, el cual destacaba elementos del derecho internacional. Este primer tipo es lo que he identificado, en el Cuadro, como primera generación de enfoques teóricos en los estudios de política exterior en México.

La preeminencia que dicho enfoque alcanzó en México y el resto de América Latina desde el siglo XIX refleja, en gran medida, la difícil historia internacional de la región que, desde su nacimiento, habría de constituirse en botín disputado por las potencias europeas y, más adelante, por Estados Unidos.

Los estudiosos mexicanos de la diplomacia eran casi siempre, en esta etapa, participantes activos en la formulación de la misma. Como diplomáticos activos, no partían —como habrían de hacerlo los teóricos de las relaciones internacionales— del punto de vista del politólogo, preocupado por una teoría del poder internacional. Como practicantes de la diplomacia de países débiles, usaban sus trabajos como medio para reflexionar sobre las mejores posibilidades de contrarrestar el poder de las grandes potencias. Compartían una formación de abogados —profesión que predominaba en la administración pública mexicana—, la cual los llevaba casi naturalmente a adoptar una perspectiva iusnaturista.

Los trabajos realizados por autores mexicanos que podrían citarse para ilustrar este primer tipo de enfoque son numerosos. A nuestro juicio, dos representan especialmente bien las características del enfoque y han tenido una influencia considerable en el desarrollo de estos estudios en México. El primero de ellos es la obra clásica de Jorge Castañeda, en la cual el autor revisa la labor de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde el punto de vista mexicano.⁶ Los temas que ahí se abordan y el diseño mismo del libro reflejan las preocupaciones tradicionales de la política exterior mexicana: los problemas de la seguridad colectiva; el colonialismo; las obligaciones y los derechos de los Estados; el principio de la universalidad en la admisión de nuevos miembros, entre otros. El autor buscaba analizar lo que la ONU había representado hasta entonces para un país como México y, con base en ello, evaluar las alternativas que el Estado mexicano tenía para alcanzar, hasta donde fuera posible, sus objetivos de política exterior en el seno de dicho organismo. En contraste con las realidades de poder que la estructura jerárquica de la ONU y sus intervenciones en conflictos como la guerra de Corea reflejaban, Castañeda destacó

⁶ Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956, el cual fue reeditado posteriormente también por el COLMEX y, recientemente, junto con todos los demás escritos del autor, en Jorge Castañeda, *Obras completas*, México, IMRED-El Colegio de México, 1995, 3 tomos.

el papel que esa organización debería jugar en el desarrollo de una auténtica comunidad internacional basada en principios jurídicos de convivencia.

Como reflejo claro del estilo de trabajo que prevalece en esta etapa, el autor escribe este libro como un participante activo de la diplomacia mexicana en los acontecimientos que el libro analiza; no se utiliza un marco teórico explícito, del cual se desprendan hipótesis a comprobar y que dicte la forma en que se ordena la información. El planteamiento del trabajo responde, en cambio, a las intuiciones del diplomático, quien tiene una noción bien clara de la importancia que poseen para México los temas involucrados así como un profundo conocimiento práctico del objeto de estudio.

La claridad con la cual el libro plantea la problemática que la diplomacia mexicana enfrentaba en la ONU y la actualidad del tema general que se aborda (la disyuntiva perenne en las relaciones internacionales entre la anarquía y la comunidad, entre la guerra y la paz, que sigue dividiendo en la actualidad a realistas e idealistas) no dejan duda sobre la aportación que trabajos como éste hicieron a los estudios de la diplomacia en nuestro país.

Un segundo ejemplo que ilustra el tipo de trabajos que se realizan dentro de este primer enfoque es un libro de Modesto Seara Vázquez, en el cual resaltan los elementos jurídico-normativos propios del enfoque.⁷ Antes que analizar las fuerzas sociales, políticas o económicas que determinan la orientación de la política exterior, se hace énfasis en los principios constitucionales y de derecho internacional que fueron marcando, desde el siglo XIX, las bases de la diplomacia mexicana. De acuerdo con el autor, dichos principios son los de la autodeterminación y no intervención; la independencia en las relaciones internacionales; la seguridad colectiva; el pacifismo; la organización internacional; y el desarme. La obra explica la adopción de esos principios como parte de la huella que el desarrollo de las relaciones bilaterales y regionales con Estados Unidos imprimió en la diplomacia mexicana. Ante el poderío del vecino del norte, México recurriría siempre al derecho internacional en busca de los principios que deberían regir tanto las relaciones hemisféricas como las de los dos países. El libro de Seara incluye un compendio de los documentos históricos considerados básicos para la formulación de la política exterior mexicana, así como de aquellos que se han derivado de las controversias internacionales más importantes en las cuales el país se ha involucrado a lo largo de su historia.

La lectura de los dos ejemplos anteriores sugiere algunos contrastes relevantes con respecto a los trabajos y enfoques que surgirían posteriormente

⁷ Modesto Seara Vázquez, *La política exterior de México. La práctica de México en el derecho internacional*, México, Esfinge, 1969.

en México. Un primer aspecto lo constituye una postura totalmente acrítica de parte de los autores frente a la acción del Estado mexicano. Ello está relacionado, a su vez, con un segundo rasgo común consistente en asumir implícitamente a la sociedad mexicana como identificada de manera unívoca con la visión de la diplomacia mexicana que definen aquellos que controlan el Estado. Es decir, en este tipo de trabajos no se reconoce todavía la posibilidad de que la acción de grupos políticos de oposición en el interior del país, con visiones distintas, puedan influir en la definición de la política exterior. La exclusión de estos factores nos lleva a señalar, como tercer rasgo de este enfoque, la no diferenciación de lo internacional y lo interno como dos niveles de análisis entre los cuales se pueden establecer relaciones de causalidad.⁸ Como veremos al revisar los enfoques que surgen en la etapa siguiente, estos tres aspectos sufrirán cambios significativos.

La segunda etapa: la diversificación de enfoques teóricos

A partir de la década de los sesenta aparecieron nuevas corrientes teóricas de las cuales se desprendieron enfoques alternativos para el estudio de la política exterior mexicana. Aun cuando persistirían los estudios del tipo jurídico-normativo, gradualmente perderían la preponderancia que habían gozado desde el siglo xix. Puesto que los nuevos enfoques no parten ya del derecho, la disciplina pasará a formar parte de las ciencias sociales y así se ubicará institucionalmente. Como parte de esta evolución surgirán los primeros trabajos que atribuyen un carácter científico al estudio de la política internacional y, por tanto, al estudio de la política exterior mexicana. Esto se dará, en especial, entre los autores de orientación marxista; en el caso del realismo, si bien en Estados Unidos ese carácter científico se manifiesta ya en autores pioneros como E. Carr y H. Morgenthau⁹ y, posteriormente, se enfatiza durante los años de la

⁸ La vinculación que establece Seara Vázquez entre los principios constitucionales y la política exterior hace debatible esta afirmación. Sin embargo, es claro que su trabajo no considera la posible influencia de grupos políticos y fuerzas sociales, o pugnas burocráticas dentro del Estado, como factores internos que pueden influir en la política exterior. Niveles de análisis más complejos son los de David Singer y Kenneth Waltz. Véanse David J. Singer, "The Level of Analysis Problem in International Relations", en James Rosenau (ed.), *International Politics and Foreign Policy*, Nueva York, Free Press, 1969; y Kenneth Waltz, *Man, the State and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

⁹ Véanse Edward Carr H., *The Twenty Year's Crisis, 1919-1939*, Nueva York, Harper & Row, 1946; y Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*,

"revolución conductista";¹⁰ entre los autores mexicanos con influencia de esta corriente no se aprecia la misma preocupación por el rigor científico.¹¹

En nuestra clasificación, como lo muestra el Cuadro, hemos agrupado en tres tipos los enfoques que explícita o implícitamente aparecen en esta segunda generación o segunda etapa: aquellos que se acercan al realismo; los estudios que hacen un uso interdisciplinario de la economía y la política; y, por último, aquellos que basan la explicación en variables internas. Dentro de los tipos realista y de economía política se identifican dos variantes en cada caso: "realismo clásico" y "potencias medias", en el primero; y "marxismo" y "dependencia", en el segundo. A continuación, se comentan trabajos que ilustran la utilización de estos enfoques de segunda generación.

Enfoques realistas

En la búsqueda de enfoques alternativos a los jurídico-normativos que predominaron hasta los años sesenta, una primera influencia que cobra importancia en México es la escuela realista, entonces predominante dentro de la teoría de las relaciones internacionales que se desarrolla en Estados Unidos en la posguerra.

Un ejemplo sobre la política exterior mexicana, que incorpora elementos del realismo, es el libro ya citado de Mario Ojeda. El autor no hace explícito un enfoque teórico sobre el cual se planteen las preguntas de la investigación. Sin embargo, resulta evidente que los principales supuestos de los que parte se acercan al realismo. Con base en el análisis de la estructura de poder internacional (la bipolaridad de posguerra), la obra destaca las implicaciones que la hegemonía de Estados Unidos tiene con respecto a la política exterior mexicana. Asimismo, el concepto de interés nacional, que permite a los realistas clásicos como Morgenthau asumir al Estado como un actor unificado que se comporta racionalmente, juega un papel central en el trabajo de Ojeda. Al explicar la posición mexicana frente a la revolución cubana, por ejemplo, el autor juzga erróneo interpretarla en términos de solidaridad internacional. En cambio, se explicaría porque, desde un análisis de costo-beneficio, para el

Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano. La obra fue publicada por primera vez en 1948; la traducción publicada por GEL corresponde a la sexta edición en inglés, revisada por Kenneth W. Thompson.

¹⁰ Rosenau, *op. cit.*

¹¹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976; y Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE (Ensayos del CIDE), 1981.

Estado mexicano resultaba racional la defensa del principio de no intervención: "El temor de aprobar medidas que en el futuro pudieran invocarse en su contra, convirtiéndolo en víctima de la intervención es la razón que parece explicar en mayor parte la actitud de México frente al caso cubano."¹²

Difícilmente podría, sin embargo, considerarse como un enfoque realista "puro" el trabajo de Ojeda. Esto se explica, principalmente, por la preeminencia que su análisis otorga a factores económicos como "fundamentos y condicionantes" de la política exterior. De acuerdo con el autor, el contraste que se da entre la independencia relativa de la política exterior mexicana en la posguerra y las del resto de América Latina se explicaría en razón de la capacidad mexicana de lograr un desarrollo económico autónomo. Bajo esta lógica, que asume una dirección causal de lo económico hacia lo político (en contraste con el realismo, que considera las cuestiones de poder internacional como la "alta política", y ubica a la economía dentro de la esfera de la "baja política"), el autor habla de una nueva orientación de la política exterior mexicana a partir de los años setenta, que encuentra su razón de ser por el debilitamiento de las bases económicas que permitieron el crecimiento sostenido de las décadas previas.¹³

Poco después del periodo en el cual Ojeda concluye su análisis, el *boom* petrolero mexicano (1978-1982) revertiría temporalmente la tendencia hacia el debilitamiento de la economía. A la par con la ilusoria bonanza económica que se dio en esos años, se observará también un activismo de la política exterior mexicana que marcó un fuerte contraste con la pasividad que la había caracterizado en las décadas anteriores. Esta nueva orientación diplomática hará que surja, entre algunos de los estudiosos mexicanos, una variante teórica que conceptualiza al país como una "potencia media". Un ejemplo en este sentido es el ensayo de Guadalupe González, citado anteriormente en la nota 11. Al igual que en el otro trabajo que se menciona dentro de este segundo tipo, aun cuando la autora no hace explícito un marco teórico realista, las consideraciones fundamentales en torno a la distribución del poder en el sistema internacional, y cómo ésta se ve afectada por el surgimiento de las "potencias medias" como México, la acercan a esta escuela. Aunque sin hacerla asimilable a ella.

En la primera parte de su artículo, la autora discute el concepto de "potencia media"; a su juicio, los cambios que experimenta el sistema internacional hacen que, a mediados de los años setenta, se dé:

¹² Ojeda, *op. cit.*, p. 81.

¹³ Como acertadamente señala Damián en su revisión bibliográfica sobre las relaciones México-Estados Unidos, este tipo de elementos del trabajo de Ojeda sugiere que también podría clasificársele dentro del enfoque de la teoría de la dependencia. Damián lo ubica como híbrido entre realista y dependencia "no ortodoxa". Véase Damián, *op. cit.*, Cuadro 3.

...el surgimiento de un heterogéneo grupo de países que, desde el punto de vista de sus recursos y capacidades, se diferencian del resto de los países en desarrollo y se colocan en un estrato superior; y desde la perspectiva de sus relaciones internacionales, se distinguen tanto por su mayor peso relativo en la política internacional y regional, como por su comportamiento activo, relativamente independiente y diferenciado con respecto a los intereses de las potencias hegemónicas.¹⁴

De acuerdo con González, si bien esta nueva orientación de la política exterior mexicana se había manifestado desde el sexenio de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), la misma alcanzará su expresión más clara durante el *boom* petrolero, entre 1979 y 1982. En ese periodo "se conjugan la voluntad de actuar, la ampliación del poder económico y de la importancia estratégica y la apertura de nuevos espacios de acción regional".¹⁵ El trabajo señala tres grandes líneas de política exterior en las cuales se reflejó el cambio: primera, a través de la diversificación de las relaciones económicas internacionales se buscó ampliar el margen de independencia económica frente a Estados Unidos; segunda, se mantuvo la identificación de intereses con el llamado tercer mundo, misma que se inició con Echeverría, pero se le dio un tono más pragmático, orientado a fortalecer vínculos con los países de "mediano rango" o semiindustrializados, entre los cuales se citan a Brasil, Canadá, España y Venezuela; tercera, se señala una presencia mexicana más activa en el ámbito regional, especialmente, en Centroamérica: "México ha actuado como una influencia regional que inhibe los proyectos diplomáticos, políticos, militares y económicos de la potencia hegemónica, al proponer soluciones y estrategias alternativas que restan legitimidad a las iniciativas norteamericanas frente a la opinión pública mundial".¹⁶

Como lo deja entrever el título del artículo, que habla de las "incertidumbres" de México como potencia media, la autora identificaba, ya en 1982, una contradicción entre la vocación activista del Estado mexicano desde los años setenta, y la creciente vulnerabilidad del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. El fuerte rompimiento que se observará a partir de la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988), en términos de la ideología y las políticas de desarrollo económico, confirmaría la importancia de esa contradicción. El hecho de que en lugar de buscar la diversificación de las relaciones económicas externas se haya optado por concretar un tratado de libre comercio con Estados Unidos parecería indicar que, de 1982 en adelante, la

¹⁴ González, *op. cit.*, p. 22.

¹⁵ *Ibid.*, p. 68.

¹⁶ *Ibid.*, p. 74.

política exterior mexicana se ha alejado de la caracterización de "potencia media" que González presenta en su trabajo.

Los dos trabajos utilizados como ejemplos, dentro de este tipo de enfoque, reflejan los problemas que implica la incorporación de un marco teórico realista al estudio de la política exterior de un país como México: puesto que la explicación de este enfoque se basa en la acción y los intereses de las superpotencias, la fuerza explicativa que indudablemente tiene se diluye cuando se le aplica a otros casos. Como lo deja ver el trabajo de Ojeda, los países que, como México, no entran en el círculo de polos de poder en el cual se centra el realismo, terminan siendo concebidos como actores secundarios, cuyos intereses se definen a partir de los de las grandes potencias.

El dilema que esto plantea no es fácil de superar. Por una parte, ese mundo estratificado y anárquico que los realistas representan existe verdaderamente; de hecho, una gran parte de las acciones de política exterior que Estados como los de América Latina realizan son reacciones defensivas, orientadas a evitar ser arrollados por la gran potencia del hemisferio. Por otra, el hecho de limitarse sólo a este enfoque, nos dejaría con una visión muy pobre de lo que puede ser nuestra política exterior, ya que todo terminaría por definirse de acuerdo con los intereses de Estados Unidos, lo cual nos impediría observar otros aspectos y variables que también son importantes. Entre aquello que no nos permite observar este enfoque se encuentran, por ejemplo, las variables internas que afectan la definición de una política exterior y que, a largo plazo, representan uno de los factores de cambio más importantes para determinar la posición de los Estados nacionales dentro del sistema internacional.

La variación del enfoque que se da en el trabajo de González al que se ha hecho referencia puede interpretarse, precisamente, como una de las alternativas a seguir para superar las limitaciones del realismo tradicional; en lugar de enfocar la explicación en los principales polos de poder del sistema, se intenta hacerlo en un estrato intermedio. Dicha aproximación pareciera rendir frutos limitados a estudios regionales o subregionales (los intereses de México en Centroamérica, por ejemplo). Sin embargo, las dificultades que la realidad internacional plantea para trabajar permanentemente con el concepto de "potencia media" se presentan como un obstáculo que podría resultar insalvable para esta alternativa. Hasta la fecha, la posibilidad de adaptar el marco realista al estudio de las relaciones internacionales de los países en desarrollo permanece como una de las vetas y los retos de investigación más promisorios en el campo.¹⁷ Como se verá en las reflexiones finales, la utilidad del enfoque realista

¹⁷ Un sugerente esfuerzo en esta dirección es realizado por el politólogo argentino Carlos Escudé, *El realismo de los Estados débiles. La política exterior del primer gobierno de*

persiste, hasta la fecha, como uno de los puntos centrales del debate actual entre los internacionalistas mexicanos.

Enfoques interdisciplinarios de economía política

Se han identificado al marxismo y a la teoría de la dependencia como dos variantes dentro de este tercer tipo de enfoques, utilizados con gran frecuencia en la disciplina de relaciones internacionales a partir de los años ochenta (Cuadro). Debe hacerse notar, no obstante, que en los estudios de política exterior mexicana resulta discutible si el tipo debería identificarse como economía política o, en realidad, como el de enfoques que se han derivado del marxismo. Ello es así porque, como en este apartado se verá, los estudios que se han realizado combinando variables económicas y políticas tienen sus raíces en el pensamiento marxista. Debe aclararse, igualmente, que bajo un criterio rígido, el enfoque de la interdependencia compleja debiera ser considerado también como de economía política, puesto que combina ambas disciplinas. El hecho de que tenga raíces teóricas distintas y que aparezca en una etapa posterior nos ha llevado, sin embargo, a considerarlo aquí como un tipo de enfoque en sí mismo (el quinto tipo en nuestra clasificación).

Los estudios de política exterior mexicana que incorporan la visión marxista han sido desarrollados, principalmente, en los centros de investigación de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Como puede constatarse en diversos trabajos —en especial en el Centro de Relaciones Internacionales—, es posible hablar de un esfuerzo constante, de parte de varios de sus investigadores, por desarrollar un marco teórico científico basado en el marxismo, que ofrezca una alternativa crítica a la teoría de las relaciones internacionales desarrollada en Estados Unidos.¹⁸

Como sucede con la mayoría de estudios marxistas de política internacional, en sentido estricto,¹⁹ es difícil considerar los esfuerzos realizados

Menem frente a la teoría de las relaciones internacionales, Buenos Aires, GEL (Colección Estudios Internacionales), 1995.

¹⁸ Véanse, por ejemplo, Luis González-Souza, "Una concepción totalizadora de las relaciones internacionales: clave para comprender la especificidad e importancia de la disciplina"; Ileana Cid Capetillo, "Reflexiones críticas sobre el surgimiento teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales", en *Relaciones Internacionales*, vol. VI, núm. 23, octubre-diciembre de 1978; así como el conjunto de trabajos incluidos en Roberto Mesa (*et al.*), *El estudio científico de la realidad internacional*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1981.

¹⁹ Véanse V. I. Lenin, *El imperialismo: fase superior del capitalismo*, Moscú, Progreso, 1920; e Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System*, Nueva York, Academic Press, 1976.

en México como estudios de política exterior. Antes que buscar explicar el comportamiento del Estado desde "adentro", se asume la causalidad externa (el sistema imperialista que condiciona lo que sucede en los países de la periferia), a partir de la cual la explicación se basa en factores económicos (los intereses del capital que condicionan la forma en que el sistema internacional cambia).

Un ejemplo de este tipo de trabajos es un libro de John Saxe Fernández.²⁰ El trabajo se ubica en la etapa del *boom* petrolero mexicano de finales de los años setenta; plantea los peligros que se derivan del interés estadounidense por los nuevos recursos energéticos mexicanos. El autor piensa que el problema debe ubicarse en el contexto de "la crisis de todo el orden económico, político y estratégico de posguerra". De acuerdo con esa línea de interpretación, dicha crisis habría debilitado a Estados Unidos y lo habría vuelto estratégicamente dependiente tanto del llamado tercer mundo como del mundo socialista.

De ello derivaría una conjunción de los intereses del capital corporativo transnacional (especialmente el de las compañías petroleras) y de aquellos intereses de seguridad nacional del Estado estadounidense que determinan el interés frente al petróleo mexicano. Saxe Fernández prevé desde entonces el interés de Estados Unidos en la creación de una zona integrada en América del Norte que buscará, fundamentalmente, asegurar el abasto energético y lograr la recomposición del capitalismo estadounidense. Como bien se sabe ahora, en los años noventa existe ya el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). Sin embargo, a la luz del análisis de ese autor, no deja de resultar paradójico que haya sido el Estado mexicano quien decidiera excluir al petróleo de la agenda de negociación, además de que fuera él, y no el Estado estadounidense, aquel que mayor interés mostrara en la firma del TLC, para lo cual incluso aceptara, después de la llegada de William Clinton a la presidencia, condiciones no previstas originalmente en las áreas de trabajo y medio ambiente.

El trabajo de Saxe Fernández refleja otra de las características del enfoque marxista, el cual está concebido no sólo como una herramienta heurística para intentar explicar un problema de investigación, sino también como una guía para la acción política que requiere del investigador un involucramiento activo para transformar la realidad. Cuando el enfoque es usado en este sentido, con frecuencia produce confusiones entre el afán ideológico del autor por que los cambios se den de acuerdo con las predicciones que derivan del marxismo, y la forma en la cual los acontecimientos suceden en la realidad.

La misma preocupación por el impacto en México de la expansión de las corporaciones multinacionales se encuentra en un artículo de Lorenzo

²⁰ John Saxe Fernández, *Petróleo y estrategia, México y Estados Unidos en el contexto de la política global*, México, Siglo XXI, 1980.

Meyer.²¹ Este trabajo refleja la forma en la cual la teoría de la dependencia fue incorporada por algunos autores para estudiar la influencia del sistema internacional sobre la economía política mexicana. Tanto el énfasis que Meyer hace en las variables internas para explicar la dependencia (las variaciones en el régimen político como determinantes de cambios en la política mexicana hacia la inversión extranjera directa), como un alejamiento de las categorías y el método marxista establecen diferencias muy marcadas con respecto a trabajos como el de Saxe Fernández.

Como lo expresa el autor, el artículo busca explorar el efecto que los cambios en el régimen político mexicano (asumido como la variable independiente) producen sobre la política del gobierno mexicano hacia la inversión extranjera directa (que representa la variable dependiente). Con ese objeto, se identifican cinco periodos históricos en los cuales el régimen político mexicano presenta características diferenciadas: el porfiriato (1876-1910); la etapa de la lucha armada de la revolución mexicana (1911-1920); los inicios de la institucionalización, que se caracterizaron por la hegemonía del grupo sonorenses (1920-1934); los años del cardenismo (1934-1940); y, por último, la etapa de la revolución institucionalizada (1941 en adelante).

De acuerdo con Meyer, desde el inicio de la revolución y hasta el cardenismo, se observa una tendencia hacia la ampliación de la base social del régimen que, aunada a coyunturas externas favorables, llevan a una política tendiente a limitar la autonomía que el capital extranjero gozó durante el porfiriato.

Aun cuando a partir de 1940, bajo el proyecto de industrialización vía sustitución de importaciones, se contemplaba un papel limitado para la inversión extranjera, la misma fue gradualmente desplazando al capital nacional en los sectores industriales más dinámicos, a tal grado que existen "elementos para poner en duda la tesis oficial en el sentido de que la inversión extranjera sea un simple complemento a un proceso de industrialización controlado por intereses nacionales".²² Según el autor, esta tendencia representaba entonces una incongruencia con la ideología del Estado mexicano, la cual podría terminar desvirtuando los objetivos de la revolución.²³

A pesar de las diferencias antes señaladas, la conclusión que alcanza Meyer termina marcando un punto de convergencia con la explicación de

²¹ Lorenzo Meyer, "Cambio político y dependencia, México en el siglo xx", *Foro Internacional*, vol. XIII, núm. 2 (50), octubre-diciembre de 1972.

²² *Ibid.*, p. 136.

²³ Un año después de la publicación del artículo de Meyer se daría la Ley Mexicana de Inversión Extranjera, que limitó a 49% la participación extranjera en las empresas.

autores como Saxe Fernández: "Aparentemente, las tendencias naturales dentro del sistema económico internacional tienden a anular las modificaciones introducidas en las relaciones de dependencia obtenidas como resultado de procesos de cambio político en los sistemas periféricos".²⁴

Como lo muestran los dos trabajos comentados, este tipo de enfoques concede gran importancia a la historia dentro del análisis; en contraste con otros enfoques, en éste se adopta una perspectiva que busca identificar los factores permanentes o estructurales que determinan el proceso de cambio en los Estados nacionales. Por ello resulta más adecuado para realizar un análisis retrospectivo de la política exterior mexicana que ayude a identificar los patrones históricos que en ella se han presentado. Desde el punto de vista metodológico, el artículo de Meyer es importante porque explora la posibilidad de combinar los dos niveles de análisis (el sistémico y el interno) como un recurso para alcanzar explicaciones más completas. De hecho, dentro de nuestra clasificación, el artículo debiera considerarse como un híbrido entre este tercer tipo y el que a continuación se considera, el cual pone el acento en las variables internas.

Enfoques de causalidad interna

La segunda generación de enfoques identificada en el Cuadro del inicio de este trabajo, incluyó enfoques realistas, de economía política y, por último, enfoques de causalidad interna. Es decir, aquellos trabajos que procuran explicar la política exterior mexicana a partir de variables internas. Entre ellas, pueden mencionarse el régimen político (como en el caso del trabajo de Meyer que acabamos de analizar); la ideología del Estado mexicano (en especial el nacionalismo ha sido explorado en este sentido por diversos autores, como Mabire y Rondero);²⁵ o los grupos de interés que buscan influir en la diplomacia mexicana.

Un ejemplo sobre los trabajos que utilizan este último tipo de variables es el libro de Olga Pellicer sobre la política de México hacia la revolución cubana en el periodo 1959-1964.²⁶ La autora se propone explicar, en particular, las posiciones adoptadas por el gobierno de Adolfo López Mateos frente a la política de condena a la revolución cubana dentro del sistema interamericano.

A través del trabajo se explora la influencia de tres grupos de interés: primero, los empresarios mexicanos, quienes adoptaron una postura crítica ante

²⁴ Meyer, *op. cit.*, p. 136.

²⁵ Véanse, por ejemplo, Bernardo Mabire, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Garza E. (comp.), *op. cit.*; y Javier Rondero, *El nacionalismo mexicano y la política mundial*, México, UNAM, 1969.

²⁶ Olga Pellicer de Brody, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972.

la política económica y exterior que López Mateos siguió durante los primeros tres años de su sexenio (1958-1961); segundo, los grupos de derecha vinculados a la iglesia católica que, entre 1959 y 1962, provocaron una gran movilización civil en contra del comunismo y de la revolución cubana; tercero, las diversas fuerzas de izquierda agrupadas en el Movimiento de Liberación Nacional (y en torno a la figura del ex presidente Lázaro Cárdenas) que en México apoyaron a la revolución cubana y condenaron la política de intervención promovida por Estados Unidos en la Organización de los Estados Americanos (OEA).

A partir de un detallado análisis de los pronunciamientos y las movilizaciones de estos grupos, así como de las decisiones del gobierno en relación con el tema de Cuba, el libro llega a la conclusión de que el peso de estas variables fue escaso y distinto en el tiempo. En la reunión de Punta del Este de 1962, cuando el gobierno mexicano apoya la condena del régimen cubano emitida por la OEA, la autora identifica señales muy claras que indican que, por este medio, se buscaba tranquilizar a los empresarios al marcar diferencias ideológicas con la revolución cubana. En su discurso, el Canciller mexicano Manuel Tello recalcó la identificación de su gobierno con las libertades económicas y el respeto irrestricto a la propiedad privada.

En contraste, el trabajo muestra que, cuando se toma la decisión más polémica, en el sentido de oponerse a la resolución de la OEA de 1964 que pedía el rompimiento de relaciones con Cuba, las presiones de los grupos internos (la izquierda y la derecha católica en este caso) habían prácticamente desaparecido. La decisión mexicana reflejaba más la voluntad gubernamental de mantenerse fiel al principio de no intervención, porque así le convenía para el manejo de sus relaciones con Estados Unidos, y menos las presiones de la izquierda para que se apoyara al régimen cubano. En la conclusión de este trabajo aparece implícito el hecho de que el contexto macroeconómico es un factor que determina en gran medida el margen de acción del gobierno frente a las presiones internas; cuando el gobierno se enfrenta a una situación de crisis (como era el caso al inicio del sexenio de López Mateos, momento en el cual se da una brusca caída de la inversión), el peso de los grupos de interés, como variables explicativas de la política exterior, tiende a incrementarse.

La tercera etapa: predominio de los enfoques derivados de la teoría estadounidense de las relaciones internacionales

Como reflejo de la convergencia que se registra en la etapa reciente entre los estudios de política exterior en México y la teoría de relaciones internacionales, se encuentra un uso creciente del enfoque de la interdependencia compleja entre

los especialistas mexicanos. La gran diversidad de temas y actores gubernamentales y no gubernamentales involucrados, así como la intensidad que la caracteriza hacen que este enfoque, al igual que —aunque en menor medida— el de política burocrática desarrollado originalmente por G. T. Allison,²⁷ tengan un atractivo particular para el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos. A continuación, se ilustran estos dos enfoques; en cada caso, se comentará un trabajo en el cual han sido aplicados.

Enfoque de política burocrática

Este enfoque centra su explicación en los intereses y la participación de las agencias gubernamentales y los funcionarios involucrados. En contraste con el uso del enfoque de la interdependencia compleja, el mismo ha sido poco aplicado en México. Una razón obvia para explicar esto reside precisamente en el alto grado de centralización que, en contraste con Estados Unidos donde el enfoque fue originalmente desarrollado, caracteriza al Estado mexicano. Con el objeto de explorar la aportación que el enfoque puede hacer al estudio de la política exterior mexicana, M. Amparo Casar y Guadalupe González lo han aplicado para explicar la decisión mexicana de ingresar al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).²⁸ El estudio comprende, en realidad, dos casos. El primero está representado por la decisión del gobierno de José López Portillo (1976-1982), en 1979, de no ingresar al GATT después de que se había convocado a un debate público para evaluar la cuestión. El segundo tiene lugar en 1985-1986, cuando finalmente el gobierno mexicano firma el protocolo de adhesión.

La explicación que el artículo brinda pone el acento en la figura presidencial como factor determinante. En efecto, al convocar al primer debate nacional, López Portillo no había tomado una decisión sobre el ingreso de México al GATT. Como resultado de la discusión que tuvo lugar, el entonces presidente llegó a la conclusión de que la adhesión no era conveniente para México. En cambio, de acuerdo con estas autoras, cuando Miguel de la Madrid reabre el debate en 1985, ya había decidido que México formara parte de dicho acuerdo. En realidad, el debate tuvo un carácter ficticio. Un segundo factor que se señala en la explicación es la situación económica que se enfrentaba en uno y otro caso. Detrás del rechazo del gobierno de López Portillo estaba su gran

²⁷ Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little Brown, 1971.

²⁸ Véase M. Amparo Casar y Guadalupe González, "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT", en Roberto Russell (comp.), *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*, Buenos Aires, GEL (Colección Estudios Internacionales), 1990.

confianza en el impacto del *boom* petrolero sobre el proceso de desarrollo (confianza que, como ahora bien se sabe, resultó sin fundamentos); por el contrario, en 1985, la crisis interna hacía mucho más apremiante un cambio en la estrategia de desarrollo. De la Madrid optó por una política de apertura comercial que tenía en la adhesión al GATT uno de sus pilares.

Las conclusiones del artículo llevan a reflexiones relevantes acerca del aporte potencial de este tipo de enfoque para el caso mexicano. Por un lado, el artículo muestra que la pugna entre grupos e intereses está en efecto presente en el sistema político, y se activa ante casos como el que se analiza. Sin embargo, la gran diferencia con respecto al sistema político estadounidense reside en el amplio margen de discreción presidencial que, como lo muestra el segundo de los casos, puede marcar el resultado desde el inicio. La conclusión que se deriva es que el enfoque podrá hacer un aporte al estudio de la política exterior mexicana que dependerá, en gran medida, de las situaciones que se estudien.

Si, como en el artículo de Casar y González, la iniciativa parte del presidente, el margen de influencia para los actores burocráticos y los intereses involucrados será muy reducido, y así será la aportación del enfoque. En cambio, si el caso que se selecciona no llega al nivel de atención presidencial, el mismo será propicio para este tipo de explicaciones. De esta manera, situaciones, como la que en los años ochenta ha representado el manejo del problema planteado por los refugiados guatemaltecos en la frontera sur de México, serían más propicias para el uso de este enfoque. Las decisiones se han tomado a nivel de secretarías, y se ha suscitado un debate nacional en el cual no se ha involucrado directamente al presidente en turno. El caso ha requerido, además, complejos procesos de instrumentación de políticas (creación y traslado de campos de refugiados, ofertas de repatriación, etcétera) en los cuales en forma rutinaria se da una pugna entre los intereses y las agencias gubernamentales involucradas.²⁹

Enfoque de la interdependencia

Durante 1988 y 1989, el Centro de Estudios Internacionales del COLMEX dedicó una serie de conferencias para evaluar la utilidad del enfoque de la inter-

²⁹ El trabajo de Jorge Chabat acerca de la toma de decisiones en la política exterior mexicana ofrece reflexiones adicionales sobre la aplicación de este enfoque. Este autor considera también el de los refugiados guatemaltecos como un caso propicio para su utilización. Sugiere, además, las negociaciones del gobierno mexicano sobre deuda externa durante los años ochenta como otro caso propicio para el uso del enfoque de política burocrática. Véase Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México, FCE, 1989.

dependencia compleja para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos.³⁰ Como resultado de dichas conferencias se editó un volumen enteramente dedicado a la evaluación del enfoque para el estudio de la relación bilateral.³¹ De esta obra, para la explicación de este enfoque resulta interesante el ensayo de Manuel García y Griego,³² el cual utiliza una variante del modelo teórico de Keohane y Nye.³³ García y Griego hace más hincapié en la estructura de poder entre México y Estados Unidos, y menos sobre el proceso de interdependencia compleja, en el sentido usado por Keohane y Nye. Asimismo, se asume al Estado como un actor racional unificado. El autor denomina el modelo como "interdependencia asimétrica estructural".³⁴ Una vez especificado el modelo, se hace una comparación de su poder explicativo con el de un modelo realista en el tema de las negociaciones sobre trabajadores mexicanos en Estados Unidos.

La conclusión a la que el autor llega ayuda a precisar el tipo de situaciones dentro de la relación bilateral México-Estados Unidos en las que el enfoque de la interdependencia puede aplicarse con mejores resultados. El primer caso, en el cual se comparan los dos modelos, es el de las negociaciones entre los dos gobiernos, entre 1941 y 1942, que condujeron a la firma de un acuerdo para la contratación de trabajadores migratorios mexicanos. México obtuvo términos muy favorables en el convenio pero, de acuerdo con el autor, el principal beneficiado fue el Estado estadounidense por la colaboración mexicana en otros temas en el esfuerzo bélico contra el eje. Este resultado lo explicaría mejor el modelo realista porque, efectivamente, prevalece el interés de la parte con ventaja en la estructura de poder.

En el segundo caso, en cambio, como lo prevé la teoría de la interdependencia, no prevalecieron los intereses del Estado más fuerte: en el

³⁰ A fines de los años ochenta se publicaron también los trabajos de la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México Estados Unidos, entre los cuales predominaba el enfoque de la interdependencia, como puede verse en el informe final de la misma (Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, FCE, 1988). Sin embargo, los trabajos desarrollados estaban orientados prioritariamente a la formulación de recomendaciones de política y, en la mayor parte de ellos, el concepto de interdependencia se utilizaba descriptivamente, y no como un modelo teórico.

³¹ Torres, *op. cit.*

³² Manuel García y Griego, "El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros", en *ibid.*

³³ Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence, World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977.

³⁴ García y Griego, *op. cit.*, pp. 89-91.

contexto de la primera crisis energética, Estados Unidos ofreció un segundo convenio de trabajadores migratorios (el primero había concluido en 1964) a cambio de un acceso privilegiado al petróleo mexicano, pero éste fue rechazado por México. García y Griego explica que el rechazo mexicano se debió a la clara incapacidad gubernamental estadounidense para controlar —con convenio o sin él— los flujos de trabajadores mexicanos. Entonces, en contra de la predicción realista, la parte más fuerte resultaba ser más vulnerable en este tema.

La moraleja para los estudiosos de la relación México-Estados Unidos parece clara: la desagregación temática que sugiere la interdependencia compleja ayuda a explicar mejor el resultado de la negociación bilateral, siempre y cuando los intereses de seguridad de Estados Unidos no estén involucrados. Cuando esto sucede, el modelo realista brinda explicaciones más completas. Como veremos a continuación, el debate entre estas dos corrientes teóricas persiste hasta la fecha.

El incipiente debate entre realistas e interdependentistas

En la década de los noventa la tendencia hacia una mayor convergencia entre los estudios de política exterior de México y la teoría de las relaciones internacionales ha continuado. Como ocurrió anteriormente, se han incorporado nuevos marcos conceptuales, como el institucionalismo neoliberal —y con él, el estudio de la cooperación entre los Estados— y el neorrealismo. A través de ellos pareciera conformarse un debate potencialmente productivo entre los interdependentistas y los realistas.

Un primer ejemplo de trabajos recientes que buscan adaptar la teoría de la interdependencia al caso mexicano es un artículo de Jorge Chabat.³⁵ Con base en los supuestos originales de Keohane y Nye, el autor propone un modelo de “interdependencia imperfecta” para entender la inserción de México en el sistema internacional después de la guerra fría. De acuerdo con esta interpretación, México, junto con otras regiones del tercer mundo, atraviesa actualmente por una situación de interdependencia imperfecta que marca sus vínculos con el exterior; especialmente con Estados Unidos. En contraste con estas regiones periféricas, en los países desarrollados se ha generado una situación

³⁵ Jorge Chabat, “La integración de México al mundo de la posguerra fría: del nacionalismo a la interdependencia imperfecta”, en Arturo Borja, Guadalupe González y Brian Stevenson (coords.), *Regionalismo y poder en América: los límites del neorrealismo*, México, CIDE-Miguel Ángel Porrúa, 1996.

de dependencia perfecta, basada en los valores occidentales de la democracia, los derechos humanos y el libre mercado.

En el caso mexicano, la cercanía geográfica con Estados Unidos, la disponibilidad de recursos naturales estratégicos, la posibilidad de producir migraciones masivas hacia el norte y el problema del narcotráfico han creado los nexos de interdependencia imperfecta. Combinados con la apertura comercial al exterior, estos temas han propiciado una integración fragmentada, por la cual solamente algunas partes del país se incorporan a las redes de la interdependencia mundial. El dilema que esta situación plantea al Estado mexicano consiste en lograr la incorporación, por medio de la democracia y los derechos humanos, de los amplios sectores sociales excluidos que impiden una integración plena del país a las redes de la interdependencia. De acuerdo con el autor, resultaría imposible entender esta situación (así como la de otros Estados nacionales del tercer mundo) a través de la teoría neorrealista, puesto que ésta sólo identifica las limitaciones estructurales (determinadas externamente por el sistema internacional) que estos Estados enfrentan, pero excluye el análisis de las posibilidades internas para superarlas.

Un segundo ejemplo es el de Rafael Fernández de Castro,³⁶ quien busca explicar el notorio incremento en la cooperación entre México y Estados Unidos, a partir del final de los años ochenta. Según este autor, el cambio sistémico representado por el final de la guerra fría propició un proceso de acercamiento entre los dos Estados; además del interés personal que, a partir de 1989, mostraron los entonces presidentes George Bush y Carlos Salinas de Gortari en la relación bilateral. Esto llevó, durante el periodo 1989-1994, a la creación (o formalización en el caso de aquellos que ya existían) de numerosos mecanismos institucionales; entre ellos, los relacionados con el libre comercio.

Siguiendo la línea de argumentación de la perspectiva institucionalista-neoliberal, el autor asume que las instituciones creadas durante el periodo 1989-1994 marcan una transformación cualitativa de la relación bilateral. Tal y como ocurriría con los regímenes internacionales, serían estas instituciones, y no el supuesto realista de la distribución del poder entre los Estados, lo que explicaría la creciente cooperación entre México y Estados Unidos.

En contraste con este tipo de interpretaciones, un trabajo reciente de Celia Toro acerca de la política mexicana contra el narcotráfico nos ofrece un punto de

³⁶ Rafael Fernández de Castro, "Explaining Cooperation in U.S. Mexican Relations: The Emergence of a Process of Institutionalization", Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, tesis doctoral, 1996.

vista realista.³⁷ De acuerdo con Toro, "aunque ineludiblemente atados a la política estadounidense, ni los programas mexicanos de la última década, ni los acuerdos bilaterales para combatir el narcotráfico pueden interpretarse como un clásico ejemplo de cooperación".³⁸ En otras palabras, esos acuerdos entre los dos gobiernos reflejan, en realidad, el interés nacional de México por "maniatar", a través de compromisos formales, al gobierno de Estados Unidos para evitar que éste aplique sus leyes extraterritorialmente (como lo hizo en los casos de Verdugo Urquidez y Álvarez Macháin, considerados en el trabajo). Así, según esta interpretación, las acciones del Estado mexicano frente a Estados Unidos deben entenderse siempre como resultado de un cálculo de costo-beneficio realizado con base en el interés nacional, y no como el simple resultado de la creciente cooperación entre ambos países. Como lo hace Joseph Grieco en el debate con los institucionalistas-neoliberales,³⁹ Toro sugiere también la obtención de ganancias relativas por parte de México para explicar el creciente "acercamiento" registrado entre los dos países en materia comercial en los últimos años.

Reflexiones finales

Una pregunta obligada para un ejercicio como el que en el presente artículo se hace es aquella que se refiere a los enfoques que no han sido utilizados por los especialistas mexicanos, mismos que podrían contribuir a explicar mejor algunos aspectos de la política exterior mexicana. Sin intentar en absoluto agotar en la respuesta las amplias posibilidades que se desprenden de tal pregunta, existen dos enfoques alternativos que valdría la pena mencionar.

Enfoques alternativos

El primero es el tipo de estudios que centra la explicación en la comprensión de la personalidad y las preferencias de los individuos que ocupan posiciones

³⁷ María Celia Toro, "La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior", en Rafael Fernández de Castro, M. Verey y S. Wintraub (coords.), *La nueva agenda de la relación bilateral México-Estados Unidos*. En prensa.

³⁸ *Ibid.*, p. 18.

³⁹ Joseph Grieco, "Understanding the Problem of International Cooperation: The Limits of Neoliberal Institutionalism and the Future of Realist Theory", en David A. Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

claves en el proceso de definición e implementación de políticas. Este enfoque —que presenta variantes dentro del tipo— recurre a variables psicológicas, por lo cual hace énfasis en el proceso de percepción y la formación de valores que están detrás del individuo.⁴⁰ Como todos los otros enfoques, éste presenta dificultades metodológicas que deben llevar a una seria evaluación de las posibilidades reales de su aplicación. Entre ellas, destaca la problemática que plantea la obtención de información sobre la trayectoria y las preferencias de la persona que se desea estudiar. Asimismo, la explicación que puede proporcionarse a través de este tipo de estudios tiene limitaciones obvias, puesto que representa un enfoque subjetivo que utiliza como nivel de análisis al individuo. Ello deja fuera los dos niveles más usuales en teoría de relaciones internacionales, a saber, aquellos del Estado nacional y los del sistema internacional.

El alto grado de centralismo característico del sistema político mexicano, y el papel fundamental que en él juega la figura presidencial hacen pensar, no obstante, que dicho enfoque podría hacer una contribución importante dentro de los estudios de política exterior mexicana. Varios de los trabajos que en el presente ensayo han sido reseñados ejemplifican la importancia que las preferencias del presidente en turno tienen en la definición de la política exterior, como lo fueron, en su momento, la indiscutible influencia que el presidente Echeverría tuvo en el activismo tercermundista de la diplomacia mexicana en los años setenta;⁴¹ la forma en que se decidió la adhesión mexicana al GATT;⁴² y, más recientemente, el peso que tuvo el presidente Salinas en la decisión de buscar el TLC, casos que representan situaciones que sugieren, en efecto, un vasto potencial para la aplicación de este enfoque.

Un segundo tipo que puede mencionarse es aquel que hace énfasis en el proceso de negociación que se da entre las partes en diferentes contextos. Dentro del campo de las relaciones internacionales, este enfoque, que utiliza la teoría de juegos, se aplicó inicialmente en los estudios de la disuasión, los cuales buscaban aportar elementos para entender mejor el comportamiento de los gobiernos de Estados Unidos y la URSS ante situaciones de crisis que pudiesen desembocar en un conflicto nuclear.⁴³ Recientemente, no obstante, se ha dado

⁴⁰ Véanse, por ejemplo, Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976; y Alexander George, "The 'Operational Code': A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision Making", *International Studies Quarterly*, vol. 13, junio de 1969.

⁴¹ Ojeda, *op. cit.*

⁴² Casar y González, *op. cit.*

⁴³ Véanse por ejemplo, Bruce M. Russett, "The Calculus of Deterrence", *The Journal of Conflict Resolution*, vol. VII, pp. 97-109; y Thomas C. Shelling, *La estrategia del conflicto*, México, FCE, 1989.

una gran diversificación en la aplicación de la teoría de juegos, alejándola de los juegos de suma cero característicos de los estudios estratégicos y haciendo posible su aplicación a muchas otras situaciones en las que se dan interacciones entre actores estatales y no estatales.⁴⁴

Dada la importancia que los procesos de negociación con el exterior tienen para la diplomacia mexicana en la etapa actual, este tipo de enfoques posee un potencial importante. Aun cuando recurran a metodologías cuantitativas con las cuales la mayoría de los internacionalistas mexicanos no está familiarizado, estos enfoques pueden ser de utilidad para simular procesos específicos de negociación y evaluar costos y beneficios de resultados alternativos. De lo anterior se deduce, entonces, que éste habrá de ser un recurso metodológico hacia el cual los internacionalistas mexicanos se acercarán con mayor frecuencia en el futuro.

Direcciones de investigación

De la reseña que se ha realizado sobre los estudios de política exterior se desprenden dos sugerencias para futuros esfuerzos de investigación. La primera tiene que ver con la necesidad de combinar los niveles analíticos representados por factores internos y factores sistémicos (externos) para arribar a explicaciones más completas. Prácticamente la totalidad de los casos que se han abordado ilustran esta preocupación. El de Pellicer muestra claramente cómo en situaciones de crisis económica, el peso de los grupos de interés como variables explicativas de la política exterior se ve incrementado. Por otro lado, los de Meyer y Fernández de Castro confirman el peso que factores externos han tenido históricamente sobre temas de importancia para la diplomacia mexicana (la evolución de la inversión extranjera directa y el final de la guerra fría, respectivamente). La conclusión parece clara: si bien para fines docentes todavía tiene sentido diferenciar entre el Estado nacional y el sistema

⁴⁴ El tema de la cooperación entre los Estados, por ejemplo, ha sido objeto recientemente de numerosos estudios que recurren a la teoría de juegos; véanse Kenneth A. Oye (ed.), *Cooperation under Anarchy*, Princeton, Princeton University Press, 1986; Robert O. Keohane, *After Hegemony, Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984. También se le ha aplicado al proceso de negociación entre los Estados y las corporaciones multinacionales (Stephen J. Kobrin, "Testing the Bargaining Hypothesis", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño de 1987; Dennis Encarnation y Louis T. Wells, "Sovereignty en Garde: Negotiating with Foreign Investors", *International Organization*, vol. 39, invierno de 1985). Para una consideración general de las aplicaciones de la teoría de juegos a los estudios internacionales, véase James D. Morrow, *Game Theory for Political Scientists*, Princeton, Princeton University Press, 1994.

internacional, para efectos de investigación deben considerarse conjuntamente las fuerzas que operan en los dos niveles analíticos. Ello ayudará, en el caso de los estudios de la política exterior mexicana, a lograr una mayor sistematización y facilitará la comparación de casos a través del tiempo.

La segunda sugerencia se refiere a la necesidad de adoptar una postura crítica al incorporar en estos estudios los términos del debate de la teoría de las relaciones internacionales. Si bien pareciera indudable que la asimilación de enfoques teóricos como los del realismo y la interdependencia ha contribuido al desarrollo del campo, hasta ahora no se han producido esfuerzos por hacer contribuciones teóricas originales al debate. Quizá éstas debieran empezar por cuestionar críticamente la aplicabilidad y la utilidad de esos marcos conceptuales para estudiar los problemas y las situaciones que la política exterior de Estados como el mexicano enfrenta. Esfuerzos en este sentido contribuirán al fortalecimiento de este campo de estudios y enriquecerán el diálogo entre los internacionalistas mexicanos y la teoría de las relaciones internacionales.

Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental

*Rafael Fernández de Castro**

El presente ensayo asume que la relación entre los gobiernos de México y Estados Unidos experimentó un parteaguas durante los primeros dos años de las presidencias de Carlos Salinas de Gortari y George Bush, a fines de la década pasada. La relación entre ambos gobiernos pasó de un estadio en que el objetivo era mantener una sana distancia a otro en el cual la cooperación y la búsqueda de solución a los problemas se convirtió en la orden del día. Por primera vez en tiempos de paz, México se convertiría en una prioridad para Washington y no era necesaria una crisis para que los altos funcionarios de la Casa Blanca y del Departamento de Estado atendieran los asuntos sobre México. Asimismo, por primera vez en la historia de la relación binacional, los dos gobiernos alentarían la integración de sus economías en vez de negarla y reprimirla. Así, la negociación y la posterior instrumentación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) debe ser vista como un instrumento, sofisticado por cierto, para manejar e incentivar la integración económica entre los mercados de Canadá, Estados Unidos y México.

La pregunta que surge es: ¿Cómo explicar la cooperación bilateral?, ¿cuál es el marco analítico más adecuado para entender la relación bilateral en una época en la que se avanza hacia el libre comercio? El supuesto del que parte este ensayo —una actitud de cooperación que priva en los gobiernos federales— no es tan ingenuo como para considerar que esto es suficiente para acabar con los

* Director del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

problemas e incidentes en la relación México-Estados Unidos. Es evidente que el ánimo de cooperación ha tenido singular éxito en el área comercial, en la cual los intereses compartidos son enormes. Sin embargo, no puede decirse que los esfuerzos o la actitud de cooperación binacional haya surtido efecto ante un fenómeno tan complejo como la migración, o bien ante un tema altamente conflictivo como el narcotráfico.

El segundo propósito del ensayo es revisar los principales enfoques teóricos utilizados en los estudios acerca de la relación bilateral México-Estados Unidos. Esta revisión permitirá constatar que, a diferencia de la teoría de las relaciones internacionales en la cual la pregunta sobre la posibilidad de cooperación entre las naciones ha constituido uno de los temas de mayor relevancia, entre los estudiosos de la relación bilateral ese tema ha permanecido prácticamente olvidado.

El trabajo se desarrolla en cuatro secciones. En la primera se hace una breve revisión de los principales trabajos sobre la relación bilateral a partir de la segunda guerra mundial. En la segunda se intentan tres explicaciones sobre la cooperación entre los gobiernos de México y Estados Unidos (económico-estructurales; personalidades y élites gubernamentales; y, procesos de interacción entre ambos gobiernos). En la tercera se explica la institucionalización de las relaciones intergubernamentales. Por último, las conclusiones versan sobre la utilidad del institucionalismo neoliberal para estudiar la cooperación binacional.

Enfoques teóricos en el estudio de la relación

Al comparar cómo los estudiosos mexicanos y estadounidenses han analizado la relación México-Estados Unidos a través de los años, es posible observar una tendencia hacia la convergencia. Los principales paradigmas teóricos desarrollados por los estudiosos estadounidenses —el realismo y la interdependencia— están siendo utilizados cada vez con mayor frecuencia por los mexicanos. Esta convergencia se empieza a dar a finales de la década de los setenta; anteriormente, los autores mexicanos y estadounidenses utilizaron distintos enfoques en sus estudios, con la excepción de los historiadores y aquellos que utilizaron el enfoque de la dependencia.¹

¹Los estudios sobre la relación bilateral que han utilizado el enfoque de la dependencia no serán revisados en este ensayo, pues se considera que éstos fueron muy escasos y poco trascendentes. Entre los autores mexicanos que han empleado este enfoque están Enrique Semo y José Luis Ceceña, *México en la órbita imperial*, México, El Caballito, 1970. Lo anterior contrasta con el interés que despertó este paradigma teórico en América del Sur,

La visión de los académicos de Estados Unidos acerca de la relación bilateral durante buena parte de la guerra fría estuvo determinada, según David Ronfeldt, por dos principales creencias: su singularidad y la falta de relevancia. "La manera en que los Estados Unidos y México se relacionan ha sido vista tradicionalmente como algo distinto a cualquier otra relación entre dos naciones."² Esta supuesta particularidad, según Ronfeldt, ha perjudicado los estudios sobre la relación. La etiqueta de particularidad impidió muchos esfuerzos por estudiar rigurosamente la relación. Los especialistas en México y las relaciones entre ambos países argumentaban que la relación era tan especial que no se podía comparar con ninguna otra relación binacional. El segundo factor que, de acuerdo con el mismo autor, inhibió el desarrollo de una amplia literatura sobre el tema fue la creencia generalizada, tanto en círculos gubernamentales como académicos, de que México no era un país realmente relevante, ni conceptualmente ni en términos de política exterior. Al comparársele con Europa o con la Unión Soviética, México distaba de constituir una prioridad para los círculos de poder de Washington y para los principales departamentos de Ciencia Política de las universidades más importantes. Ronfeldt concluye que estos dos elementos afectaron negativamente el desarrollo de los estudios acerca de la relación México-Estados Unidos, la cual resultaba una relación demasiado especial para ser comparada y poco relevante para ser objeto de una investigación rigurosa y sistemática.

Los estudios mexicanos sobre la relación binacional fueron inhibidos por tres factores, principalmente: primero, la falta de especificidad; una ideología de izquierda que predominaba en los círculos universitarios; y, por último, una actitud aislacionista, tanto en los diplomáticos como en los académicos. Hasta la década de los años setenta, nuestros académicos no estudiaron de una manera específica la relación bilateral. Los trabajos sobre la relación estaban contenidos en los estudios acerca de la política exterior.³ Segundo, en los círculos univer-

principalmente en Brasil y Chile, así como entre académicos estadounidenses. Una de las obras más relevantes que utilizó este enfoque fue el libro de Gabriel Almond y G. Bingham Powell, *Comparative Politics: A Developmental Approach*, Boston, Little Brown, 1966.

² Conferencia impartida en la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), el 30 de noviembre de 1990. Citado en Cathryn L. Thorup, "Managing Extreme Interdependence: Alternative Institutional Arrangements for U.S. Policy Making towards Mexico", Universidad de Harvard, Cambridge, Mass., tesis doctoral, 1992, p. 5.

³ Éste es el caso de los escritos de Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956 (el cual fue reeditado posteriormente por el propio Colegio y, recientemente, junto con todos los demás escritos del autor, en Jorge Castañeda, *Obras completas*, México, IMRED-El Colegio de México, 1995, 3 tomos); de Antonio Gómez Robledo, *Fundadores del derecho internacional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la

sitarios, y en especial en el centro de estudios más importante del país, la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), prevaleció, a partir de la década de los sesenta, una ideología de corte marxista que, a decir de Lorenzo Meyer, actuó como una suerte de imperialismo intelectual.⁴ Por último, la decisión de los gobiernos poscardenistas de desarrollar el mercado interno con base en una política comercial altamente proteccionista condicionó no sólo una política exterior más reactiva que activa sino también un escaso interés por lo internacional.⁵

Considero necesario señalar que muchos de los autores que han escrito sobre la relación bilateral han participado también en la formulación de la política exterior de México, como es el caso de Jorge Castañeda.⁶ Una de las aspiraciones tradicionales de la política exterior de México ha sido la diversificación; buscar nuevos horizontes más allá de Estados Unidos. Autores como Jorge Castañeda o Antonio Gómez Robledo percibían que la relación con Estados Unidos era sólo un componente más en las relaciones y posiciones de nuestro país en el escenario internacional.⁷

De la perspectiva legal a la realista

Durante los años cuarenta y cincuenta, los autores mexicanos analizaron la relación con Estados Unidos desde una perspectiva legal e histórica. La tradición legal tiene sus raíces en la Constitución mexicana, la cual contiene una serie de preceptos sobre la no intervención y la autodeterminación de los pueblos. Éstos, se dice con insistencia, han guiado la política exterior de México. Ahora bien, este enfoque legal permitía a autores como Castañeda y Alfonso García Robles enfatizar una interacción ideal-legal entre México y Estados Unidos. Es decir, que el enfoque legal permitía a esos autores plantear una relación de "deber ser", lo cual, a su vez, permitía realizar una construcción en

UNAM, 1989; e incluso de Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

⁴ De acuerdo con lo expresado en una mesa redonda sobre los 150 años de la relación México-Estados Unidos, en la que también participaron Josefina Z. Vázquez, José Luis Orozco y Rafael Fernández de Castro. Véase *El Universal*, 21 de agosto de 1996, p. 14.

⁵ En México, con notables excepciones como el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, creado por Daniel Cosío Villegas, los centros y los académicos dedicados a los estudios internacionales escasearon.

⁶ Jorge Castañeda, quien llegaría a ser Canciller de México de 1979 a 1982, escribió importantes obras acerca de la política exterior y la relación bilateral. Uno de sus libros de mayor influencia fue *México y el orden internacional*. Véase nota 3.

⁷ Castañeda, *Obras...* y Gómez Robledo, *op. cit.*

la que, al menos en teoría, una nación débil podía defenderse de otra con mayor poder.⁸

Los escritos de Mario Ojeda durante los años setenta representaron un importante paso hacia el desarrollo de los estudios acerca de la política exterior mexicana y la relación con Estados Unidos. Ojeda rebasó el tradicional enfoque legal e histórico e, influido por la escuela realista, intentó explicar la relación bilateral a través del papel y posición que guardaba Estados Unidos en el mundo. Según Ojeda, "México está sujeto al poder hegemónico de Estados Unidos. México es un miembro del sistema interamericano, y como tal forma parte necesariamente de la esfera de influencia de Estados Unidos".⁹ El realismo de Ojeda, sin embargo, está limitado por la importancia que le confiere a los aspectos económicos en el análisis de la relación bilateral ya que considera que las relaciones económicas, es decir la "baja política", juegan un papel relevante en la relación binacional.¹⁰

Interdependencia simple e interdependencia compleja

Durante la segunda mitad de los años setenta surgió un importante paradigma teórico en Estados Unidos, la interdependencia. La publicación de *Power and Interdependence*, en 1977, por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, reflejaba la preocupación de los estudiosos del entorno internacional en relación con las transformaciones en el sistema mundial y la necesidad de incorporar estos cambios en un nuevo enfoque sobre la política internacional. Esta escuela de pensamiento empezó a considerar seriamente las razones de la disminución de la hegemonía estadounidense, la erosión del régimen de Bretton Woods, el resurgimiento de Europa Occidental, así como el incremento del proteccionismo comercial a finales de los años setenta. Keohane y Nye argumentaban que las relaciones entre dos o más naciones no podían ser explicadas únicamente a través del prisma de la supremacía militar y la confrontación armada. Los teóricos de la interdependencia compleja presentaban un panorama mundial en el cual coexistían múltiples canales de intercambio, públicos y privados, y sin una clara jerarquía entre estos canales. De manera que las cuestiones militares y de seguridad no necesariamente eran la prioridad de la agenda. Los autores de la

⁸ Gómez Robledo, *ibid.*

⁹ Ojeda, *op. cit.*, pp. 100-101.

¹⁰ Según el realismo, la lucha por el poder internacional es desarrollada en las áreas conocidas como "alta política" mientras que las cuestiones económicas, consideradas "baja política", no son relevantes para entender la distribución del poder en el escenario mundial. Véase Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Nueva York, Random House, 1979 (publicado en español, en 1989, en Buenos Aires, por el Grupo Editor Latinoamericano. N. del E.).

interdependencia compleja también resaltaron la existencia de asimetrías de poder en las relaciones entre las naciones.¹¹

Este paradigma teórico pronto sería utilizado por los estudiosos de las relaciones entre México y Estados Unidos. En la década de los ochenta, los autores interdependentistas empezaron a buscar en los actores no gubernamentales, como las coaliciones transfronterizas, los inversionistas, así como en la cultura y la sociedad, las variables explicativas de la relación binacional.¹² En un principio fueron autores estadounidenses quienes comenzaron a resaltar la idea de que la relación entre México y Estados Unidos era interdependiente, con lo cual dejaban de lado la noción de dependencia.¹³

El concepto de la interdependencia ha sido utilizado de distintas maneras y muchas veces sin hacer referencia a la elaboración teórica de Keohane y Nye. En su aplicación a la relación bilateral existen dos principales utilizaciones del mismo. En primer lugar, un buen número de autores, principalmente economistas, aplica el término con base en su significado de diccionario, es decir, como de dependencia mutua. A éstos nos referiremos como seguidores de la "interdependencia simple". En segundo lugar tenemos a los autores que utilizan el concepto teórico desarrollado por Keohane. A ellos los denominaremos seguidores de la corriente de "interdependencia compleja."

Los primeros consideran que entre más intensos sean los patrones de interacción, las políticas bilaterales tenderán a buscar más la complementariedad económica, pues la dependencia mutua se refuerza. Es decir, que entre mayor sea la interdependencia, mayores serán los incentivos para cooperar.¹⁴ Existe una extensa literatura de interdependentistas simples, entre los cuales destacan los trabajos de William Glade y Cassio Luiselli, Sidney Weintraub, Jeffrey J. Schott y Gary C. Haubauer.¹⁵ Dejando de lado la asimetría en el poder y el grado de desarrollo entre las dos naciones, estos economistas han enfatizado la

¹¹ Véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977 (publicado en español, en 1989, por el GEL. N. del E.).

¹² Véase Cathryn L. Thorup, "Capacidad de influencia estadounidense en México", en Rosario Green y Peter H. Smith (coords.), *La política exterior y la agenda México-Estados Unidos*, México, FCE, 1989.

¹³ La idea de que la relación bilateral era de dependencia mutua empezó a ser mencionada por autores estadounidenses, quienes argumentaban que algunos desarrollos, como la crisis energética internacional acompañada del descubrimiento de inmensas reservas petroleras en México, explicaban el cambio de percepciones sobre México en Estados Unidos. Véase Thorup, "Managing Extreme Interdependence..."

¹⁴ Blanca Torres (comp.), *Interdependencia: ¿Un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1990, p. 11.

¹⁵ William Glade y Cassio Luiselli (comps.), *La economía de la interdependencia: México y Estados Unidos*, México, FCE, 1989; Sidney Weintraub, *A Marriage of Convenience, Relations*

complementaridad de la economía mexicana y estadounidense. Asimismo, a menudo hacen referencia a la incapacidad inherente de los gobiernos de ambas naciones para alcanzar resultados óptimos en asuntos binacionales mediante la adopción de acciones unilaterales.¹⁶ Para esta corriente de interdependencia simple, las conductas estatales unilaterales no son efectivas porque los resultados están siempre ligados a otras acciones ya sean públicas o privadas. De acuerdo con ese enfoque de interdependencia, altos niveles de transacción llevarán a los dos países a una mayor cooperación. Como propone Sidney Weintraub, "México y Estados Unidos se han ido convirtiendo en socios mutuamente cautivos". A pesar de que Weintraub está consciente de las diferencias en las asimetrías de poder entre las dos naciones, el autor enfatiza los aspectos prácticos de lo que ha venido a convertirse, en los enfoques de la relación bilateral, en una "integración silenciosa". Sus argumentos subrayan que las consecuencias de esta inevitable integración tendrán repercusiones en otras esferas como la política, la económica y la social.

Son varios los autores que han utilizado el enfoque de "interdependencia compleja" para estudiar la relación bilateral. Por lo general, son politólogos egresados de importantes universidades de Estados Unidos, como Cathryn Thorup, Manuel García y Griego, Bruce M. Bagley y Blanca Torres.¹⁷ El mismo Robert Keohane, al aplicar su enfoque a la relación entre México y Estados Unidos, manifiesta que la relación no siempre es equilibrada, y que tampoco los intercambios son necesariamente benignos. En una relación bilateral, el menos dependiente de los actores será aquel que tenga mayor posibilidad de aprovechar la relación de interdependencia y convertir ésta en una fuente de poder durante las negociaciones con el actor débil. Keohane sostiene que "las relaciones de interdependencia siempre tendrán un costo puesto que limitan la autonomía. Es imposible, sin embargo, conocer de antemano si los beneficios de un intercambio serán mayores a sus costos. Nada garantiza que una relación de interdependencia resulte en un beneficio mutuo."¹⁸

between Mexico and the United States, Nueva York, Oxford University Press, 1990; Gary Clyde Haubauer y Jeffrey Schott, *North American Free Trade, Issues and Recommendations*, Washington, Institute for International Economics, 1992.

¹⁶ Weintraub, *op. cit.*

¹⁷ Thorup, "Managing Extreme Interdependence..."; Bruce M. Bagley, "Interdependence and U.S. Policy toward Mexico in the 1980's", en Riordan Roett (comp.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988; Torres, *op. cit.*

¹⁸ Keohane, "El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas", en Torres, *op. cit.*

A pesar de que el enfoque de la interdependencia ganó prominencia en círculos académicos de ambos países, otros autores, como Jorge G. Castañeda y Robert A. Pastor, continuaron analizando la relación bilateral a través del prisma del conflicto estructural. Las posiciones de Castañeda son más históricas y políticas que económicas, y analiza con detenimiento a Estados Unidos. Para estos autores, el desarrollo histórico de las dos naciones ha determinado una relación bilateral con grandes diferencias estructurales. Castañeda sostiene que la larga serie de intervenciones militares estadounidenses ha creado en México una persistente actitud antiestadunidense entre quienes toman las decisiones. Esta actitud negativa ante Estados Unidos es parte esencial del nacionalismo mexicano, el cual constituye el límite (conflicto estructural) para la cooperación entre México y ese país.¹⁹

Eclecticismo teórico

En los años setenta aparecieron compilaciones sobre la relación México-Estados Unidos; en ellas, los temas de la agenda bilateral son abordados por distintos autores.²⁰ A mediados de la década de los ochenta, con la publicación en inglés y en español de una serie de cinco tomos acerca de los distintos temas de la relación bilateral, los estudios compilados sobre México-Estados Unidos encontraron uno de sus momentos estelares.²¹ Es evidente que los libros compilados, al ser colecciones de varios autores, presentan un eclecticismo teórico muy particular, pues por lo general cada autor utiliza el marco teórico o analítico de su preferencia. Otro problema de estos libros es la falta de consistencia en la calidad y profundidad con la que cada autor aborda su tema.

¹⁹ Véase Castañeda y Robert A. Pastor, "Formación de opiniones y actitudes, lo que piensan los mexicanos", *Límites en la amistad. México y Estados Unidos*, capítulo 3, México, Joaquín Mortiz-Planeta, 1989, pp. 46-61.

²⁰ Richard Fagen y Julio Cotler (comps.), *Relaciones políticas entre América Latina y Estados Unidos*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

²¹ Como resultado de los trabajos de la Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos, auspiciada por la Fundación Ford, fue publicada una serie de cinco tomos bajo la coordinación general de Peter H. Smith y Rosario Green. Ellos fueron: John Coatsworth y Carlos Rico (coords.), *Imágenes de México en Estados Unidos*; William Glade y Cassio Luiselli (coords.), *La economía de la interdependencia: México y Estados Unidos*; Jorge Bustamante y Wayne Cornelius (coords.), *Flujos migratorios mexicanos hacia Estados Unidos*; Guadalupe González y Marta Tienda (coords.), *México y Estados Unidos en la cadena internacional del narcotráfico*; así como el libro de Rosario Green y Peter H. Smith antes citado (nota 12, *supra*). La serie fue publicada en 1989, por la Comisión para el futuro de la relación bilateral y el Fondo de Cultura Económica.

Las compilaciones se justifican ampliamente por la naturaleza de la agenda bilateral; es decir, su gran variedad de temas y la complejidad de éstos. Desde los años setenta se ha desarrollado una tendencia hacia la especialización en los distintos temas de la relación: algunos autores escriben únicamente sobre migración, otros sobre comercio o narcotráfico, algunos más sólo sobre cuestiones comerciales; cada vez son menos los estudiosos que intentan una revisión global. Esta especialización ha permitido que existan temas de la agenda bilateral ampliamente estudiados y con mucha sofisticación como es el caso de la migración y el comercio.²²

Cómo explicar la reciente cooperación binacional

El inicio simultáneo de las presidencias de Carlos Salinas de Gortari y George Bush prometía un cambio sustancial en la relación entre los dos gobiernos. Salinas y Bush se encontraron, como presidentes electos, en noviembre de 1988, en Houston, Texas. La atmósfera de la reunión fue tan amigable y positiva que se le bautizó como el "espíritu de Houston." En agosto de 1989, en el marco de la VII Reunión de la Comisión Binacional se hizo evidente la importancia que ambos gobiernos conferían a la relación bilateral. Fernando Solana, Canciller mexicano, y James Baker, su homólogo estadounidense, encabezaron las delegaciones que reunieron a 16 secretarios de Estado y casi dos centenas de funcionarios de los dos países. En esa ocasión, realizaron una sesión de trabajo de un día que buscaba resolver problemas en todas las áreas de la relación binacional y avanzar en la cooperación.²³ En octubre de 1989, en su visita de Estado a Estados Unidos, Salinas recibiría una cálida recepción en las más altas esferas del Ejecutivo, el Congreso, los medios de comunicación y los círculos empresariales. Unos meses después, en abril de 1990, una noticia dada a conocer por el influyente diario *The Wall Street Journal*, en la cual se aseguraba que funcionarios del gobierno de Salinas realizaban pláticas secretas en Washington con miras a negociar un acuerdo de libre comercio, confirmaría los presagios que anunciaban que una nueva era de cooperación entre los dos gobiernos federales se estaba gestando.

²² La migración es un tema tan complejo que ha hecho que los autores se especialicen incluso en apartados específicos de ésta. Por ejemplo, Frank Bean se ha dedicado a cuantificar los flujos; mientras que Phil Martin se ha dedicado a estudiar sus causas e impactos económicos. Por su parte, estudiosos, como Remedios Gómez Arnau, se han especializado en las labores de protección del gobierno hacia los migrantes mexicanos en Estados Unidos.

²³ VII Reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, "Comunicado conjunto SRE-Departamento de Estado", México, 7 de agosto de 1989.

La emergencia de la cooperación binacional puede explicarse a través de tres principales perspectivas: a) económico-estructurales; b) élites y personalidades; y c) procesos de interacción gubernamental.

Explicaciones económico-estructurales

Este tipo de explicaciones hacen referencia a los cambios en la economía mexicana y al incremento de la interdependencia económica entre los dos países, o bien, se refieren a las transformaciones económicas o de distribución del poder en el sistema internacional.

En cuanto a los cambios económicos internos, es evidente que en los últimos años México experimentó una reforma económica que transformó sustancialmente la participación del Estado en la economía, así como la inserción de nuestro país en los flujos económicos internacionales. La llamada liberalización económica —apertura comercial, saneamiento de las finanzas públicas, desregulación y privatización—²⁴ puede ser vista como una variable explicativa de primer orden en la emergencia de una nueva relación con Estados Unidos. La liberalización de la economía mexicana facilitó las transacciones económicas entre los dos países e hizo más fluidos el comercio y la inversión.²⁵ Estas reformas, además, silenciaron las críticas de algunos conservadores en Washington en el sentido de que México mantenía una economía prácticamente de mando centralizado.²⁶

Sin dejar de lado las referencias a la reforma económica mexicana, algunos estudiosos de la relación bilateral, en especial los economistas, han centrado su atención en la llamada integración silenciosa. El autor que más ha elaborado esta perspectiva es Sidney Weintraub. Como pionero de la idea del libre comercio entre ambos países, Weintraub se preguntó e indagó con seriedad esta posibilidad en un libro que publicó Brookings Institution, en 1984. Después de su análisis, el autor concluye que el libre comercio sería algo deseable, pero sólo posible en el próximo siglo. En otro libro sobre la relación bilateral, publicado a finales de la década de los ochenta, Weintraub elabora su teoría acerca de la integración silenciosa y advierte sobre la conveniencia de mantener

²⁴ Véase Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993 (2a. edición).

²⁵ Este argumento es presentado también por Barry P. Bosworth, Robert Z. Lawrence y Nora Lustig en la introducción a su libro, *Assessing the Impact, North American Free Trade*, Washington, Brookings Institution, 1992, pp. 1-25.

²⁶ Ésta fue una crítica recurrente a la política económica mexicana durante buena parte de la década de los años ochenta, como quedó claro, por ejemplo, en las audiencias Helms. Sobre el particular, véase Thorup, "Managing Extreme Interdependence...", p. 321.

un esquema comercial bilateral transparente y predecible.²⁷ Era difícil pronosticar entonces que sólo tres años después de publicado el libro de Weintraub, el presidente Salinas intentaría dar al comercio bilateral, a través del TLC, justamente lo que Weintraub predicaba.

Una segunda vertiente de las explicaciones económico-estructurales centra su atención en los cambios en el sistema internacional, tanto en relación con el final de la guerra fría como en cuanto al incremento de la globalización que la economía internacional ha experimentado en la última década. El desmantelamiento del bloque socialista significó profundas transformaciones al sistema de seguridad internacional. Al emerger como poder militar indisputable, Estados Unidos se vio en la necesidad de rediseñar sus posturas y esquemas de cooperación internacional. Según Robert Zoellick, subsecretario de Estado para Asuntos Económicos, la relación de Estados Unidos con México en esta década, marcada por la instrumentación del TLC, es un intento de Washington por replantear sus esquemas de cooperación en la posguerra fría.²⁸ En el terreno económico, el final de la década de los ochenta representa una época de nuevos desafíos para Estados Unidos. La consolidación de la otrora Comunidad Económica Europea y el liderazgo de Japón como centro financiero mundial inducen a Estados Unidos a tratar de mejorar su posición y mantener su prominencia económica. De manera que el desarrollo de la zona de libre comercio de América del Norte comenzó a popularizarse entre la administración Bush y las grandes corporaciones estadounidenses.

Explicaciones basadas en las élites y las personalidades

La llegada de Salinas de Gortari a la presidencia de México representó la culminación del ascenso al poder de una nueva élite de jóvenes economistas, formados en las más prestigiosas universidades de Estados Unidos y conocedores y seguidores de las teorías económicas neoclásicas. Dicha élite mostró una mejor disposición que aquella de los políticos mexicanos tradicionales para relacionarse con sus contrapartes estadounidenses. Libres de la ideología nacionalista revolucionaria, y más familiarizados con Estados Unidos, amén de conocer su idioma, los tecnócratas mexicanos mostraron una actitud pragmática y de colaboración con sus contrapartes en Estados Unidos. Al decir de Clayton Yeutter, ex secretario de Agricultura del presidente Bush, "los nuevos políticos mexicanos vienen a nuestro encuentro libres de prejuicios

²⁷ Weintraub, *op. cit.*, pp. 69-93.

²⁸ Entrevista personal con Robert Zoellick, subsecretario de Estado para Asuntos Económicos y consejero especial del secretario James Baker, Washington, 1995.

nacionalistas y siempre dispuestos a 'arremangarse la camisa' para resolver los problemas binacionales".²⁹

Por su parte, Bush, quien inició su carrera política como diputado federal por Texas, llega a la presidencia de Estados Unidos acompañado de varios leales texanos, entre los cuales destacan James A. Baker y Robert Mosbacher. El secretario de Estado Baker era considerado como el miembro más influyente del gabinete; como secretario de Comercio, Robert Mosbacher hizo del TLC su gran cruzada. Este grupo texano, con raíces políticas y empresariales en Houston, llevó consigo a Washington una visión muy particular de México. Para ellos, nuestro país no sólo representaba una prioridad sino que ellos mismos estaban familiarizados en el trato con sus nacionales.

A pesar del peso evidente que las personalidades y las élites tienen en el desarrollo de las relaciones entre México y Estados Unidos, éstas nunca han sido un objeto de investigación entre los estudiosos de la relación bilateral. Tampoco el papel que los Ejecutivos han jugado en el peso de la relación ha sido adecuadamente estudiado pues, con excepción de una recopilación de aquello que los presidentes mexicanos han expresado a través de sus informes acerca de la relación bilateral, el tema ha sido prácticamente olvidado.³⁰

Explicaciones basadas en procesos de interacción gubernamental

Este tipo de explicaciones centra su atención en cómo los principales actores de la relación bilateral —los gobiernos— se relacionan entre sí; para ello, analiza los mecanismos de consulta, los acuerdos binacionales, los comités y grupos de trabajo, así como las organizaciones bilaterales y/o trilaterales que han sido creadas con el objeto de atender la relación binacional. Este tercer camino para explicar la cooperación binacional argumenta que la relación binacional se ha institucionalizado; es decir, que durante las administraciones de Salinas y Bush los gobiernos federales multiplicaron sus contactos y los formalizaron a través de una serie de acuerdos binacionales y la creación de múltiples comités, grupos de trabajo y mecanismos de comunicación. El argumento destaca que en el transcurso de esos años, los mecanismos de consulta bilateral existentes fueron fortalecidos, como es el caso de la Comisión Binacional.

Los estudios acerca de la forma en la cual los principales actores de la relación binacional se relacionan; es decir, los análisis sobre el manejo

²⁹ Entrevista personal con Clayton Yeutter, secretario de Agricultura del presidente Bush, Washington, 1995.

³⁰ Véase Ricardo Ampudia, *Estados Unidos de América en los informes presidenciales de México*, México, IMRED-SRE, 1993.

gubernamental de la relación bilateral son prácticamente inexistentes.³¹ Inspirados en el trabajo de Graham Allison, existen algunos —escasos— estudios sobre el proceso de toma de decisiones y la incidencia de las burocracias en las distintas posiciones gubernamentales. Richard Feinberg y Cathryn Thorup sostienen que la naturaleza descentralizada de la toma de decisiones en Estados Unidos y la falta de control presidencial en la instrumentación de las políticas públicas ha condicionado un proceso altamente fragmentado de decisiones hacia México durante buena parte de la guerra fría. Esta falta de centralización se ha constituido, concluyen los autores, en un obstáculo para la buena marcha de los asuntos bilaterales.³²

Estos estudios acerca de los procesos de toma de decisión y la incidencia de los intereses burocráticos en la relación México-Estados Unidos centran su análisis en las estructuras y desarrollos políticos internos: la 'desquebrajada naturaleza' de la política estadounidense, o bien 'la centralización y el autoritarismo' de la política mexicana. Este énfasis deja de lado el análisis de los procesos de interacción entre ambos gobiernos, las organizaciones y los acuerdos ya sea formales o informales para manejar la relación binacional.

El institucionalismo neoliberal resuelve este problema de los enfoques burocráticos y de los procesos de toma de decisión. Se fundamenta en un desarrollo de la teoría de la interdependencia compleja. Esta corriente considera que la institucionalización de las relaciones entre los Estados tiene importantes consecuencias sobre su conducta, misma que los induce a la cooperación. En el debate teórico contemporáneo sobre la cooperación entre los Estados, dos grandes contendientes se han perfilado: el realismo y el institucionalismo neoliberal.

El realismo contiene tres supuestos básicos: los Estados son los actores preponderantes en la política internacional; los Estados se comportan como actores racionales y unitarios; y la naturaleza anárquica del sistema internacional condiciona la conducta de los Estados, los cuales calculan sus intereses en términos de poder. A partir de estos supuestos, los realistas han desarrollado dos propuestas principales acerca de la cooperación. Primera, los Estados están predispuestos al conflicto y a la competencia aun cuando existan intereses complementarios, pues únicamente les preocupa su seguridad y poder. Segunda,

³¹ Una excepción es el trabajo de Cathryn Thorup, "Managing Extreme Interdependence..."

³² Thorup, "Capacidad de influencia...", y "Managing Extreme Interdependence..."; Richard Feinberg, "Bureaucratic Organization and United States Policy toward Mexico", en Susan K. Purcell (ed.), *Mexico-United States Relations*, Nueva York, The Academy of Political Science, 1981, pp. 32-42. Véase también, Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter H. Smith (coords.), *op. cit.*

las instituciones internacionales sólo pueden mitigar de forma marginal los efectos de la anarquía cuando los Estados buscan cooperar.³³ Desde Tucídides, escribe Duncan Snidal, "los realistas han planteado que la anarquía internacional hace a la cooperación difícil ya que los acuerdos no se pueden imponer por medio de la fuerza".³⁴ Bajo esta visión, las instituciones internacionales no son particularmente relevantes pues los Estados jamás cederían voluntariamente autoridad a estas entidades. Para los realistas, la cooperación es la excepción más que la regla. Por estas razones, Jorge I. Domínguez concluye sobre esta corriente teórica como herramienta para explicar la cooperación binacional México-Estados Unidos:

El neorrealismo no constituye una guía lo suficientemente buena como para conducirnos a través de las relaciones México-Estados Unidos en los años noventa. Su principal pronóstico hubiera sido un distanciamiento entre Estados Unidos y México, así como una renovada afirmación de independencia de México frente a su vecino del norte. Esto es exactamente lo que no sucedió. Es por ello que debemos buscar en la caja de herramientas académicas para encontrar mejores instrumentos que puedan ayudar a explicar estas nuevas realidades.³⁵

El institucionalismo neoliberal retiene del realismo la noción de los Estados como los actores principales del sistema internacional y la anarquía del sistema como una influencia indiscutible en la conducta de los Estados, entes racionales y unitarios. Pero estas nociones de racionalidad y unidad son relajadas. Es decir, aunque se considera a los Estados los principales actores del sistema internacional, no se desecha la posibilidad de que existan otros canales de interacción entre las naciones.³⁶ A estas nociones de las conductas de los Estados se añade el elemento de institucionalización.

De acuerdo con Robert Keohane, las instituciones internacionales son "series de reglas persistentes e interconectadas que constriñen la conducta y

³³ Waltz, *op. cit.* Citado por Joseph Grieco, *Cooperation among Nations*, Ithaca, Cornell University Press, 1990, pp. 4-5.

³⁴ Duncan Snidal, "Relative Gains and the Pattern of International Cooperation", en David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism, the Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993, p. 170.

³⁵ Jorge I. Domínguez, "Ampliando horizontes académicos: aproximaciones teóricas para el estudio de las relaciones México-Estados Unidos", en Rafael Fernández de Castro, Sidney Weintraub y Mónica Vereja, *México-Estados Unidos: la nueva agenda*, por publicarse.

³⁶ Las perspectivas liberales de la política mundial, en las cuales la interdependencia y el institucionalismo neoliberal pueden ser incluidos, buscan también en los actores no gubernamentales explicaciones sobre la política internacional. Sin embargo, algunos autores abusaron en su aplicación de la teoría de la interdependencia para estudiar las relaciones México-Estados Unidos y dejaron de lado completamente la observación de los Estados, los cuales,

actividades y moldean las expectativas".³⁷ El economista Douglas North considera como instituciones a "cualquier forma de constreñimiento que los seres humanos desarrollan en sus interacciones".³⁸ La institucionalización de las relaciones entre los Estados puede ser formal o informal. La institucionalización formal consiste en una serie de reglas que los gobiernos desarrollan con el propósito de normar las conductas; mientras que la institucionalización informal consiste en códigos y convenciones de conducta.

Uno de los supuestos de mayor relevancia del institucionalismo neoliberal es que existen grados de institucionalización y que éstos inciden de distinta manera en la conducta de los Estados. Keohane sostiene que entre mayor sea el grado de institucionalización, las conductas de los Estados reflejarán en mayor medida las reglas establecidas, las normas y las convenciones.³⁹ En orden decreciente, en cuanto a su grado de institucionalización, Keohane considera tres tipos de instituciones internacionales: organizaciones formales intergubernamentales o transnacionales no gubernamentales, regímenes internacionales y convenciones. Las primeras son las formas más desarrolladas de institucionalización internacional. Consisten en organizaciones burocráticas con reglas específicas y tareas asignadas a individuos y grupos.⁴⁰ Los regímenes internacionales consisten en órdenes negociados entre los Estados que regulan las acciones de los actores internacionales en determinadas áreas o temas de las relaciones internacionales.⁴¹ Por último, las convenciones son las instituciones internacionales menos formalizadas, las cuales consisten en las reglas implícitas que influyen las conductas de los actores internacionales, como son las convenciones internacionales.

En un estudio sobre organizaciones ambientales, Robert Keohane, Marc A. Levy y Peter M. Hass identificaron seis razones por las cuales la

según Keohane, son los actores principales en el escenario internacional. Véase Thorup, "Redefining Governance in North America: The Impact of Cross Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration in the United States," en David Ronfeldt, *Immigration Advocacy Groups: Building New Networks for Civil Societies in North America*, Santa Monica, Rand, 1993. Una de las ventajas del institucionalismo es que pone al Estado y a sus estructuras nuevamente en el centro del análisis de las relaciones internacionales.

³⁷ Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1989, pp. 1-3 (publicada en español, en 1993, por el GEL, N. del E.).

³⁸ Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 4.

³⁹ Keohane, *International Institutions and ...*, p. 6.

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 4-5.

⁴¹ Orang Young, *International Cooperation, Building Regimes for Natural Resources and the Environment*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, pp. 35.

institucionalización de las organizaciones ambientales internacionales pueden mejorar las capacidades estatales: primero, promueven el interés gubernamental en aquellas áreas donde se desarrolla la institucionalización; segundo, disminuyen los costos de transacción por instrumentar los acuerdos a través del establecimiento de canales permanentes de comunicación; tercero, mejoran la capacidad de toma de decisión por medio de una abundante y precisa información; cuarto, crean servicios de verificación, los cuales elevan los costos de defección; incrementan las capacidades técnicas, administrativas y legales de las burocracias estatales; y, por último, aumentan las regulaciones, tanto formales como informales, lo cual ayuda a reducir la incertidumbre.⁴²

La institucionalización de las relaciones intergubernamentales

Este trabajo argumenta que durante los primeros años de las presidencias de Salinas y Bush las relaciones entre los gobiernos federales se institucionalizaron, por lo que a continuación se presentan algunas de las principales características de este proceso. A nivel de los gobiernos federales en su conjunto, las relaciones entre las distintas dependencias se estrecharon y formalizaron; asimismo, en algunos temas de la agenda binacional, como el comercio, el medio ambiente y los aspectos laborales, surgieron regímenes binacionales o trinacionales. Comandadas por los ejecutivos, las distintas secretarías de Estado intensificaron sus contactos a nivel bilateral y les dieron un lugar prominente en sus agendas de trabajo. Esta intensificación se realizó sin la intermediación de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) y el Departamento de Estado. Un ejemplo de este acercamiento entre las secretarías de Estado de ambos países es la apertura de cuatro nuevas oficinas de representación de diferentes secretarías mexicanas en la embajada en Washington: Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), hoy Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP); la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), para aspectos fiscales y aduanales; la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), que expandió sus operaciones en Washington contratando a más de 10 nuevos funcionarios en 1991, y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP).

⁴² Marc A. Levy, Robert O. Keohane y Peter M. Hass, "Improving the Effectiveness of International Environmental Institutions", en Marc A. Levy (ed.), *Institutions for the Earth Sources of Effective International Environmental Protection*, Cambridge, The MIT Press, 1993, pp. 399-400.

Un aspecto muy importante de institucionalización entre los gobiernos federales de México y Estados Unidos residió en el fortalecimiento de los mecanismos de consulta bilateral existentes: entrevistas presidenciales, Comisión Binacional, reuniones interparlamentarias, conferencias de gobernadores fronterizos y reuniones de procuradores generales de los estados fronterizos. Con excepción de las reuniones interparlamentarias, los mecanismos se expandieron y reforzaron durante los primeros años de las presidencias de Salinas y Bush.⁴³

Las entrevistas presidenciales se fortalecieron de una manera importante. Salinas y Bush son los presidentes que más se han reunido en la historia de las entrevistas presidenciales. El Cuadro 1 muestra las reuniones entre los presidentes mexicano y estadounidense desde 1988. De las 11 reuniones Salinas-Bush, nueve se realizaron en Estados Unidos. Tradicionalmente las entrevistas tenían un carácter general, en ellas se pasaba revista a los principales temas de la agenda. Salinas y Bush, como se aprecia en el Cuadro 1, dedicaron cuatro de sus entrevistas exclusivamente al TLC o temas relacionados con él. Asimismo, el tema más recurrente fue el libre comercio, el cual se trató en ocho de las 11 reuniones. El segundo tema en orden de aparición en las entrevistas fue el narcotráfico.

En 1989, durante su séptima reunión, la Comisión Binacional experimentó una transformación muy importante. En esta ocasión se incluyó a aquellas secretarías de Estado de los dos países bajo cuya jurisdicción hubiera un tema bilateral. Así, la comisión se expandió para incluir a casi una veintena de secretarios de Estado y a casi dos centenas de funcionarios, desde subsecretarios hasta directores de área de ambos países. De igual forma, la estructura de la comisión se fortaleció a través de grupos de trabajo. El Cuadro 2 muestra las transformaciones de esta comisión, así como los funcionarios que se han ido integrando a su funcionamiento. En 1981, en su origen incluía únicamente a tres secretarios de Estado de los dos países; en la actualidad incluye a más de 20 secretarías de Estado o agencias gubernamentales estadounidenses, como la Agencia de Protección Ambiental y el Servicio de Inmigración y Naturalización (EPA e INS, respectivamente, en sus siglas en inglés).

Las transformaciones de la Comisión Binacional la convirtieron en un mecanismo extraordinario para coordinar el manejo de la relación entre México

⁴³ Para una revisión más puntual de los mecanismos de consulta bilateral, véase Rafael Fernández de Castro, "Explaining Cooperation in U.S.-Mexican Affairs. The Emergence of Institutionalization", Departamento de Gobierno de la Universidad de Georgetown, tesis doctoral, 1996. Especialmente el capítulo 2, "History of U.S.-Mexican Governmental Relations 1989-1993: Strengthening of Binational Mechanisms of Consultation".

Cuadro 1
Reuniones presidenciales entre Bush y Salinas: 1988-1992, temas y agendas

Fecha y lugar	Temas y agenda	Contexto
Nov. 22, 1988 Houston, Tex.	Renegociación de la deuda externa. Comercio. Guerra contra las drogas. Migración.	Reunión como presidentes electos.
Jul. 14, 1989 París, Francia	Renegociación de la deuda externa (avances). Negociación entre México y la banca comercial sobre la deuda externa.	Reunión de dos horas, durante la celebración del Bicentenario de la Revolución Francesa.
Oct. 1-6, 1989 Washington, D.C.	Guerra contra las drogas. Inmigrantes ilegales. Deuda externa. Turismo. Cooperación en materia agrícola. Comercio entre México y EU.	Visita de Estado. Salinas estuvo dos días en Washington. Además de reunirse varias veces con el presidente Bush, Salinas habló ante el Congreso, se reunió con otros funcionarios de gobierno, así como con líderes de opinión y de negocios.
Jun. 12, 1990 Washington D.C.	Negociaciones para un Tratado de Libre Comercio. Guerra contra las drogas. Trabajadores ilegales.	El presidente Salinas fue a Washington para cerciorarse de que el presidente Bush estaría de acuerdo con la iniciativa del TLC.
Sep. 30, 1990 Nueva York, N.Y.	Desarrollo en América Central. Progreso del TLC. Crisis del Golfo Pérsico.	Los dos presidentes se entrevistaron mientras asistían a un foro de la ONU sobre la niñez.
Nov. 26-27, 1989 Monterrey, N.L.	Desarrollo del TLC. Incorporación de Canadá al TLC. Violencia en la frontera. Tráfico de drogas. Iniciativa de las Américas. Ronda Uruguay. Embargo atunero.	A pesar de la crisis en el Medio Oriente, Iraq había invadido Kuwait. El presidente Bush estuvo dos días en Monterrey.
Abr. 7, 1991 Houston, Tex.	TLC. Cooperación ambiental. Intercambio científico. Turismo.	Escala realizada por el presidente Salinas durante su viaje a Canadá, en la cual sostuvo una reunión privada con el presidente Bush.
Dic. 3, 1991 Washington, D.C.	TLC. Medio ambiente. Guerra contra las drogas. Situación en la frontera. Proceso de paz en el Salvador.	Salinas visitó a Bush para resolver las negociaciones sobre el TLC.
Feb. 26, 1992 San Antonio, Tex.	Guerra contra las drogas. TLC.	Los presidentes Bush y Salinas sostuvieron una reunión privada con motivo de la II Reunión Cumbre contra las Drogas.
Jul. 14, 1992 San Diego, Cal.	TLC. Caso Álvarez Macháin. Medio ambiente. Cruce en la frontera. Embargo atunero.	Bush en plena campaña de reelección. Los dos presidentes asistieron a un partido de béisbol.
Oct. 7, 1992 San Antonio, Tex.	Iniciación del TLC. Medio ambiente.	Bush, Salinas y Mulroney asisten al inicio de las negociaciones formales del TLC.

Fuente: Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Instituto Mexicano de Estudios Políticos (IMEP) y repone anual de la Presidencia (1988-1992).

Cuadro 2
Reuniones de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, 1981-1996

	I	II	III ^a	IV	V	VI ^b	VII ^c	VIII	IX	X	XI	XII	XIII
Lugar	México	Wash.	México	Wash.	México	Wash.	México	Wash.	México	Wash.	México	Wash.	México
Fecha	23-24 ene. 1981	16 nov. 1982	16 abr. 1983	17 abr. 1984	25 jul. 1985	29 ene. 1987	7 ago. 1989	8 ago. 1990	9 sep. 1991	21 jun. 1993	9 may. 1994	16 may. 1995	6-7 may. 1996
Secretarios de EU	3	3	3	3	1	4	8	6	6	8	5	9	6
Secretarios de México	3	3	3	3	3	4	6	9	9	14	4	7	10
Subsecretarios de EU	0	0	3	n. d.	3	n. d.	n. d.	14	20	10	4	3	9
Subsecretarios de México	0	0	n. d.	n. d.	3	n. d.	6	16	17	13	4	5	8
Grupos de trabajo	0	0	0	0	0	2	8	10	12	15	11	14	16
Acuerdos firmados	0	0	1	0	0	2	6	0	0	0	1	7	3

Fuente: Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE).

n. d. Información no disponible.

a El embajador de México en Washington y su contraparte estadounidense iniciaron su participación.

b Los procuradores generales iniciaron su participación.

c El representante de Comercio estadounidense, el director de Servicio de Información de Estados Unidos y el jefe de la Agencia de Protección Ambiental iniciaron su participación.

Después de la IV Reunión de la Comisión Binacional, los documentos fueron discutidos separadamente, pero en grupo de trabajo.

y Estados Unidos. Este mecanismo tiene cuatro principales funciones en el manejo de la relación intergubernamental. Primero, en una era en la cual la relación entre los gobiernos se ha intensificado y vuelto tan complicada, la comisión se convierte en el único mecanismo que permite revisar el estado general de la relación. Segundo, también permite avanzar en la cooperación en las distintas áreas de la relación, por ejemplo: uno de sus grupos de trabajo, el de Migración y Asuntos Consulares, ha hecho propuestas muy importantes como es el caso del Estudio Binacional de Migración.⁴⁴ De alguna manera, cada grupo de trabajo representa una serie de "junta cumbre" para cada uno de los temas de la agenda, pues en todos éstos participan los secretarios de Estado, subsecretarios, directores generales y hasta directores de área de los dos países. Tercero, la comisión igualmente permite a la SRE y al Departamento de Estado jugar el papel de coordinadores de la relación bilateral. Esta característica es crucial, sobre todo en estos tiempos en que la mayoría de las secretarías de Estado y dependencias de gobierno llevan a cabo sus actividades binacionales sin la intermediación de la diplomacia. Cuarto, representa una oportunidad para los funcionarios de ambos países para interactuar en persona, así como para percatarse de la complejidad e intensidad de la relación.⁴⁵

Los mecanismos fronterizos, las conferencias de gobernadores y las reuniones de procuradores también se fortalecieron. Las conferencias fueron creadas, en 1980, con el objetivo de analizar los temas de la región y buscarles soluciones conjuntas, lo mismo que para promover la comunicación entre los ejecutivos de los gobiernos estatales. Las reuniones de procuradores se iniciaron en 1986, por lo general, se efectuaban dos veces al año. El objetivo de los mecanismos es el intercambio de información y la coordinación entre las estructuras políticas de ambos lados de la frontera.⁴⁶

El comercio constituye el régimen mejor logrado en el ámbito bilateral. El TLC es un orden negociado para regular el comercio entre los tres países de América del Norte, que da certidumbre a la relación y establece toda una serie de disposiciones para resolver las disputas que pudiesen surgir. Desde los inicios de

⁴⁴ En 1994, en el seno del Grupo de Trabajo de Migración y Asuntos Consulares de la Comisión Binacional, se aprobó realizar un estudio, primero en su género, que permitiera a ambos países contar con un criterio binacional sobre el fenómeno de la migración, el tamaño y las características de los flujos, sus causas y consecuencias, así como el impacto de las medidas gubernamentales en el fenómeno. Véase el Comunicado Conjunto de la Reunión del Grupo en Zacatecas, febrero de 1995.

⁴⁵ Esto último reviste importancia sobre todo para las áreas ajenas a la SRE y al Departamento de Estado. Generalmente, los funcionarios de estas otras secretarías manejan temas bilaterales muy concretos y, en sus labores cotidianas, difícilmente se dan cuenta de la enorme complejidad de la relación.

⁴⁶ Véase Fernández de Castro, *op. cit.*, pp. 103-110.

la negociación, las tres partes negociadoras tomaron la decisión de establecer un marco institucional que asegurara una apropiada instrumentación del acuerdo. Para esto se creó una institución central, la Comisión de Libre Comercio, la cual, por estar compuesta por los secretarios de Comercio de los tres países, resulta el órgano de mayor jerarquía. Además, prácticamente todos los capítulos del acuerdo implicaron la creación de al menos un comité o grupo de trabajo. El anexo 2001.2 del tratado contiene la lista específica de los 19 grupos. Adicionalmente, el TLC estableció un secretariado con tres secciones, una por país, cada una de las cuales apoya, principalmente, a los paneles de resolución de disputas (artículo 2002).

Como se observa a continuación, la institucionalización de la relación comercial con Estados Unidos ha tenido, al menos, los seis efectos positivos que Keohane, Levy y Hass señalaban:

Primero. Ha promovido el interés gubernamental y su atención por el tema del comercio: es evidente que la negociación del TLC y su posterior instrumentación se han constituido quizá en la iniciativa más importante tanto de México como de Estados Unidos en sus relaciones recientes.

Segundo. Se han reducido los costos de transacción pues el acuerdo ha establecido canales permanentes de comunicación. Por ejemplo, durante los primeros dos años en los que el TLC estuvo en vigor, hubo 64 reuniones de los comités, subcomités y grupos de trabajo establecidos por el acuerdo.

Tercero. Se ha mejorado la capacidad de tomar decisiones a través de una abundante y precisa información. También puede decirse que tanto durante la fase de negociación como durante la instrumentación, los niveles de intercambio de información concernientes al comercio entre México y Estados Unidos son muy elevados.

Cuarto. La creación de centros y esquemas de verificación, es decir, la creación de una importante reglamentación para prevenir las disputas y, en su caso, resolverlas ha estado surtiendo efecto. Durante 1994 y 1995 se realizaron nueve paneles bajo el capítulo XIX para solucionar disputas comerciales entre México y Estados Unidos. A pesar de las dificultades para su operación inicial, los paneles han cumplido su cometido.

Quinto. Se ha incrementado la capacidad técnica, administrativa y legal de los gobiernos para atender la relación comercial entre los países participantes en el TLC. Esto es especialmente cierto en el caso de México, en el cual la ley

antidumping se puso en efecto hasta 1987, y su aplicación se ha ido perfeccionando en los últimos años. Asimismo, es evidente que tanto en la SECOFI como en otras áreas gubernamentales, privadas y académicas, los abogados mexicanos han encontrado una nueva área de especialización. De igual manera, cabe señalar que las transformaciones en las estructuras comerciales del país han sido muy pronunciadas. En los últimos cinco años la SECOFI ha creado una subsecretaría de Negociaciones Comerciales que se asemeja mucho a la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, en sus siglas en inglés.)

Sexto. El incremento de las regulaciones ha ayudado a disminuir la incertidumbre dando más predecibilidad a la relación. El texto del TLC señala muy claramente tanto prohibiciones como, incluso, las sanciones que conllevan si no se les respeta.

Conclusiones

La institucionalización de las relaciones entre los gobiernos de México y Estados Unidos presenta un poder explicativo significativo en la reciente cooperación desarrollada entre México y Estados Unidos. Una ventaja importante del institucionalismo neoliberal es que regresa a buscar en los Estados, y en los mecanismos formales o informales que éstos desarrollan —las instituciones—, la explicación del devenir de la política internacional. Tanto los realistas como los institucionalistas sostienen que los Estados han sido, y al parecer lo seguirán siendo, los actores predominantes en las relaciones internacionales. De ahí la importancia de la observación de los gobiernos y su manera de relacionarse para explicar el devenir de la relación binacional.

Un límite importante en la capacidad explicativa del institucionalismo neoliberal es que al ser un paradigma sistémico no comprende a factores internos en sus explicaciones. Aunque en el análisis institucional se incluye una serie de elementos internos, el análisis propiamente se realiza en un nivel sistémico; es decir, en el de la interacción de los gobiernos federales. Al hacerlo, sin embargo, no se toman en cuenta algunos de los aspectos más importantes que inciden en el devenir de las relaciones entre México y Estados Unidos. A diferencia de otras relaciones internacionales como podría ser la ruso-estadunidense, o la chilena-mexicana, las relaciones de México con Estados Unidos revisten una naturaleza muy compleja, en la cual lo social, lo cultural, lo económico, lo político y muchos otros factores inciden en las transformaciones.

Una manera de contrarrestar esta debilidad del institucionalismo neoliberal como instrumento teórico para el estudio de la relación México-Estados Unidos es observando el juego en "dos niveles". De acuerdo con la metáfora de Robert Putnam, no sólo se requeriría indagar el nivel de la negociación internacional, es decir, a aquel que está sentado del otro lado de la mesa de negociaciones, sino también mirar hacia el proceso de ratificación interno, e indagar cómo la política interna incide sobre la exterior.⁴⁷

La necesidad de mirar hacia adentro de la "caja negra" del proceso de toma de decisiones en Estados Unidos no es nuevo. La propia naturaleza descentralizada de este sistema político ha condicionado una literatura muy rica acerca del tema. Ahora bien, el creciente pluralismo político en México, es decir la mayor incidencia del sistema de partidos y de otras fuerzas organizadas en la toma de decisiones, obliga a mirar hacia los procesos internos para explicar las transformaciones de la relación bilateral. La capacidad explicativa del institucionalismo neoliberal se verá fortalecida con la inclusión de otras perspectivas más atentas a aquello que sucede al interior de la "caja negra"; como podría ser la incidencia de las burocracias.

⁴⁷ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427-470.

Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó

Celia Toro*

La influencia de la teoría de la interdependencia

En 1990, Stephen Mumme afirmó, en una revisión que hizo de la literatura sobre las relaciones México-Estados Unidos, que si se escogiera la producción académica como único criterio, se tendría que concluir que en la relación bilateral hubo un verdadero parteaguas.¹ En efecto, el número de artículos y libros compilados que se publicaron en la segunda mitad de la década de los ochenta acerca de la relación entre estos dos países es notable. Y más sorprendente aún resulta la preferencia de la mayoría de los internacionalistas por la teoría de la interdependencia, que desde entonces domina el estudio de las relaciones bilaterales.

Se trata de una literatura que buscó explorar, sobre todo, las consecuencias políticas de un aumento en el comercio, las finanzas y las inversiones entre México y Estados Unidos. Sus alegatos fueron fundamentalmente optimistas. Aunque la teoría de la "interdependencia compleja" propuesta por Keohane y Nye en 1979 indicaba con toda claridad que el mayor intercambio económico entre países podía ser fuente de nuevas vulnerabilidades y dar lugar, en consecuencia, a nuevas modalidades en el ejercicio del poder, también

* Directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

¹ Stephen P. Mumme, "Policy and Prescription in U.S.-Mexico Relations", *Latin American Research Review*, vol. XXV, núm. 3, 1990.

sostenía que el aumento en los intercambios económicos podía abrir nuevos espacios de acción para los países de menor poder relativo.

En el caso de los estudios México-Estados Unidos, y a pesar de la insistencia de Carlos Rico en el sentido de que la interdependencia compleja bien entendida no necesariamente conducía a resultados felices,² prevaleció el énfasis en las oportunidades, más que en los riesgos que la creciente interdependencia planteaba. Tampoco se exploró la línea de investigación propuesta por Flaherty y McKercher, quienes concluyeron que para el caso de Canadá, el mayor intercambio económico con Estados Unidos significaría que los canadienses se verían cada vez más afectados por la política interna estadounidense.

Los mismos autores de *Poder e interdependencia* reconocieron, casi 10 años después de la aparición de su libro, que su propuesta analítica de fines de los setenta había resultado, a lo largo de los ochenta, en la proliferación de estudios sobre cooperación internacional.³ Así, el enfoque de la interdependencia compleja rápidamente derivó hacia el estudio de la cooperación entre países (los regímenes internacionales, en particular) y se transformó en lo que se conoce como el institucionalismo neoliberal o, sin adjetivos, como lo prefiere Keohane: el institucionalismo.

El punto de partida realista que Keohane y Nye proponen para construir su enfoque de la interdependencia (es decir, el relajamiento de los rígidos supuestos realistas) se encuentra en el origen de múltiples confusiones con respecto al contenido y la naturaleza del alegato propuesto. A partir de esta confusión original, el énfasis liberal de la teoría de la interdependencia prevaleció sobre el contenido realista de la misma. La cooperación internacional, en el sentido más amplio, o las instituciones, como expresión concreta de aquélla, podían evitar subóptimos de Pareto, corregir "fallas del mercado", reducir costos de transacción. La agenda de investigación propuesta por

² Carlos Rico F., "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of 'Interdependence'", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (eds.), *Mexican-U.S. Relations. Conflict and Convergence*, Los Angeles, UCLA Chicano Studies Research Center Publications, 1983, pp. 127-174; y "Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate", en Blanca Torres (comp.), *La interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?*, México, El Colegio de México, 1989, pp. 253-278.

³ Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "Power and Interdependence revisited", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño de 1987. Este ensayo fue incluido en la segunda edición de *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1989 (la primera fue de 1977); fue publicado en español, en Buenos Aires, por el Grupo Editor Latinoamericano (N. del E.).

Keohane y Nye apuntaba igualmente hacia el análisis de las estrategias de negociación (*bargaining process*), a las cuales suponían distintas en condiciones de interdependencia, como de hecho lo sigue suponiendo hoy el institucionalismo.

Como puede verse se trata de una teoría fundamentalmente economicista, que pide prestados numerosos conceptos a la economía. En su versión más difundida, y también más útil, esta teoría interpreta la "interdependencia" a la manera de los economistas, es decir, como un fenómeno de modificación simultánea o, por lo menos consecutiva, de variables similares en distintos países —casi siempre variables económicas.⁴ Los cambios en la política monetaria o comercial de un país (sobre todo si se trata de un país poderoso, hecho que los teóricos de la interdependencia nunca resaltan en forma suficiente) afectan a otros, independientemente de voluntades estatales o del propósito de las políticas. La covariabilidad, como algunos llaman a este fenómeno,⁵ abre la puerta, o bien obliga, a la cooperación entre países para impedir efectos no deseados y aumentar la eficacia de las decisiones gubernamentales; la creación de instituciones bilaterales o multilaterales o, simplemente, la firma de acuerdos para "manejar la interdependencia" son vistos como una respuesta estatal deseable y conveniente frente a la imposibilidad de reducir de manera unilateral los costos de la integración mercantil. No es descabellado, pues, atribuir a la teoría de la interdependencia la cooperación internacional como una de sus predicciones centrales.

Entre los estudiosos de la relación México-Estados Unidos, la teoría de la interdependencia venía como anillo al dedo para quienes abogaban por la formalización de las relaciones comerciales entre estos dos países. En el fondo se trata de una literatura claramente orientada al "diseño de políticas" (*policy oriented*), con un interés casi deliberado por influir sobre la agenda política: si la interdependencia era inevitable, lo mismo podía ser disruptiva; de ahí la necesidad de cooperar para evitarlo, de lograr acuerdos para definir los cauces de la integración económica (*management of interdependence*). El mismo enfoque y las mismas propuestas se extendieron al estudio (y la solución) de muchos otros asuntos pendientes en la relación bilateral, como el narcotráfico, la migración ilegal, la ecología, las finanzas, la frontera, entre otros.

⁴ Es ya clásico el planteamiento de Richard N. Cooper sobre la interdependencia económica y sus consecuencias para la política exterior. Véase Cooper, "Economic Interdependence and Foreign Policies in the 1970's", *World Politics*, núm. 24, enero de 1972.

⁵ David A. Baldwin, "Interdependence and Power: a Conceptual Analysis", *International Organization*, vol. 34, núm. 3, otoño de 1980, p. 477.

La literatura mexicano-estadunidense de la interdependencia, con su énfasis en la colaboración, reflejaba asimismo un sentido de urgencia que se explicaba por el deterioro de las relaciones entre estos dos países a mediados de los años ochenta y, unos años después, por el interés mexicano de firmar un tratado de libre comercio con Estados Unidos, el cual exigía, en opinión de muchos, un arreglo inmediato de todas las diferencias, viejas y nuevas.

De este modo, en este breve ensayo me propongo analizar los argumentos más importantes que se presentaron durante la década de los ochenta bajo el paraguas de la influyente teoría de la interdependencia, así como señalar sus deficiencias en el caso del estudio del narcotráfico como problema bilateral. El interés por entender el fenómeno del narcotráfico es relativamente reciente. Las antologías que aparecieron a principios de los años ochenta, como la de Carlos Vázquez y Manuel García y Griego,⁶ o la de Clark Reynolds y Carlos Tello,⁷ que fueron publicadas en 1983, no registran interés alguno por el estudio del narcotráfico. Sólo hasta mediados de la década de los ochenta empieza a incluirse, prácticamente sin excepción, un capítulo sobre dicho tema en los múltiples libros sobre las relaciones México-Estados Unidos, escritos o compilados por mexicanos y estadounidenses. Al respecto, podrían citarse: la obra de Peter Smith y Rosario Green, *The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States*, que salió a la luz en 1988 bajo los auspicios de la Comisión para el Futuro de las Relaciones México-Estados Unidos;⁸ el libro compilado por Riordan Roett, *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, que se editó también en 1988;⁹ los anuarios *México-Estados Unidos*, publicados por El Colegio de México, los cuales incluyen, por lo menos desde 1986, un artículo sobre el narcotráfico como el de Samuel del Villar;¹⁰ el libro coordinado por Blanca Torres, *La interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones entre México y Estados Unidos?*, que salió en 1989;¹¹ o el de Robert Pastor y Jorge Castañeda, *Limits to Friendship: the*

⁶ Vázquez y García y Griego (eds.), *op. cit.*

⁷ Clark W. Reynolds y Carlos Tello (eds.), *U.S.-Mexico Relations: Economic and Social Aspects*, Stanford, Stanford University Press, 1983.

⁸ Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, *The Challenge of Interdependence: Mexico and the United States*, Lanham, University Press of America, 1988. Existe versión en español, publicada por el FCE.

⁹ Riordan Roett (ed.), *Mexico and the United States: Managing the Relationship*, Boulder, Westview Press, 1988.

¹⁰ Samuel I. del Villar, "La narcotización de la cultura en Estados Unidos y su impacto en México", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México, 1986.

¹¹ Torres (comp.) *op. cit.*

United States and Mexico, que fue publicado en 1988.¹² No pretendo hacer una revisión exhaustiva de lo que se ha escrito sobre el tema del narcotráfico y las relaciones entre México y Estados Unidos. Mi propósito es tan sólo señalar la influencia de la teoría de la interdependencia en el estudio de la relación bilateral, advertir que se trata de toda una corriente, de una forma de analizar las relaciones entre México y Estados Unidos, misma que fue muy importante en los años ochenta, y evaluar sus contribuciones principales.

Lo que la interdependencia nos dijo

La escuela de la interdependencia argumentó que el narcotráfico entre México y Estados Unidos era un ejemplo más de la interdependencia de mercados (en este caso, el de narcóticos) claramente manifiesta en la interacción de la oferta y la demanda de drogas a ambos lados de la frontera. Tal interdependencia en los mercados de drogas se traduciría (o debía traducirse) en una *influencia mutua* sobre los mercados respectivos, que los dos gobiernos tenían que reconocer e incorporar en sus políticas:

La oferta y la demanda son aspectos interrelacionados de un mismo mercado. Por lo tanto, los países productores y los consumidores deben compartir la responsabilidad de afrontar el reto. Mientras los esfuerzos por controlar la oferta no se acompañen de esfuerzos por controlar la demanda, siempre habrá un [...] incentivo económico para producir drogas...¹³

A diferencia de los estudiosos de las décadas anteriores, tan proclives a ver en toda interacción entre México y Estados Unidos una forma de dominación o una imposición, los teóricos de la interdependencia convierten a México en actor principal, responsable de acabar con la oferta de drogas, algo que la literatura de la dominación, que antecede a los escritos de la interdependencia, nunca hubiera aceptado puesto que México era, simple y llanamente, un objeto de presiones.¹⁴ De esta forma, los partidarios de la interdependencia como enfoque analítico hacen suyo el planteamiento estadounidense de que lo que se enfrenta es un

¹² Robert A. Pastor y Jorge G. Castañeda, *Limits to Friendship: the United States and Mexico*, Nueva York, A. A. Knopf, 1988. Existe versión en español, publicada por Joaquín Mortiz-Planeta.

¹³ Bilateral Commission on the Future of United States-Mexican Relations, *op. cit.*, p. xiii.

¹⁴ Presenté con anterioridad una discusión similar sobre la teoría de la interdependencia. Véase Celia Toro. "La política mexicana contra el narcotráfico: un instrumento de política exterior", en Rafael Fernández de Castro, Mónica Vereá y Sidney Weintraub (comps.), *La nueva agenda de la relación bilateral México-Estados Unidos*, en prensa.

problema de salud pública que puede resolverse acabando con la producción y la exportación de drogas a Estados Unidos. La interdependencia agrega simplemente a esta concepción, que de hecho nunca cuestiona, la necesidad de combatir al mismo tiempo la producción, la exportación y el consumo de drogas. Así, en este esquema de interdependencia, el narcotráfico se explica como un problema clásico de oferta y demanda que sólo puede solucionarse si se acaba en forma simultánea con las dos, y si ambas partes cooperan para lograrlo con la penalización de sus mercados respectivos. De esta forma, se reformula el viejísimo argumento de que el narcotráfico es fundamentalmente un problema que se genera a partir de la afición estadounidense por drogas que se producen fuera de Estados Unidos y por la falta de entusiasmo de los países productores para impedir la exportación ilegal de las mismas.

La interdependencia entiende el narcotráfico como un comercio indeseable en el cual están, por un lado, un usuario, por el otro, un productor y, en medio, un comerciante. Los Estados, es decir, las políticas de prohibición del comercio de drogas, no parecen desempeñar un papel fundamental en la creación y el fortalecimiento del contrabando de drogas.

Las dificultades para combatir eficazmente la oferta en México, que a juicio de la interdependencia generan la retórica beligerante y el disgusto estadounidenses, se explican de manera similar, esto es, como el resultado del uso masivo y arraigado de drogas en Estados Unidos. En consecuencia, el conflicto bilateral tendería a disminuir si ambos gobiernos negociaran un acuerdo para combatir los dos lados de la ecuación, y si el gobierno estadounidense abandonara, además, su discurso político contra México, que en nada contribuye a propiciar la colaboración.

La interdependencia proponía entonces, para combatir el narcotráfico y terminar con las disputas, un acuerdo en el cual México se comprometiera a reducir la oferta y Estados Unidos la demanda; en el que, asimismo, Estados Unidos se comprometiera a abandonar su discurso ofensivo y las presiones improcedentes; y en el cual los programas y las políticas unilaterales se sustituyeran por programas conjuntos. La recomendación de cooperar de manera más estrecha para perseguir en forma más eficaz el narcotráfico no era muy distinta del discurso político estadounidense de siempre: hacer mayores esfuerzos, colaborar más intensamente, refinar los programas e invertir más recursos para combatir el narcotráfico y, por ende, la farmacodependencia. Lo que se añadía era la necesidad de hacer dicha colaboración más equitativa.

No es casualidad, pues, que en todos los libros referidos se dediquen innumerables páginas a documentar el "esfuerzo" mexicano para combatir el narcotráfico, es decir, que en ellos se habla de acciones como los recursos

gubernamentales crecientes que se destinan a impedir la cosecha y el contrabando de drogas, las hectáreas de amapola y mariguana que se erradican, la cantidad de heroína, cocaína y mariguana que se destruye, el número de traficantes encarcelados, entre otras.¹⁵ Así pues, México cumplía con su parte. Por razones analíticas similares, se incluyen, como muestra de este esfuerzo, un capítulo o apartado sobre el consumo de drogas estadounidense y sus variaciones;¹⁶ y, desde luego, un capítulo acerca de los acuerdos bilaterales vigentes o potenciales que habrían hecho o harían más eficaz la persecución. Como puede verse, la teoría de la interdependencia conducía necesariamente a buscar esa evidencia y no otra.

La literatura de la interdependencia no se preocupó mucho por analizar los intereses nacionales en materia de narcotráfico. El interés mexicano de acabar con la producción y la exportación de drogas simplemente se asumió como evidente o se vio como parte de intereses más amplios (por inferencia, más importantes). Se adujo que el gobierno mexicano debía tomar en cuenta que se trataba de un asunto de gran interés para los estadounidenses y que, si no se resolvía el antagonismo en esta materia, se ponían en riesgo negociaciones vitales, concretamente, la firma de un acuerdo de libre comercio. El interés de México o, si se prefiere, los beneficios que el gobierno mexicano obtendría persiguiendo con más ahínco el narcotráfico se medirían en términos de un interés más amplio por mantener relaciones cordiales con el poderoso vecino. Éstos son los alegatos de Roett en la obra de Reynolds y Wager,¹⁷ y de otros, en el sentido de que un acuerdo bilateral en materia de narcotráfico se había convertido en condición *sine qua non* para la formalización de un tratado comercial y de inversión entre México y Estados Unidos.

Sin duda, la teoría de la interdependencia nos acercó, prácticamente por primera vez, al estudio del narcotráfico como problema internacional, y

¹⁵ Se han escrito numerosos artículos documentando los costos crecientes de las campañas mexicanas contra los estupefacientes. Por citar sólo algunos ejemplos: Miguel Ruiz-Cabañas, "Mexico's Permanent Campaign: Costs, Benefits, Implications", en Peter H. Smith (ed.), *Drug Control in the Americas*, Boulder, Westview Press, 1992, pp. 151-162; Samuel del Villar, "Rethinking Hemispheric Antinarcotics Strategy and Security", en Donald J. Mabry (ed.), *The Latin American Narcotics Trade and U.S. National Security*, Nueva York, Greenwood, 1989; Toro, "Are Mexican Drug Control Policies Exacerbating or Addressing the Country's Drug Problems?", ponencia presentada en LASA, Los Angeles, California, septiembre de 1992.

¹⁶ Véase, por ejemplo, el libro de Peter H. Smith, *op. cit.*

¹⁷ Clark W. Reynolds y Stephen J. Wager, "U.S.-Mexican Economic Integration: Implications for the Security of Mexico and the United States", paper prepared for the Social Science Research Council Workshop "Issues in Mexico's Security", México, 22 y 23 de febrero de 1989.

contribuyó, de manera definitiva, a generar una evidencia valiosa que hoy nos permite proponer nuevos estudios.

Lo que la interdependencia no nos explicó

Podría argumentarse que tanto Estados Unidos como México se acogieron a las recomendaciones de los teóricos de la interdependencia. A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta, el gobierno mexicano dedica, en efecto, recursos sin precedentes, realmente difíciles de cuantificar, a sus campañas contra el narcotráfico, e intenta, con grandes esfuerzos también, pasar el asunto del narcotráfico de la lista de conflictos a aquélla, cada vez más larga, de la cooperación bilateral. Por su parte, el gobierno estadounidense se esfuerza en reducir el consumo y, de hecho, logra disminuirlo en 45%, al pasar los usuarios de 23 000 000 a 12 900 000 entre 1985 y 1990.¹⁸ Los acuerdos bilaterales en materia de narcotráfico se multiplicaron a pesar de que ni las presiones estadounidenses ni el discurso de política exterior de Estados Unidos se hicieron menos severos.

A partir de 1987, las campañas contra el narcotráfico se convirtieron en labor principal tanto de la Procuraduría General de la República como de la Secretaría de la Defensa Nacional (el abultado gasto de defensa y la presencia masiva del ejército mexicano en el campo como fuerza de erradicación es incluso anterior). El programa bilateral contra el contrabando de cocaína entre México y Estados Unidos, que constituyó el pilar de la política salinista contra el narcotráfico, se apoyó en forma notable en el intercambio de información con el gobierno estadounidense. Entre 1988 y 1990, la policía y el ejército mexicanos aprehendieron anualmente a cerca de 20 000 personas presumiblemente vinculadas con el narcotráfico.¹⁹ Hubo pues, decisión gubernamental (aunque muchos, sobre todo los estadounidenses, lo pongan en duda) y colaboración entre las agencias policiales de los dos países.

Aunque los programas de erradicación de marihuana y amapola se fortalecieron, y de que el aseguramiento de cocaína alcanzó las 50 toneladas en 1990, hacia el final de la década de los ochenta México había vuelto a convertirse, de acuerdo con las estimaciones del gobierno de Estados Unidos, en el principal proveedor de marihuana y heroína al mercado de este país (que

¹⁸ Peter H. Smith, "The Political Economy of Drugs: Conceptual Issues and Policy Options", en Peter H. Smith, *op. cit.*, p. 3.

¹⁹ Celia Toro, *Mexico's War on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1995, p. 59.

había dejado de ser 10 años antes); además era el país por el cual transitaba entre 50 y 70% de la cocaína que cada año nuestros vecinos importaban.

¿Cómo explicar entonces que, a pesar de los esfuerzos mexicanos y estadounidenses, unilaterales y bilaterales, los conflictos entre México y Estados Unidos fueran cada vez más intensos e impredecibles? ¿Cómo explicar que los recursos cada vez más cuantiosos asignados por los dos países a combatir en forma unilateral y conjunta el narcotráfico hayan redundado en un aumento considerable de la producción y el contrabando? ¿Cómo atribuir este aumento a los consumidores de drogas estadounidenses que cada día eran menos? ¿Cuáles eran los beneficios que el gobierno mexicano obtenía de su colaboración con Estados Unidos para reducir el comercio ilegal de estupefacientes? Dicho de otra manera, ¿por qué no lográbamos “manejar la interdependencia”?

Creo que la literatura de la interdependencia no podía responder a estas preguntas, fundamentalmente, porque no concibe el estudio de las políticas gubernamentales como variable importante para explicar la magnitud y la organización del contrabando de drogas, así como para entender los antagonismos que irremediablemente generan. Al hacer del narcotráfico un problema mercantil y al suponer que el contrabando se explica por la existencia de un usuario incorregible que impide ajustes por el lado de la oferta, la interdependencia cae en la trampa de pensar en el narcotráfico como un asunto de salud pública (que no tendría por qué afectar nuestras relaciones internacionales), y olvida que este mercado, como cualquier otro, es en última instancia una creación estatal.

Pensar en la interdependencia económica como el resultado de políticas estatales, pensar que los gobiernos, o los Estados, pueden promoverla o limitarla, obliga a estudiar las políticas gubernamentales en términos de su influencia sobre el mercado, y no al revés. En un marco analítico en el cual los Estados, con distinto poder relativo, son los actores principales, el estudio de la política estadounidense contra las drogas y su influencia sobre el mercado internacional de drogas, del que México forma parte, constituye la agenda de investigación por excelencia. Plantear como punto de partida las diferencias de poder y de capacidades gubernamentales entre México y Estados Unidos nos obliga a cuestionar, de antemano, que la “influencia mutua” que la teoría de la interdependencia postula sea tal.

Estudiar la política estadounidense en toda su complejidad hubiera conducido a abandonar la idea de que esa política se reduce a solicitar la colaboración de los países productores y exportadores para impedir la importación ilegal de drogas a su territorio, y así afectar el consumo de drogas en Estados Unidos; asimismo, hubiera indicado que para fines de los años ochenta, ya había dejado de hablarse del narcotráfico como un asunto de salud pública, de afición

por las drogas, para pasar a definirse políticamente como un problema de seguridad nacional. Estudiar la política estadounidense hubiera permitido también establecer de antemano, en la década de los ochenta, la decisión del gobierno de Estados Unidos de abandonar los esquemas de cooperación tradicionales, a los cuales se refiere la teoría de la interdependencia, para lanzar una política mucho más agresiva en un intento, que resultó fallido, por hacer más eficaz su propia política contra las drogas.

Introducir la variable de las disparidades de poder, de las capacidades estatales distintas, que la interdependencia tiende a olvidar con demasiada facilidad, en este caso la capacidad de Estados Unidos, muy superior a la mexicana, de fijar los precios en el mercado internacional de narcóticos (que para propósitos prácticos es el mercado estadounidense), hubiera explicado la falacia de la influencia mutua que, de nueva cuenta, la interdependencia supone y no demuestra. La idea de la influencia mutua, que sin duda justifica la cooperación entre países, nunca se somete a consideración en la literatura de la interdependencia. La capacidad del gobierno mexicano de modificar el tamaño del mercado estadounidense o los precios para el consumidor final es mínima, comparada con la capacidad del gobierno de Estados Unidos de afectar la industria, como se le llama hoy, de la marihuana, la heroína y la cocaína en México. La cooperación internacional para combatir el narcotráfico que propone la interdependencia tiene que basarse, por fuerza, en una capacidad real por parte del gobierno mexicano para suprimir la siembra, la exportación y el tránsito de drogas, capacidad que, sin embargo, hoy por hoy es muy limitada.

En la segunda mitad de la década de los ochenta, los conflictos entre México y Estados Unidos a propósito del narcotráfico no parecen originarse únicamente en el aumento incontenible del contrabando. Desde 1985, es decir, desde el asesinato en México del agente de la Drug Enforcement Agency (DEA), Enrique Camarena, las diferencias entre los gobiernos de estos dos países se centraron en el problema de la corrupción en México, misma que los estadounidenses parecían dispuestos a combatir de manera frontal y abierta, así como en el de las jurisdicciones nacionales en materia de procuración de justicia, por las cuales el gobierno de Estados Unidos no siempre parecía tener mucho respeto. Entre otras cosas, me refiero a las múltiples audiencias en el Congreso estadounidense, que invariablemente terminaban con una evaluación crítica del desempeño de las campañas mexicanas contra el narcotráfico y con un severo señalamiento del problema de la corrupción en México; también, a las "filtraciones" que se hacían a la prensa estadounidense en las cuales se refería, con razón o sin ella, a la participación de importantes políticos mexicanos en el negocio del narcotráfico; al programa de "traslado subrepticio" de mexicanos a los tribunales estadounidenses (como el secuestro de Verdugo Urquidez en 1986 y de

Álvarez Macháin en 1990, por mencionar sólo algunos); y, entre otros, al tedioso y desgastante proceso de "certificación".

Estudiar el poder y la presencia de la DEA en México, que la literatura de la interdependencia prácticamente no menciona a pesar de la enorme influencia de esta agencia policial en Estados Unidos y en México sobre el diseño y la implementación de las políticas contra el narcotráfico, permite acercarse al origen de la mayoría de los desacuerdos entre estos dos países. Pensar que en el fondo buena parte de los enfrentamientos en la segunda mitad de la década de los ochenta eran conflictos de soberanía sugiere la hipótesis de que los acuerdos entre México y Estados Unidos, más que ejemplos clásicos de cooperación, eran esfuerzos desesperados del gobierno mexicano por influir sobre una política estadounidense cada vez menos dispuesta a respetar las jurisdicciones nacionales en el ámbito de la persecución de delitos.²⁰

Por otro lado, el análisis de la política mexicana obliga a establecer con claridad sus propósitos, que de ninguna manera se reducen a mantener una relación cordial con los vecinos, así como a determinar sus francas limitaciones para acabar con el narcotráfico en un contexto de fiscalización internacional creciente. Asumir que el asunto se reduce a un contrabando que afecta a los vecinos, impide ver uno de los problemas centrales para México, que es la ilegalidad de este comercio, hecho que, por cierto, no se vincula analíticamente con el fenómeno del consumo de drogas. Pensar en el comercio internacional de marihuana, heroína y cocaína como un comercio que se genera a partir de la prohibición, habría llevado a concluir quizá que las políticas de coerción, en estos casos, tienden a recrear, incluso a fortalecer, los mercados negros, no a reducirlos, y a exacerbar, necesariamente, los problemas de corrupción y violencia, los cuales sin duda nos afectan, y siempre se asocian con la penalización de este tipo de actividades.

Hacer de las políticas antidrogas la variable independiente para explicar el *boom* del narcotráfico en los años ochenta, y la persistencia y severidad de los conflictos bilaterales en esta materia hubiera conducido probablemente a reconsiderar la política misma como instrumento para modificar la conducta de quienes deciden, de todas maneras, seguir comprando drogas.

La teoría de la interdependencia no conduce a estudiar políticas, sino intercambios mercantiles que supone se generan de manera natural en el seno de las sociedades. Los partidarios de esta teoría proclamaron, con razón, que para afrontar el problema del narcotráfico entre México y Estados Unidos era siempre mejor un mal arreglo que un buen pleito; empero, el arreglo que propusieron era prácticamente imposible.

²⁰ Toro, "La política mexicana ..."

El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México

*Blanca Heredia**

En 1990, el gobierno de México inició las negociaciones que, cuatro años más tarde, habrían de culminar con el establecimiento de una zona de libre comercio en América del Norte. Dicha decisión expresó y promovió una reestructuración a fondo de las relaciones internacionales de México. En términos de la política exterior, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) entraña tres cambios fundamentales: el vuelco abierto hacia Estados Unidos; la consolidación del giro hacia un predominio claro de los temas económicos dentro de la agenda de la política exterior; y la reorientación de la estrategia diplomática hacia la disciplina de esquemas institucionalizados de cooperación internacional. Estos tres procesos marcan un quiebre sustancial en relación con el pasado y sientan las bases de un nuevo modelo de política exterior.

Este ensayo concentra su atención en una de las variables explicativas que están, implícita o explícitamente, en el centro de la mayoría de los estudios sobre la reestructuración reciente de la política exterior mexicana: el cambio en el modelo económico. El hecho de que el cambio en política económica haya precedido al de la política exterior, aunado al aparentemente alto grado de complementariedad entre ambos, han contribuido a generalizar dos ideas centrales: la noción de que la reestructuración de la política exterior es resultado del proceso de reforma económica y la idea de que dicha reestructuración

*Secretaria académica del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

implica la subordinación de la política exterior a los objetivos de la nueva estrategia económica.

Este trabajo cuestiona la noción de causalidad lineal entre reforma económica y transformación de la política exterior. De hecho, sugiere la conveniencia de abordar el problema de manera distinta. El marco que se propone privilegia el grado variable de compatibilidad y congruencia entre política económica —entendida como promoción del crecimiento— y política exterior —entendida como minimización de la vulnerabilidad externa y como maximización de la capacidad de autogobierno. Antes de preguntarse si el cambio en la segunda es resultado del cambio en la primera, habrá que subrayar y explicar el hecho de que a lo largo de los años ochenta el conflicto entre ambas haya crecido de manera importante.

El ensayo se divide en cuatro secciones. La primera examina la naturaleza de la relación entre política económica y política exterior. La segunda identifica las particularidades de dicha relación en el caso mexicano y analiza, de manera breve y esquemática, su evolución en el tiempo. La tercera sugiere una explicación de los diferentes grados de tensión entre política económica y política exterior, de 1940 en adelante. La cuarta y última analiza los efectos específicos del proceso de reforma económica —entendido como proceso eminentemente político— sobre la reestructuración de la política exterior de México.

La naturaleza de la relación entre política económica y política exterior

La relación entre economía y política ocupa un lugar central dentro del estudio de las relaciones internacionales. En lo que toca específicamente a la relación entre política económica y política exterior, la literatura ha sido rica en términos teóricos pero, con notables excepciones, bastante menos rica en términos empíricos. La mayoría de los trabajos relacionados con este problema se ha concentrado en dos tipos de temas: la relación entre seguridad militar y crecimiento económico, por un lado; y la relación entre las dimensiones políticas y los aspectos propiamente económicos de la política económica exterior, por el otro.¹ Los aspectos no militares de la política exterior y su interacción con la política económica han recibido menos atención.

¹ La escasez relativa de estudios sobre la relación entre seguridad nacional y vínculos económicos con el exterior se debe, en gran parte, a la separación académica entre los estudios acerca de la seguridad y aquéllos sobre los aspectos económicos de las relaciones

Un análisis sistemático del problema requiere comenzar por definir sus términos. La *política económica* puede definirse como el conjunto de decisiones gubernamentales que, con algún grado de continuidad, busca regular la producción y la distribución de la riqueza. Aunque sus objetivos suelen ser múltiples, el objetivo-eje es la maximización de la capacidad de una colectividad política determinada para generar riqueza y bienestar económico. Por su parte, la *política exterior* puede definirse como el conjunto de decisiones y acciones estatales orientado al manejo de las relaciones con otros Estados, así como a la regulación de las interacciones entre nacionales y extranjeros. Aunque sus objetivos suelen ser, también, diversos, el objetivo mínimo es la defensa de la integridad territorial y política mientras que, en el otro extremo, el objetivo máximo es la acumulación de poder y capacidad de dominio sobre otros Estados.

La relación entre la dimensión económica y la dimensión internacional de la acción estatal es compleja.² Sin embargo, no es la complejidad lo que articula y estructura la discusión sobre dicha relación sino el debate en torno a si existe, o no, una tensión intrínseca e irreductible entre las dos. La idea de que existe un dilema esencial entre riqueza y poder fue introducida, en el siglo xviii, por el liberalismo económico. Para los economistas clásicos, el tamaño óptimo del mercado es el mundo y el comercio internacional es como un juego suma-positiva; así, rompieron la identidad mercantilista entre política económica y política exterior.³ Tras crear la noción de separación y conflicto entre riqueza y poder, el liberalismo asumió dos visiones contrapuestas: en la primera se encuentra una vertiente del pensamiento liberal que entiende la tensión entre riqueza y poder como inevitable; al lado de ésta, otra postula la posibilidad de reconciliación entre ambas. El modelo de reconciliación propuesto por esta segunda visión se basa en la idea de que la tensión entre riqueza y poder como objetivos de la acción estatal se resuelve a través de la influencia positiva de los vínculos económicos internacionales sobre el valor de la cooperación internacional en la consecución de la seguridad; propuesta que encuentra su más poderosa expresión en la idea de un vínculo positivo entre comercio y paz.

internacionales. Beverly Crawford, "The New Security Dilemma under International Economic Interdependence", *Millennium*, vol. 23, núm. 1, verano de 1994.

² Klaus Knorr, *Power and Wealth: The Political Economy of International Power*, Nueva York, Basic Books, 1973.

³ Jacob Viner, "Power vs Plenty as Objectives of Foreign Policy in the Seventeenth and Eighteenth Centuries", en J. Viner, *Essays on the Intellectual History of Economics*, Princeton, Princeton University Press, 1991.

No interesa analizar aquí cómo distintas corrientes dentro del pensamiento liberal han lidiado con el problema de la tensión entre riqueza y seguridad. De acuerdo con Jacob Viner, es más importante subrayar que la noción misma de distancia y conflicto entre las dos es del todo ajena al mercantilismo clásico y únicamente se vuelve pensable dentro del marco paradigmático de la economía política clásica y neoclásica.⁴ En suma, ni la idea de que existe —o puede existir— una tensión necesaria entre riqueza y poder existió siempre, ni la tensión efectiva entre ambas ha sido universal, uniforme y constante.⁵ La noción de conflicto entre ellas la debemos, originalmente, al liberalismo económico.⁶

Por su parte, el grado de tensión efectiva entre la política económica y la política exterior ha variado no sólo en el tiempo, sino también entre diversos países en un mismo periodo histórico.⁷ Compárese, por ejemplo, la relación entre “rifles y mantequilla” en el caso de Estados Unidos durante los años cuarenta, por un lado, y durante los ochenta, por el otro.⁸

El muy distinto grado de tensión observable entre política económica y política exterior entre periodos y países sugiere, lógica y empíricamente, que antes de preguntarse si la acumulación de riqueza determina o, por el contrario, es determinada por la búsqueda de seguridad, es preciso preguntarse qué tanto, en efecto, las políticas económicas y exterior se contraponen. Es claro que en ausencia de conflictos más o menos grandes o evidentes entre las dos resulta casi imposible determinar su relación y peso causal recíproco. Además, los

⁴ La tensión entre la promoción de la riqueza y la maximización de la seguridad como tema central del liberalismo aparece con toda claridad en Adam Smith, *The Wealth of Nations*. Además, es abordado con especial lucidez y rigor por Albert Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, Berkeley, University of California Press, 1945 (especialmente los capítulos 1 y 2).

⁵ Para la visión contraria, véase Charles Lipson, “International Cooperation in Economic and Security Affairs”, *World Politics*, núm. 37, octubre de 1984.

⁶ Sin embargo, resulta interesante observar que son los realistas, y no los liberales, quienes más insisten hoy acerca de las diferencias entre el ámbito de la seguridad y la economía, así como sobre la tensión entre los objetivos económicos y políticos. Véase al respecto Robert Gilpin, “Economic Interdependence and National Security in Historical Perspective”, en Klaus Knorr y Frank Traeger (eds.), *Economic Issues and National Security*, Lawrence, The Regents Press of Kansas, 1977.

⁷ Un estudio reciente sobre la relación entre gasto militar y crecimiento económico en Estados Unidos y en Japón a lo largo de un siglo muestra que, contra la visión dominante, la relación entre ambos varía de signo y magnitud a través del tiempo. Véase Michael D. Ward, David R. Davis y Corey L. Lofdahl, “A Century of Tradeoffs: Defense and Growth in Japan and the United States”, *International Studies Quarterly*, vol. 39, núm. 1, marzo de 1995.

⁸ *Ibid.*, pp. 34-35, Cuadro 1.

grandes rompimientos históricos y las diferencias nacionales más fundamentales en este sentido tienen, quizá, que ver más con el grado de tensión entre riqueza y seguridad/poder, que con la presencia y la dirección de relaciones causales entre ambas.

La relación entre política económica y política exterior en México

La acción del Estado mexicano tanto en materia económica como en materia internacional ha estado, históricamente, condicionada por la situación político-militar y económica del país.

La debilidad del Estado mexicano

La situación de debilidad tradicional del Estado mexicano explica la prioridad que los sucesivos gobiernos han concedido al desarrollo económico, con el objeto de lograr la maximización de la autonomía del Estado y la minimización de la vulnerabilidad externa.⁹ Es claro que así como esa debilidad explica las prioridades que tienen por objeto tratar de superarla, también explica los múltiples obstáculos que se encuentran en el intento. La capacidad del Estado mexicano para reconciliar la promoción del crecimiento económico con la maximización de la autonomía frente al exterior se ha visto limitada, en diversos grados, en el curso del tiempo. A fin de revisar las variaciones en la tensión entre política económica y política exterior en el caso mexicano, resulta necesario hacer explícitos los supuestos que habrán de orientar dicha revisión.

El análisis de la relación entre acumulación de riqueza, por un lado, y maximización de autonomía frente al exterior, por el otro, depende de la definición que se adopte de "autonomía frente al exterior". Dicha definición es crucial puesto que su contenido es mucho más ambiguo, cambiante y polémico que el de la noción de crecimiento económico. Para los propósitos del presente ensayo, por "autonomía frente al exterior" se entenderá la maximización de la capacidad de aquellos que se encargan de la toma de decisiones colectivas dentro de una comunidad política determinada para limitar la influencia de actores externos sobre la definición y la instrumentación de los objetivos de dicha

⁹ Con respecto a la importancia tanto del crecimiento económico como de la minimización de la vulnerabilidad externa como objetivos centrales de la acción estatal en los países en desarrollo, véase Stephen Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.

colectividad. Esa capacidad involucra dos dimensiones centrales: la gama de temas de interés colectivo sobre los cuales una determinada comunidad política decide; y el rango de opciones que esa comunidad tiene en relación con los temas y las áreas que conforman su ámbito de competencia.

El contenido específico de la maximización de la autonomía externa como objetivo central de la acción estatal varía entre países y periodos históricos. En el caso de México, con el tiempo han cambiado la magnitud de las restricciones externas, su valoración y la manera de enfrentarlas. Durante buena parte de este siglo, sin embargo, los márgenes de autonomía del Estado mexicano frente al exterior han estado acotados por dos factores principales: la vecindad con Estados Unidos y la vulnerabilidad financiera externa. El primero de estos factores ha tenido efectos decisivos sobre la definición de los ámbitos de competencia del gobierno mexicano en materia internacional, así como sobre los temas centrales de la política exterior.¹⁰ A la dependencia financiera externa han contribuido tanto la incapacidad de la economía mexicana para generar las divisas requeridas para financiar el crecimiento como la movilidad del capital invertido en el país.¹¹ La vulnerabilidad financiera frente al exterior ha influido sobre los márgenes de maniobra en política económica, lo mismo que sobre la capacidad de negociación del gobierno mexicano frente al exterior.¹²

*De la armonía al conflicto: evolución histórica de la
relación entre política exterior y política económica*

Para un país como México, formular e instrumentar políticas capaces de conciliar la promoción del crecimiento económico con la defensa de la autonomía

¹⁰ En virtud de la vecindad geográfica y de la enorme disparidad de poder entre México y Estados Unidos, para México no ha sido ni necesario ni costeable el intento de contrapesar militarmente a Estados Unidos. Desde el punto de vista de Estados Unidos, y dada la proximidad geográfica, México es parte integral de su zona de defensa estratégica. La peculiar posición geoestratégica de México explica el hecho de que la defensa de la seguridad territorial haya quedado virtualmente excluida del ámbito de competencia exclusiva del Estado mexicano. Dicha posición explica, asimismo, el hecho de que la maximización de la autonomía frente al exterior haya tenido que ver, centralmente, con la capacidad del gobierno mexicano para acotar, administrar y contrapesar la influencia y el poder de Estados Unidos.

¹¹ Los niveles relativamente altos de movilidad financiera en México se explican, en parte, por las ventajas derivadas de la vecindad con Estados Unidos. A esas ventajas hay que agregar, sin embargo, la marcada preferencia de los inversionistas en México en favor de activos líquidos y móviles.

¹² Con respecto a los efectos de dicha vulnerabilidad sobre la política económica resulta muy útil el trabajo de Sylvia Maxfield, *Governing Capital: International Finance and Domestic Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1990.

frente al exterior nunca ha sido fácil. Sin embargo, durante buena parte de este siglo, la combinación entre un modelo económico en el cual el Estado tenía un papel preponderante y una política exterior frecuentemente calificada de defensiva y reactiva proveyó una fórmula que logró, con bastante éxito, promover simultáneamente los dos objetivos.

Las causas del nivel relativamente elevado de complementaridad y congruencia entre política económica y política exterior que caracterizó al periodo 1940-1970 serán analizadas en la siguiente sección. En ésta sólo se destaca el hecho mismo de que durante un largo periodo, y a diferencia de lo que habría de ocurrir después, política económica y política exterior hayan, efectivamente, logrado convivir en relativa armonía.

La notable compatibilidad observada de 1940 a 1970 entre una estrategia de crecimiento económico orientada hacia el interior del país y una diplomacia "pasiva y defensiva", en palabras de Mario Ojeda,¹³ supuso un modo de relación entre política económica y política exterior muy distinto a aquel que habría de prevalecer a partir de los años ochenta. De hecho, fue tan distinto que, por lo que a la vinculación entre ambas concierne, no parece tener demasiado sentido preguntarse acerca de la primacía de una sobre la otra. Prevalecía una lógica por la cual política económica y política exterior se reforzaban mutuamente; eran dos ámbitos centrales de la acción estatal que apuntaban en la misma dirección, por lo cual el tema de la primacía simple y sencillamente no aparecía.

La relación de suma-positiva entre política económica y política exterior empezó a resquebrajarse en los años setenta. Los síntomas más importantes de ello fueron la desaceleración de la dinámica de crecimiento y las tensiones introducidas por los cambios en la política económica internacional de Estados Unidos a partir de 1971. Sin embargo, en los dos frentes —el económico y el de política exterior—, el gobierno mexicano introdujo cambios importantes que lograron prolongar su capacidad para reconciliar crecimiento y autonomía frente al exterior. En el terreno de la política económica se incrementó de forma notable la presencia directa del Estado en la economía, al igual que el papel del endeudamiento externo y de los ingresos petroleros en el financiamiento de las cuentas con el exterior.¹⁴ En el ámbito de la política exterior, la actitud que algunos han visto como pasiva, legalista y reactiva fue reemplazada por una estrategia activista que privilegiaba lo multilateral por sobre lo bilateral, y que

¹³ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976.

¹⁴ Carlos Bazdresch y Santiago Levy, "Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-1982", en Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards (eds.), *The Macroeconomics of Populism in Latin America*, Chicago, The University of Chicago Press, 1991.

buscaba, a través de la diversificación de las relaciones económicas y políticas de México, contrapesar la enorme influencia de la relación con Estados Unidos.¹⁵ A lo largo de los años setenta, la actividad económica se volvió más inestable, aunque siguió registrando tasas de crecimiento importantes. En lo que toca a la política exterior, aunque las fricciones con el vecino del norte se multiplicaron, el gobierno mexicano consiguió mantener el delicado equilibrio entre cooperación e independencia con y frente a Estados Unidos, sobre el cual había descansado históricamente la posibilidad efectiva de garantizar márgenes de autonomía frente al exterior.

La relación entre política económica y política exterior se fue haciendo, en el transcurso de los años setenta, cada vez más tensa y compleja hasta que el estallido de la crisis financiera de 1982 terminó por romper la vieja armonía entre ambas. La crisis de la deuda reveló y exacerbó los límites del esquema tradicional y dio paso a un periodo de transformaciones de fondo, tanto en el ámbito de la política económica como en el terreno de la política exterior. En el frente económico, la crisis colocó a la estabilidad macroeconómica en el centro de la política económica. Se introdujeron entonces reformas orientadas al desmantelamiento de una economía dirigida por el Estado.¹⁶ En el ámbito de la política exterior se registraron, también, reformas radicales. El aumento exponencial de la vulnerabilidad financiera externa incrementó en una proporción similar la vulnerabilidad frente a Estados Unidos. Como consecuencia, se amplió el número y la variedad de los temas —domésticos e internacionales— susceptibles de generar fricciones con Estados Unidos, así como los costos potenciales de los conflictos con ese país.¹⁷ La conjunción de estos dos factores generó fuertes incentivos para “armonizar” los objetivos externos e internos del gobierno mexicano con los objetivos y las prioridades de Washington.

¹⁵ La literatura acerca de la política exterior de Luis Echeverría y José López Portillo es abundante. Véanse, entre otros, Centro de Estudios Internacionales, *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, México, El Colegio de México, 1977; Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México. Desafíos en los ochenta*, México, CIDE, y Mónica Serrano, “Shifts in Mexican Foreign Policy in the 1980's”, en Neil Harvey (ed.), *Dilemmas of Transition*, Londres, The Institute of Latinamerican Studies-British Academic Press, 1993.

¹⁶ La literatura sobre la reforma económica es muy extensa. Para una panorámica general de los procesos de ajuste, estabilización y cambio estructural, véanse Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution, 1992; y Pedro Aspe, *El camino mexicano de la transformación económica*, México, FCE, 1993.

¹⁷ Como fue evidente durante la administración de Miguel de la Madrid (1982-1988). Sobre la política exterior del gobierno de de la Madrid, véase el número especial de la revista *Foro Internacional*, vol. XXX, núm. 3 (119), enero-marzo de 1990.

La situación de vulnerabilidad financiera frente al exterior introdujo tres transformaciones importantes. En primer lugar, elevó notoriamente el nivel de tensión entre política económica y política exterior. En segundo, redujo las opciones de política en los dos campos. En tercero, la crisis de 1982 inauguró una etapa en la cual los grados de efectividad de la política económica y de la política exterior —como fueron definidas al inicio de este ensayo— decrecieron, sobre todo si se les compara con los grados alcanzados, en ambos frentes, durante el periodo 1940-1970.

La lógica estructural de los cambios en la relación entre la promoción del crecimiento y la defensa de la autonomía

Como en otros países, las causas de variaciones en el grado de tensión entre política económica y política exterior, en México, han sido múltiples y han tendido a involucrar factores de carácter interno y externo. En esta sección se analizan las causas de las variaciones en el nivel de tensión entre promoción económica y defensa de la autonomía externa que han tenido lugar en México de 1940 en adelante. El análisis pone el acento sobre dos factores centrales: el nivel de la dependencia financiera del exterior y la evolución de la economía política global.

Las razones de la armonía

El bajo nivel de tensión entre política económica y política exterior durante el periodo 1940-1970 puede ser explicado por la existencia de fronteras nítidas entre las dos y por una visión común del mundo como fuente de incertidumbres y amenazas. Sin embargo, para explicar la separación entre política económica y política exterior así como la posibilidad efectiva de instrumentar exitosamente, en los dos terrenos, estrategias defensivas frente al exterior, resultan indispensables dos factores de carácter estructural. En primer lugar, un nivel relativamente bajo de dependencia financiera frente al exterior; en segundo, una estructura económica internacional caracterizada por niveles relativamente altos de segmentación nacional —especialmente en el ámbito financiero—, y por la presencia de una potencia hegemónica capaz de (y dispuesta a) asumir unilateralmente los costos de mantener un orden económico internacional relativamente abierto.

Entre 1940 y 1970, la economía mexicana registró tasas de crecimiento altas y sostenidas. El sector externo desempeñó un papel distinto al que había desempeñado en el pasado, y diferente también del que tendría en los años

setenta y ochenta.¹⁸ Aunque en ello influyeron muchos factores, tres fueron los más importantes: el primero, el hecho de que las exportaciones dejaran de ser el motor del crecimiento; el segundo, la capacidad del sector exportador para generar una proporción importante —si bien decreciente— de las divisas requeridas por el proceso de sustitución de importaciones; y el tercero, la capacidad del Estado mexicano para mediar en forma exitosa entre generadores y consumidores de divisas y, a partir de principios de los años sesenta, para obtener del exterior y controlar de forma más o menos directa las divisas requeridas para financiar el crecimiento. La transferencia de las divisas generadas por el sector exportador (primario) hacia el sector secundario debió mucho al control del régimen sobre el primero, el cual había sido producto de la reforma agraria de los años treinta. Entre 1950 y finales de los años sesenta, el gobierno pudo controlar el flujo y la asignación de divisas que permitieron el proceso de crecimiento e industrialización del periodo estudiado debido, también, a su alta capacidad negociadora frente a la inversión extranjera directa.

La capacidad de la economía mexicana para generar internamente una proporción importante de las divisas requeridas por el proceso de sustitución de importaciones, en conjunción con la capacidad del Estado para controlar de manera directa o indirecta el flujo y la asignación de divisas, dotaron al gobierno de un margen de acción considerable en todos los ámbitos. Además, crearon una situación de relativa autonomía financiera del exterior, lo cual se explica, asimismo, por la peculiar estructura y la organización del sistema económico internacional vigente entre 1945 y mediados de los años setenta. Para México, tres elementos de dicho sistema resultaron cruciales: la operación de un orden híbrido —“liberalismo administrado”—, basado en la noción de equilibrio entre mercado y Estado;¹⁹ el grado relativamente bajo de internacionalización financiera;²⁰ y la capacidad y disposición de Estados Unidos para asumir los costos de una política unilateral de libre comercio.²¹

¹⁸ En relación con el porfiriato, en el periodo 1940-1970, el sector externo perdió su antigua condición de dinamizador central de la actividad económica, papel que asumió el mercado interno. En contraste con lo que habría de ocurrir después, al convertirse en fuente de inestabilidad y en obstáculo importante al crecimiento, el sector externo contribuyó de manera subsidiaria, pero positiva, al dinamismo económico.

¹⁹ John G. Ruggie, “International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order”, en Stephen Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

²⁰ Eric Helleiner, *States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton Woods to the 1990's*, Ithaca, Cornell University Press, 1994.

²¹ Charles P. Kindleberger, “The United States and the World Economy in the Twentieth Century”, en Carl-Ludwig Holtfrerich (ed.), *Interactions in the World Economy*, Nueva York, New York University Press, 1989.

Entre los años cuarenta y principios de los setenta apenas puede exagerarse la importancia de la operación de un orden económico internacional que, si bien buscaba promover el crecimiento de los vínculos económicos internacionales, lo mismo reconocía la necesidad de otorgar a los Estados el derecho de amortiguar los efectos disruptivos de esos vínculos sobre la estabilidad económica y política interna. Ese orden legitimó y, al mismo tiempo, facilitó la capacidad de los Estados para modular los costos domésticos de la interacción económica con el exterior. Para México, al igual que para otros países en desarrollo, dicha capacidad resultó especialmente importante dado que, a diferencia de lo que ocurría con los países desarrollados, el grueso de sus transacciones económicas internacionales no se encontraba regulado por esquemas de cooperación internacional que limitasen sus costos internos.²²

El bajo nivel de internacionalización de los mercados financieros derivado de los numerosos controles nacionales a los flujos de capital en la posguerra resultó igualmente crucial. Las restricciones a la movilidad financiera internacional tendieron a limitar las opciones de los inversionistas privados; con ello dotaron al Estado mexicano de un recurso fundamental para regular e incidir sobre el desempeño de la economía nacional. Por último, la orientación y el contenido de la política económica internacional de Estados Unidos contribuyeron a ampliar el margen de maniobra del gobierno mexicano durante esos años.²³

El dilema entre crecimiento y autonomía

Las condiciones que permitieron al gobierno mexicano reconciliar exitosamente la promoción del crecimiento con la defensa de la autonomía frente al exterior desaparecieron, o fueron perdiendo fuerza, hacia principios de los años setenta. La capacidad interna de la economía mexicana para generar divisas había venido experimentando una caída sustancial. La pérdida de dinamismo de las

²² Ruggie, "Political Structure and Change in the International Economic Order: The North-South Dimension", en J. Ruggie (ed.), *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*, Nueva York, Columbia University Press, 1983.

²³ Dos aspectos de la política comercial estadounidense fueron especialmente importantes: la operación de una definición de política comercial bastante acotada; y el hecho de que el acceso al principal mercado de exportación no exigiese como condición la reciprocidad. El énfasis sobre controles fronterizos al comercio internacional en la definición de la política comercial impuso límites considerables a la posibilidad de injerencia externa en la política económica. La no exigencia de reciprocidad también contribuyó a garantizar al gobierno mexicano márgenes de maniobra importantes en la conducción de la política económica.

exportaciones tradicionales, en conjunción con el aumento sostenido y acelerado de las importaciones, generaban presiones crecientes sobre la balanza de pagos. Desde principios de los años setenta, dichas dificultades se habían visto exacerbadas por cambios en la política económica internacional de Estados Unidos. Así, la decisión estadounidense de abandonar unilateralmente el patrón oro y de imponer una sobretasa de 10% a sus importaciones marcó el final del sistema establecido en Bretton Woods y dio paso a un periodo de creciente inestabilidad en las relaciones económicas internacionales.²⁴ A la inestabilidad y a la tensión en este ámbito contribuyeron el embargo petrolero de 1973 y la consecuente elevación de los precios del petróleo.

Para México, los cambios en el sistema económico internacional tuvieron consecuencias ambiguas y contradictorias. La inestabilidad monetaria y financiera y el creciente grado de integración de los mercados financieros nacionales limitaron la efectividad de la política económica, además de que introdujeron los temas económicos en la agenda de la política exterior.²⁵ Sin embargo, el formidable incremento de la liquidez internacional y, más tarde, las exportaciones petroleras permitieron que México obtuviera recursos suficientes para financiar un proceso de crecimiento cada vez más intensivo en divisas. La abundancia financiera y la capacidad del gobierno para controlar los flujos de deuda y los ingresos derivados de las exportaciones petroleras elevaron notablemente la autonomía financiera del Estado mexicano. El control directo sobre recursos financieros abundantes amortiguó los costos de la inestabilidad externa y amplió significativamente los márgenes de acción del gobierno en política económica al igual que en política exterior.²⁶

La disponibilidad de divisas permitió resistir las crecientes presiones externas en favor de una política económica más ortodoxa, así como financiar una estrategia de crecimiento acelerado que se fincaba en el aumento de la presencia directa del Estado en la economía. Por su parte, la riqueza petrolera hizo posible la ampliación y diversificación de la presencia internacional del país a través de una diplomacia más activa y propositiva. En lo que toca espe-

²⁴ Joanne Gowa, *Closing the Gold Window: Domestic Politics and the End of Bretton Woods*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.

²⁵ Estos efectos tienen impacto global e incrementan, para buena parte de los países del mundo, las dificultades y las tensiones en el ámbito de la política económica y de las relaciones económicas con el exterior. Al respecto, véase el excelente artículo de Richard Cooper, "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", en Cooper, *Economic Policy in an Interdependent World: Essays in World Economics*, Cambridge, The MIT Press, 1986.

²⁶ Acerca de la relación entre autonomía estatal y el grado del control sobre los recursos financieros, véase el capítulo 1 de Jeffrey A. Winters, *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State*, Ithaca, Cornell University Press, 1996.

cíficamente a la relación con Estados Unidos, abundancia financiera y petróleo se tradujeron en mayores niveles de independencia frente a ese país. El abandono de la vieja estrategia de minimización del conflicto en favor de una estrategia de maximización de la independencia generó un clima de tensión creciente en la relación bilateral. A la elevación de la tensión contribuyó, sobre todo a partir de 1980, la menor tolerancia estadounidense a la adopción, por parte de México, de políticas y posiciones distintas a las sostenidas por Estados Unidos.

A partir de 1981, el aumento mundial en las tasas de interés marcó el fin del breve periodo de autonomía financiera del cual el Estado mexicano había disfrutado. Ello produjo una caída abrupta en la capacidad del gobierno para enfrentar las tensiones que aumentaban entre crecimiento y soberanía. El margen de maniobra se reducía, al mismo tiempo que el número y la capacidad de influencia de fuerzas y actores externos que intentaban incidir en la acción gubernamental en su conjunto se elevaban.

El conflicto abierto entre política económica y política exterior

El estallido de la crisis de la deuda puso en evidencia las profundas debilidades estructurales de una economía que no podía generar la totalidad de las divisas requeridas para sostener el proceso de desarrollo económico. Además, la crisis dejó ver las formidables restricciones impuestas por la creciente movilidad internacional del capital sobre el manejo y la efectividad de la política económica.²⁷

La combinación de crisis de pagos y altos niveles de integración financiera internacional colocó al gobierno en una posición de vulnerabilidad ante los acreedores externos, así como frente a los tenedores —nacionales y extranjeros— de activos líquidos.²⁸ Detener la salida de capital y equilibrar las cuentas con el exterior se convirtieron en la prioridad de la política económica. En política exterior, los temas económicos ganaron importancia y el tono usado en temas que implicaban confrontación con Estados Unidos se suavizó, aunque la gravedad de las tensiones en el área centroamericana obligó a México a mantener su activismo en la región.²⁹ A pesar de que la política centroamericana

²⁷ Jeffrey Frieden, "Invested Interests: National Economic Policies in a World of Global Finance", *International Organization*, vol. 45, núm. 4, 1991.

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Carlos Rico, *Hacia la globalización*, México, Senado de la República (*México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, tomo VIII), 1991, especialmente el capítulo "Entre el conflicto y el acercamiento con Estados Unidos (1982-1988)", pp. 119-172.

de México buscó diluir el enfrentamiento abierto con el gobierno de Estados Unidos a través de su inserción en un mecanismo multilateral, la misma generó tensiones importantes con ese país.³⁰

Una de las consecuencias de dichas tensiones fue su repercusión en las relaciones entre las dependencias encargadas de la política económica y la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), puesto que las primeras tendían a ver la política hacia Centroamérica como un obstáculo en las negociaciones financieras con el gobierno estadounidense.

Entre 1983 y 1986, la vulnerabilidad del Estado mexicano frente a la comunidad financiera internacional se vio amortiguada por el control directo sobre los considerables ingresos generados por las exportaciones petroleras. A partir de 1985, sin embargo, los precios internacionales del petróleo empezaron a caer hasta que, en 1986, la caída se convirtió en desplome. Con ello, el Estado quedó privado de un recurso esencial.³¹ El desplome de los ingresos petroleros redujo la capacidad del gobierno para resistir las presiones económicas y políticas del exterior y, como resultado, dentro del gobierno, los grupos y las dependencias que habían venido insistiendo en una estrategia de reforma económica gradual perdieron peso. Entre 1985 y 1988, el viejo régimen proteccionista fue desmantelado unilateralmente, y se pusieron en marcha procesos de privatización y desregulación de la economía. En el ámbito de la política exterior, cambios importantes en las posiciones de los gobiernos de Centroamérica en relación con el conflicto de esa región modificaron, a partir de 1986, el espacio de acción de la política exterior mexicana en ese frente. Por otra parte, se inició un acercamiento gradual con Estados Unidos, especialmente en el ámbito bilateral, a fin de limar las asperezas que habían surgido en la relación.

A partir de 1982, la vulnerabilidad financiera externa y los cambios de fondo de la economía mundial redujeron los márgenes de maniobra económica e internacional del gobierno mexicano. De las transformaciones económicas globales, tres resultaron especialmente importantes: en primer término, el aumento de la interdependencia económica global, la crisis del modelo de liberalismo administrado y la transición hacia un orden económico internacional en

³⁰ René Herrera y Manuel Chavarría, "México en Contadora: Una búsqueda de límites a su compromiso en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984.

³¹ La caída de los precios del petróleo de 1985-1986 fue considerablemente más pronunciada que la de 1981-1982. Entre 1981 y 1982, el precio promedio por barril pasó de 33.18 a 28.65 dólares, y los ingresos derivados del petróleo cayeron de 4.7% a 3.8% del producto nacional bruto (PNB). Entre 1985 y 1986, por su parte, el precio promedio por barril cayó de 25.54 a 11.99 dólares, al mismo tiempo que los ingresos gubernamentales por ese concepto pasaban de 5.8% a 3.8% del PNB. Macro Asesoría Económica, *Realidad económica de México*, 1991, pp. 542 y 555.

el cual la intervención estatal como instrumento de estabilización interna pierde terreno frente al mercado como mecanismo para la consecución de la estabilidad externa; en segundo, el abandono estadounidense de la no reciprocidad en sus relaciones comerciales con el exterior y la adopción de una política marcadamente unilateral de reciprocidad estricta;³² y, en tercero, una ampliación de la definición de política comercial que conlleva un ensanchamiento de la posibilidad de injerencia externa en la conducción de la política económica.³³

Estos cambios llevan en sí una redefinición radical de las fronteras entre lo interno y lo externo, así como del equilibrio legítimo y apropiado entre Estado y mercado como mecanismos de regulación económica. La redefinición en curso apunta hacia un acotamiento progresivo de la competencia del Estado en materia económica. También apunta hacia la reducción del número y la variedad de temas que la comunidad internacional reconoce como competencia exclusiva de las autoridades políticas nacionales. Aunque estos procesos afectan a todos los Estados, sus efectos no han sido parejos. La magnitud de la reducción de los márgenes de acción interna y externa de cada Estado ha dependido de su capacidad para participar e incidir en la definición de las nuevas reglas que habrán de gobernar, en los años por venir, las relaciones internacionales.³⁴

Reforma económica y reestructuración de la política exterior: los límites de la lógica estructural

En contraste con la visión según la cual la reestructuración reciente de la política exterior mexicana es resultado del cambio en el modelo económico, aquí se ha insistido en la conveniencia de entender las dos transformaciones como resultado de un tercer factor: los profundos cambios experimentados por la economía mexicana y por la economía política global de principios de los años setenta en adelante. En este sentido, destacan la creciente internacionalización de la economía mexicana, el aumento de la interdependencia económica global, la crisis

³² Jagdish Bagwati y Hugh Patrick (eds.), *Aggressive Unilateralism: America's Trade Policy and the World Trading System*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1990.

³³ John Ruggie, "At Home abroad, abroad at Home: International Liberalisation and Domestic Stability in the New World Economy", *Millennium*, vol. 24, núm. 3, invierno de 1995.

³⁴ Un caso interesante en este sentido es el del medio ambiente. Ken Conca, "Rethinking the Ecology-Sovereignty Debate", *Millennium*, vol. 23, núm. 3, invierno de 1994.

del "liberalismo administrado" como eje ordenador de las relaciones económicas internacionales, la movilidad sin precedentes del capital y los cambios en la política económica internacional de Estados Unidos. A todos estos factores se sumó, a principios de los años ochenta, una severa crisis financiera que redujo el margen de acción del Estado mexicano en todos los órdenes.

El aumento en las tasas internacionales de interés, en un contexto marcado por niveles muy elevados de movilidad financiera, reveló las debilidades estructurales de la economía mexicana. Como resultado de la vulnerabilidad financiera externa, los márgenes de maniobra del Estado se estrecharon. En el ámbito de la política económica, las reformas introducidas acotaron el papel del Estado en la promoción del crecimiento económico y limitaron su capacidad para amortiguar los costos de una interacción cada vez más amplia y densa con el exterior. En materia de política exterior, la búsqueda de acuerdos con Estados Unidos, capaces de contribuir a la disminución de la vulnerabilidad económica externa del país, se hizo cada vez más urgente y relevante.

La condición de dependencia financiera que se reveló a partir de 1982 constituyó la razón de fondo para el cambio en política económica y el giro en política exterior. La secuencia temporal entre ambas tiene, con todo, efectos importantes. Al respecto, sobresalen los efectos estrictamente políticos del proceso de crisis y reforma económica, mismos que tendieron a reducir los estrechos márgenes de maniobra dentro de los cuales el Estado mexicano se vio forzado a operar a partir de 1982.

Una de las consecuencias políticas más importantes del proceso de reforma económica tuvo que ver con la redistribución del poder en el aparato gubernamental. La crisis financiera aumentó el peso y la capacidad de influencia, dentro de la burocracia económica, de los grupos más radicalmente pro libre mercado. El proceso de reforma se constituyó en el vehículo hacia el poder de la nueva tecnocracia económica la cual, al optar por determinadas opciones de política económica, y no otras, quizá no permitió el análisis de alternativas como la explotación, en materia de política económica, de los márgenes de negociación que podrían haber derivado del aumento del poder disruptivo de México en relación con los bancos extranjeros o el gobierno estadounidense.³⁵

³⁵ Con respecto a los efectos de la crisis financiera sobre el aumento del poder negativo de México frente a Estados Unidos, véase Carlos Rico, "Las relaciones mexicano-norteamericanas y la 'paradoja del precipio'", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986. Si bien la interpretación de Rico resulta sugerente y plausible, lo que no acaba de quedar claro es por qué el gobierno mexicano aprovecha los márgenes de maniobra que le otorga este poder disruptivo

La presión financiera del exterior fue utilizada por la nueva tecnocracia para expandir su ámbito de control. En este sentido, por ejemplo, valdría la pena analizar la desaparición, en 1985, de la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la Cancillería. Aunque dicha desaparición fue inscrita dentro del proceso de racionalización administrativa, convendría preguntarse si con ello no se pretendía evitar que la SRE mantuviera su capacidad para influir sobre la política económica internacional. Durante la administración de Carlos Salinas (1988-1994), la marginación de la SRE en los temas económicos resultó evidente al incrementarse, y aun extenderse, la influencia de la burocracia económica sobre temas centrales de la política exterior mexicana.

Los cambios en la distribución del poder entre diversos grupos dentro del gobierno influyeron en las funciones de la SRE y los objetivos de la política exterior mexicana. La burocracia económica asumió, a través de las negociaciones en torno al TLC, el control sobre las relaciones económicas internacionales y sobre una parte sustancial de la relación con Estados Unidos.³⁶ A lo largo de esos años, la SRE perdió su papel como coordinadora de la acción económica internacional del gobierno y se ocupó sólo de los temas restantes. Con ello, la política exterior se mueve hacia un menor activismo en el ámbito multilateral y hacia una vinculación creciente con las posiciones estadounidenses. En algunos temas —la relación con Cuba, la defensa del principio de no intervención en contra de las presiones externas en favor de la democratización política, por ejemplo—, se mantuvieron las posiciones tradicionales. En el primer caso, ello se explicaría por razones económicas y políticas internas;³⁷ en el segundo, principalmente, por razones de política interna.³⁸

solamente en el ámbito de la política interna. Dicho de otra manera, pareciera que para explicar la causa de que nunca se haya contemplado seriamente la posibilidad de emplear ese poder negativo para obtener concesiones en el ámbito de la política económica hay que incorporar tanto las visiones económicas como los intereses políticos de la élite tecnocrática que gobierna al país de mediados de los años ochenta en adelante.

³⁶ Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con los Estados Unidos, 1990-1994", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994.

³⁷ Véanse Ana Covarrubias, "La política mexicana hacia Cuba", y Jorge Chabat y Luz María Villasana, "La política México-Cuba: más allá de la ideología", en *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994.

³⁸ En torno a dichas presiones, véase Richard Bloomfield, "Making the Western Hemisphere Safe for Democracy? The OAS Defense-of-Democracy Regime", *The Washington Quarterly*, vol. 17, núm. 2, 1994. Con respecto a la posición mexicana frente a este tema, véase Jorge Chabat, "La política exterior mexicana después del NAFTA: los instrumentos de la interdependencia", en Rodolfo de la Garza y Jesús Velasco (eds.), *Dealing with the American Political System: The Mexican Case* (en prensa).

A la preeminencia creciente de las dependencias y los temas económicos en la formulación de la política exterior, habría que agregar la ampliación de la influencia de actores sociales —grandes grupos económicos, organizaciones no gubernamentales, entre otros— en el diseño y la instrumentación de la acción internacional del gobierno mexicano. Estos cambios han erosionado la capacidad de formular una visión que integre y dé coherencia a las diferentes dimensiones de la política internacional del país. Dicha erosión pareciera exigir una redefinición explícita y a fondo de las tareas de la diplomacia mexicana.

Conclusiones

A lo largo de la última década, la relación entre política exterior y política económica ha experimentado, en México, cambios sustanciales. La tensión entre ellas ha crecido y, en los dos ámbitos, se han modificado contenidos y estrategias. La agudización del dilema entre riqueza y autonomía fue resultado de cambios estructurales tanto internos como internacionales, fenómeno que no parece haber sido exclusivamente mexicano.³⁹

En el caso de México, la tensión fue producto de dos factores principales: el aumento de la vulnerabilidad financiera frente el exterior y los cambios en el entorno externo que limitaron significativamente la autonomía del Estado mexicano en materia económica. Al incremento de la dependencia financiera externa contribuyeron la elevación del costo en divisas del crecimiento económico, la pérdida de dinamismo de las exportaciones tradicionales y los efectos negativos del aumento en la movilidad internacional del capital. A ello se aunó la influencia de un entorno internacional cada vez más hostil.

La crisis financiera promovió la introducción de cambios de fondo tanto en política económica como en política exterior. Para muchos, el giro en la política exterior mexicana ha significado la subordinación de la defensa de la soberanía a los objetivos de la nueva estrategia económica: garantizar el acceso de las exportaciones mexicanas al mercado estadounidense y promover el ingreso masivo de capitales del exterior. Para otros, lejos de haber implicado sacrificios en términos de soberanía, la concentración de la política exterior en el ámbito de la relación bilateral con Estados Unidos y la decisión de establecer relaciones institucionalizadas de cooperación con el vecino del norte constituyeron la única

³⁹ Los paralelos con Canadá son especialmente significativos. Véase, al respecto, Arthur Andrew, *The Rise and Fall of a Middle Power: Canadian Diplomacy from King to Mulroney*, Toronto, James Lorimer, 1993.

estrategia capaz —en un contexto de interdependencia creciente— de contrapesar y contener la capacidad de influencia de Estados Unidos.⁴⁰

Resulta difícil determinar cuál de estas visiones contrapuestas resulta más certera. En todo caso, no ha sido el objetivo de este ensayo analizar dicho problema. Más bien, su propósito ha sido insistir en que, en épocas recientes y a diferencia de lo ocurrido en otros periodos, la posibilidad de reconciliar el crecimiento económico con la maximización de autonomía frente al exterior parece haberse vuelto, para México —aunque es claro que no sólo para este país—, muchísimo más difícil que en el pasado.

La tensión creciente entre riqueza y autonomía importa por una razón central: es reflejo de la pérdida de capacidad de un número cada vez más elevado de Estados para amortiguar los efectos adversos de la interdependencia económica sobre la estabilidad política y la económica internas. En ausencia de fórmulas de gobernabilidad alternativas a las provistas por el Estado-nación, dichas mermas resultan preocupantes puesto que introducen interrogantes con respecto a la viabilidad y sustentabilidad política del orden político-económico global emergente.

⁴⁰ Jorge Domínguez, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", Harvard University, Center for International Affairs, 1995 (mimeo.); y, especialmente, Jorge Chabat, "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte: efectos en las políticas exterior e interna de México", ponencia presentada en el panel "Integración económica y relaciones exteriores en perspectiva comparada", XVIII Congreso Internacional de LASA, Atlanta, Georgia, 10-12 de marzo de 1994.

NUEVOS ACTORES Y NUEVOS TEMAS

La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana

Jorge Chabat*

La caída del muro de Berlín, la desintegración del bloque socialista y el fin de la "guerra fría" hicieron evidente una serie de cambios en el escenario internacional que tenían varios años de venirse gestando. De hecho, como ha sugerido John Lewis Gaddis, estos cambios se desarrollaron como placas tectónicas que se mueven lentamente bajo la tierra y permanecieron ocultos durante un considerable periodo de tiempo.¹ El que estos cambios no hayan sido evidentes hasta fines de los años ochenta, cuando eran ya un hecho irreversible, hizo que tanto quienes toman las decisiones en el ámbito gubernamental, incluso dentro de las grandes potencias, como quienes estudian y analizan la realidad internacional no hayan percibido la magnitud de la transformación en curso.² Ello también explica por qué, de golpe y de manera increíblemente rápida, a

* Director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

¹ John Lewis Gaddis, "Tectonics, History and the End of the Cold War", en *The United States and the End of the Cold War. Implications, Reconsiderations, Provocations*, Nueva York, Oxford University Press, 1992.

² Fernando Solana, secretario de Relaciones Exteriores de México durante cinco de los seis años del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, afirmó en ese sentido que: "el fin de la guerra fría tomó por sorpresa a la Cancillería mexicana, al igual que prácticamente a todas las cancillerías del mundo". Véase Solana, "Balance y perspectivas del decenio 1981-1990", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, p. 557.

principios de los años noventa se desarrollaron especulaciones y explicaciones acerca del "nuevo orden mundial" y la "nueva agenda internacional", tanto en el ámbito político como en el académico.

Este "nuevo orden mundial" fue visto, inicialmente, con un optimismo que se ha ido desvaneciendo al paso de los años. La rapidez de los cambios en el escenario internacional hizo pensar que éstos eran más profundos de lo que realmente fueron: muchos pensaron que el cambio era verdaderamente mundial y que la llamada nueva agenda mundial había desplazado por completo a la hasta entonces vigente. A pesar de ello, como veremos con detalle, un análisis medurado sugiere que, si bien los cambios han tenido lugar, no han sido tan radicales ni tan globales como parecen a primera vista.

¿Cómo afectó el cambio en el escenario mundial a la política exterior mexicana? ¿En qué medida los temas y los enfoques que norman el estudio de la política exterior mexicana en los años noventa son diferentes de aquéllos usados para analizarla en la década de los ochenta? Este ensayo pretende responder a estas cuestiones. Se divide en tres secciones. En la primera se analizarán el alcance y el contenido de las transformaciones en el escenario mundial que se hicieron visibles después del fin de la guerra fría. Ahí mismo se abordará la discusión sobre la vieja y la nueva agenda y la pertinencia de tal distinción; al mismo tiempo, se examinará el supuesto "nuevo orden mundial" y las formas y las regiones en que se presenta. La segunda sección analiza el proceso de adaptación de la política exterior mexicana a los cambios internacionales que tuvieron lugar durante las décadas de los años ochenta y noventa. En la tercera sección se examina la influencia de dichos cambios en los estudios sobre el tema que se elaboran en México. Al final se apuntan algunas conclusiones que pretenden ayudar a entender la forma en la cual los cambios en el medio ambiente internacional han afectado las prioridades de la agenda externa del gobierno mexicano y los estudios sobre la política exterior.

El fin de la guerra fría: alcances y límites de los cambios

De acuerdo con Gaddis, los cambios "tectónicos" que se gestaron durante varios años hasta producir los *shocks* de 1989 fueron: la emergencia de un nuevo criterio para definir a las grandes potencias (basado en consideraciones económicas y tecnológicas, más que militares); el colapso de las alternativas autoritarias al liberalismo; y la declinación del uso de la brutalidad tanto en los asuntos externos como internos de los Estados.³ A estos cambios habría que

³ Gaddis, *op. cit.*, p. 156.

añadir uno obvio, el cual ha dado pie a una amplia literatura sobre el orden y la anarquía (la cooperación y el conflicto) después del fin de la guerra fría: el fin del orden bipolar y su sustitución por uno unipolar o multipolar.⁴

Aunque parece claro que el fin del orden bipolar fue consecuencia de cambios más profundos (muy probablemente aquéllos señalados por Gaddis), también es evidente que dichos cambios no han abarcado a *todo* el mundo y que difícilmente lo harán en el futuro. Antes de analizar el alcance de los cambios en el escenario mundial convendría examinar la pertinencia de la clasificación propuesta por Gaddis.

Cambios tectónicos en las relaciones internacionales

En primer lugar, en lo que respecta al nuevo criterio para definir a las grandes potencias, resulta difícil refutar el hecho de que, por lo menos desde los años setenta, el poder militar dejó de ser el único criterio para definir el poder de un Estado y, en algunos casos, dejó también de ser el elemento definitorio. Existe una amplia literatura al respecto, aunque quizás los trabajos de Keohane y Nye en la década de los setenta sean los más representativos de este aspecto. La consecuencia de esta transformación "tectónica", en la clasificación de Gaddis, tiene que ver no sólo con una mayor importancia de los temas económicos en la agenda (vieja o nueva) internacional sino con la importancia de otros actores internacionales, diferentes del Estado. Ello es todavía más importante en el caso de países con economías de mercado, en los cuales buena parte de la economía está en manos privadas, esto es, en actores no estatales.⁵

Sin embargo, hay que subrayar que el poder reside no sólo en los agentes económicos. También reside en los agentes que generan legitimidad (partidos, grupos de presión, iglesias, organizaciones de derechos humanos, entre otros); en aquellos que generan información (periódicos, agencias informativas, cadenas televisivas, e incluso pequeños generadores de información con acceso a mecanismos de comunicación universales como *Internet*); así como en aquellos que generan temor (crimen organizado, terroristas), imágenes (agencias de

⁴ Sobre este tema, véase, entre otros, John J. Mearsheimer, "Back to the Future. Instability in Europe After the Cold War", en Sean M. Lynn-Jones (ed.), *The Cold War and after. Prospects for Peace*, Cambridge, The MIT Press, 1991, pp. 141-192; Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment", en Graham Allison y Gregory F. Treverton, *Rethinking America's Security*, Nueva York, W.W. Norton, 1992, pp. 295-306; y Christopher Layne, "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers will Rise", *International Security*, vol. 17, núm. 4, primavera de 1993, pp. 5-51.

⁵ Que, por supuesto, incluyen tanto a los actores legales como a los ilegales (por ejemplo, en el caso del narcotráfico).

publicidad política o económica) y formas de pensar (escuelas, universidades, filósofos). ¿Significa ello que los nuevos criterios de poder importan en todos los casos, para todos los países y de igual forma? Evidentemente no. Sólo significa que no hay un criterio universal, permanente y definitivo que establezca cuáles países son más poderosos y cuáles son menos. Ello no excluye que el viejo criterio del poder militar —o los criterios tradicionales del realismo político, como extensión del país, número de habitantes y recursos disponibles— no sea predominante en algunos casos (todavía numerosos, como veremos a continuación). Sin embargo, si algo ha quedado claro en el periodo de la posguerra fría es que no hay un criterio claro y definido del poder internacional.

Con respecto al segundo de los cambios en la clasificación de Gaddis —el colapso de las alternativas autoritarias al liberalismo—, es difícil no percibir la legitimidad que ha ganado la democracia liberal en la década de los noventa. El fracaso del modelo socialista, y hasta los abusos de los derechos humanos que cometió (las matanzas cometidas por Stalin siguen siendo estremecedoras varias décadas después), contribuyeron sin duda a opacar una discusión que tuvo gran vigencia en Occidente hasta la década de los ochenta. Con esto no se quiere afirmar que ha llegado el “fin de la historia” (cualquier cosa que esto quiera decir) sino que, por el momento, en los países occidentales la democracia liberal ha dejado de ser cuestionada con fuerza por opciones que hasta hace pocos años gozaban de alguna legitimidad. Llama la atención el hecho de que, a pesar de que la opción liberal estaba contenida en las constituciones de la mayor parte de los países occidentales, no fuera sino hasta la década de los noventa que sus sociedades aceptaran abiertamente y en la práctica dicho modelo. Incluso, aunque Gaddis no se refiere más que a los aspectos políticos, resulta evidente que la caída del bloque socialista no sólo legitimó a la democracia liberal —criticada como insuficiente por la antigua Unión Soviética— sino, también, al mercado como mecanismo de asignación de recursos, en detrimento de un Estado interventor en la economía.

Aunque la permanencia de estos cambios es difícil de predecir, mientras no se articule una opción ampliamente aceptada a la democracia y al mercado, los consensos descritos normarán la economía y la política del mundo occidental durante los próximos años. Dicha opción deberá generar la legitimidad necesaria para perfilarse como alternativa real y, evidentemente, ello no se logrará en un periodo corto de tiempo.

Con respecto al tercero y último de los cambios identificados por Gaddis, habría que señalar que la declinación de la brutalidad en la vida interna y en las relaciones externas de los Estados es una tendencia muy vinculada con el punto antes tratado: en la medida en que la democracia gana consensos, se fortalece el

estado de derecho; con ello, las diferencias tienden a dirimirse de manera pacífica.

La lista de los conflictos mundiales desarrollados en las últimas décadas no permite llegar a conclusiones sobre la conducta externa de los Estados democráticos. Si bien ha habido un desplazamiento de los conflictos armados hacia los países en desarrollo, la mayoría de los cuales no son democráticos,⁶ ello no ha impedido que las potencias democráticas (principalmente Estados Unidos) se involucren en conflictos internacionales armados... entre países en desarrollo. Lo que sí es factible percibir es que en los países con un modelo democrático existe una reticencia creciente de la ciudadanía a participar en guerras en el exterior. Hay, sin duda, un cambio de valores respecto del pasado en el cual se exaltaba la defensa (bélica) de la patria.⁷ Y este factor, aunque no ha impedido la participación de algunos países democráticos en conflictos bélicos, sí ha influido en el tipo de involucramiento.

Desde la guerra del Golfo Pérsico, en 1991, las acciones militares de las potencias occidentales han buscado de manera recurrente la legitimación de organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA): la acción de Estados Unidos y sus aliados para revertir la invasión iraquí de Kuwait es un primer ejemplo destacado. La presión militar ejercida en contra del régimen militar haitiano, en 1994, que llevó a la caída negociada de éste, es un ejemplo adicional.⁸ En esas acciones militares se ha buscado que las bajas de los soldados de países democráticos sean mínimas; tanto en la guerra del Golfo como en la invasión a Haití ésa fue la característica.⁹

¿Un nuevo orden internacional? Centro y periferia en la posguerra fría

¿Hasta dónde puede afirmarse que los cambios antes señalados han sido realmente globales?, ¿podemos hablar efectivamente de un "nuevo orden

⁶ Al respecto, véase el capítulo 14 de K. J. Holsti, *International Politics. A Framework for Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1995.

⁷ Sobre este punto, véase el capítulo 2 de Max Singer y Aaron Wildavsky, *The Real World Order*, Chatham, Chatham House, 1993.

⁸ En la guerra del Golfo Pérsico, la diplomacia estadounidense trabajó arduamente para conseguir el consenso de los miembros del Consejo de Seguridad de la ONU, lo que finalmente logró. En el caso de Haití, se obtuvo el respaldo tanto de la ONU como de la OEA.

⁹ Las bajas estadounidenses en la guerra del Pérsico fueron 125; los iraquíes muertos se contaron entre 150 000 y 200 000. Véase *Newsweek*, edición conmemorativa de la guerra del Golfo, primavera-verano de 1991. En el caso de la invasión a Haití, la operación militar fue incruenta.

internacional" y de una "nueva agenda" en la política internacional? En realidad existen suficientes elementos que permiten suponer que el actual sistema internacional no presenta reglas de comportamiento uniformes para todos los países. En este sentido se han desarrollado algunas explicaciones que tratan de estudiar los cambios en el escenario mundial desde la perspectiva de un orden mundial partido en dos, en el cual existe un conjunto de países que efectivamente se comporta cada vez más de acuerdo con la "nueva" agenda internacional y otro grupo de países que sigue funcionando de acuerdo con la agenda "vieja", o tradicional.

En una de las elaboraciones teóricas más acabadas al respecto, James Goldgeier y Michael McFaul sugieren la existencia de un "centro" y de una "periferia" en el mundo de la posguerra fría. A diferencia del enfoque de la dependencia, los criterios que definen la pertenencia de un país al centro de la posguerra fría no son primordialmente económicos (aunque el criterio económico está presente), sino que son una mezcla de factores culturales y del tipo de inserción en el sistema internacional: democracia, reglas de libre mercado, interdependencia, uso de la no violencia para dirimir conflictos internos y externos.¹⁰ Por su parte, los países de la nueva periferia no son sólo pobres sino que carecen de democracia, no respetan derechos humanos, no tienen una economía de libre mercado, no participan de los regímenes internacionales, no son interdependientes con otros países y (quizás por esa razón) utilizan preponderantemente la violencia para dirimir sus conflictos internos y externos.

Al menos en lo que se refiere al centro de la posguerra fría, la clasificación de Goldgeier y McFaul coincide en buena medida con los criterios señalados por Gaddis como definitorios de la nueva realidad internacional después de la caída del muro de Berlín. Claro que habría que añadir algunos criterios adicionales para la clasificación de una sociedad desarrollada: alto nivel educativo, una estructura ocupacional que privilegia los empleos en los cuales se utiliza más la mente que el trabajo físico, entre otros. En general, como apuntan Max Singer y Aaron Wildavsky, en esas sociedades las personas tienen un alto valor económico.¹¹

¹⁰ James M. Goldgeier y Michael McFaul, "A Tale of Two Worlds: Core and Periphery in the Post-Cold War Era", *International Organization*, vol. 46, núm. 2, primavera de 1992, pp. 467-491. Desde una perspectiva similar, aunque con mayor énfasis en el aspecto cultural, Samuel P. Huntington ha sugerido que existe una separación entre el mundo occidental y el resto; véase su artículo "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3, verano de 1993, pp. 22-49.

¹¹ Singer y Wildavsky, *op. cit.*, pp. 15-16.

Más allá de detalles y de qué tanto una clasificación es o no una visión idealizada del mundo, existe evidencia suficiente para afirmar que, en el mundo de la posguerra fría, hay un grupo de países que se comporta crecientemente de la forma en que Gaddis señala, o que responde de una manera más o menos clara a la caracterización del "centro" mundial de Goldgeier y McFaul. Aunque también existe evidencia de que hay un grupo de países que, en plena posguerra fría, se acerca a la caracterización de la "periferia" que hacen esos últimos autores. La larga serie de conflictos étnicos que se desataron después de la caída del bloque socialista parecería confirmar la percepción de que la periferia existe y de que el "nuevo orden mundial" no es ni ordenado ni mundial.¹²

¿Qué sentido tiene entonces hablar de una "nueva agenda mundial"? Tiene sentido en virtud de que esta "nueva agenda" determina los criterios de acceso de los países periféricos al centro desarrollado e interdependiente de la posguerra fría —para usar la clasificación descrita— y porque las interacciones de los países periféricos con dicho centro están cada vez más influidas por dicha agenda.

En la última década hemos presenciado una alteración significativa de la agenda de preocupaciones de la comunidad internacional. En el último lustro, ello ha sido especialmente evidente en el ámbito multilateral.¹³ Fred Halliday sugiere que, en parte como resultado del colapso del poderío soviético, y en parte como resultado de una coyuntura histórica en la cual varios problemas adquieren importancia súbita, se ha conformado una nueva agenda en la cual predominan los siguientes temas: medio ambiente; proliferación de armas nucleares; migración; cooperación internacional y derechos humanos; drogas y

¹² Sobre los conflictos étnicos en la inmediata posguerra fría pueden consultarse, entre otros, los siguientes textos: Daniel Patrick Moynihan, *Pandaemonium. Ethnicity in International Politics*, Nueva York, Oxford University Press, 1993; Steven L. Burg, "Nationalism Redux: Through the Glass of the Post-Communist States Darkly", *Current History*, abril de 1993, pp. 162-168; Larry Diamond y Marc F. Plattner (eds.), *Nationalism, Ethnic Conflict, and Democracy*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1994, 146 pp. Véase, también, la revista *Survival*, vol. 35, núm. 1, primavera de 1993, número dedicado al tema: "Conflicto étnico y seguridad internacional", el cual fue publicado en forma de libro en Michael E. Brown (ed), *Ethnic Conflict and International Security*, Princeton, Princeton University Press, 1993, 276 pp.

¹³ En México, por ejemplo, los drásticos cambios en el ámbito de las relaciones multilaterales fueron destacados, entre otros, por Olga Pellicer (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, FCE-SRE, 1994. Véanse, también, la revista de la Coordinación de Relaciones Internacionales de la UNAM, *Relaciones Internacionales*, núm. 65, enero-marzo de 1995; así como la *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 47, verano de 1995, publicadas con motivo del 50 aniversario de la ONU y en las que varios de los autores abundan sobre los cambios más importantes de la agenda multilateral.

SIDA; fundamentalismo islámico y terrorismo.¹⁴ No obstante, de acuerdo con ese mismo autor, existen elementos de la vieja agenda que todavía subsisten: nacionalismo, guerra y distribución de la riqueza.

Lo anterior sugiere que, en efecto, ha emergido una nueva agenda internacional, visible al fin de la guerra fría, pero probablemente forjada durante las últimas dos o tres décadas. No obstante, es claro que la vieja agenda no ha desaparecido del todo. Efectivamente, los nacionalismos exacerbados, los conflictos regionales, los conflictos étnicos y el acrecentamiento de la brecha entre países ricos y países pobres (entre individuos ricos e individuos pobres) sugieren que lo que ha ocurrido es que la agenda internacional se ha complejizado y, al mismo tiempo, se ha fragmentado.

¿Significa esto que tanto los temas de la vieja agenda como los de la nueva afectan de manera igual a todos los países? Si admitimos que el mundo se está diferenciando crecientemente entre un centro industrializado e interdependiente y una periferia empobrecida y no interdependiente, es claro que el grado de integración al centro va a determinar la pertinencia de unos temas u otros. En esta perspectiva, aspectos como la preservación del medio ambiente, el respeto a los derechos humanos e, incluso, la migración, el narcotráfico o el terrorismo no aparecen como *problema* para los países de la periferia. Al contrario, la respuesta que den los países del centro a estos retos *sí* puede constituir un problema para la periferia, ya que los enfoques sobre esos temas son diferentes y las respectivas prioridades pueden ser antagónicas: por ejemplo, preservar el medio ambiente o erradicar cultivos de drogas ilícitas puede ir en detrimento del crecimiento económico de los países de la periferia. De la misma manera, un estricto respeto de los derechos humanos puede afectar el funcionamiento de gobiernos no democráticos y ser rechazado por esa razón, pues atenta contra los grupos en el poder en un país determinado. Asimismo, la cooperación internacional puede ser vista como una imposición de los países desarrollados y como una carga financiera adicional contra sus economías mermadas, en tanto que ubicar como problema a la migración internacional no tiene mucho sentido para los países de la periferia pues para éstos no se trata de un problema sino de una *solución*, una forma de aliviar problemas.

Por su parte, los temas de la vieja agenda, o temas tradicionales, que subsisten con fuerza al final de la guerra fría, están más relacionados con las preocupaciones de los Estados de la periferia: el nacionalismo, la guerra (incluidos, desde luego, los conflictos internos violentos) y la distribución de la

¹⁴ Fred Halliday, "International Relations: is there a New Agenda?", *Millennium*, vol. 20, núm. 1, pp. 57-72.

riqueza, cuestión que fue planteada con fuerza por los países en desarrollo en las décadas de los sesenta y setenta y que, evidentemente, sigue sin resolverse.

Señalar lo anterior no implica sugerir que resulte poco conveniente discutir algunos de los temas de la nueva agenda en los países de la periferia ya que, desde luego, mejorar el medio ambiente o aumentar el respeto a los derechos humanos en esos países es una urgencia evidente en términos de los valores más elementales de la civilización humana. Por el contrario, se busca tan sólo explicar cómo las agendas internacionales afectan de manera diferente a los países del centro y de la periferia de la posguerra fría.

En el caso específico de México, vale la pena explorar cómo la nueva estructuración de las agendas internacionales ha afectado tanto a la política exterior de nuestro país como a los estudios que sobre ella se elaboran.

Influencia de las agendas internacionales de la posguerra fría en la política exterior mexicana

Después del fin de la segunda guerra mundial, México consolidó una política exterior aislacionista, basada en el principio negativo de la "no intervención". La razón de fondo era que, como apuntaba acertadamente Jorge Castañeda en 1956, México no tenía intereses en el exterior de ningún tipo: ni económicos, ni territoriales, ni políticos.¹⁵ Los escasos estudios sobre la política exterior mexicana de esos años reflejaban muy bien el proceso que el país experimentaba: se buscaba tener poco contacto con el exterior y el que se tenía estaba claramente marcado por una visión estatocéntrica. De hecho, el principio de no intervención, piedra de toque de la política exterior del país, tenía una profunda raíz estatal: existía un área de política interna de "dominio reservado" al Estado.

Esta estrategia funcionó bien no sólo por el apego a la no intervención mostrado por la diplomacia mexicana, sino por dos razones fundamentales: la política mundial estaba, en efecto, en manos de los Estados-nación; y, en medio de la guerra fría, México estaba en el área de protección de Estados Unidos, uno de los dos polos. De esta forma, ni los diplomáticos ni los estudiosos de la política exterior mexicana tenían una tarea muy complicada. El volumen de interacción con el exterior era limitado y los actores con los que nuestro país se relacionaba estaban muy definidos: los otros Estados.

¹⁵ Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1956, p. 10. La obra completa de este reconocido internacionalista y diplomático mexicano ha sido reeditada recientemente en Jorge Castañeda, *Obras completas*, México, IMRED-El Colegio de México, 1995, 3 tomos.

Este panorama comenzó a cambiar de manera visible en la década de los años setenta, mucho antes de la caída del muro de Berlín. En esa década, el orden de la posguerra comenzó a resquebrajarse. La armonía entre los países occidentales, forjada ante la amenaza comunista, dio pie a una competencia económica, cada vez más encarnizada, entre Alemania (y eventualmente toda Europa), Estados Unidos y Japón. Dicha competencia no se resolvía a la usanza antigua (con ejércitos), además de que involucraba —cambio fundamental— a actores diferentes de los Estados-nación.¹⁶ Las tendencias señaladas se agudizaron en la década de los ochenta, pero fueron minimizadas por los gobernantes de los países más poderosos (reconocer que se pierde poder no es tarea agradable para ningún político). Algunos estudiosos de la política internacional, embarcados en una discusión bizantina sobre si los Estados-nación eran o no los actores “más importantes”, también minimizaron esas tendencias al negar todo peso a los actores no gubernamentales. Otros exageraron el papel de actores no gubernamentales como las empresas transnacionales. En el caso de los estudios sobre éstas, realizados por académicos mexicanos y latinoamericanos, frecuentemente se asignaba un papel perverso a dichos actores no gubernamentales, por lo que la consecuencia fue un refuerzo de la visión de aquellos que, por ideología o por interés, insistían en afirmar la importancia de los Estados-nación.

Más allá de esa visión, durante los años ochenta, el gobierno mexicano tuvo que interactuar de manera creciente con actores no gubernamentales en varios temas que no habían formado parte de la agenda de la política exterior: derechos humanos, democracia y corrupción en México, narcotráfico, medio ambiente, entre otros. Asimismo, algunos temas más tradicionales, como migración o comercio, cobraron una inusitada importancia.¹⁷ Los nuevos contenidos de la política exterior mexicana coexistieron con el viejo tema de la pacificación, en este caso en Centroamérica, con el Grupo Contadora; sin embargo, Contadora también entrañó modificaciones que anunciaron claros cambios en la forma de hacer política internacional en el ámbito multilateral.

¹⁶ Esta característica fue señalada desde principios de los años setenta por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., en su libro *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971. Posteriormente, publicaron *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977. Para un texto más reciente sobre el tema, véase Thomas Risse-Kappen (ed.), *Bringing Transnational Relations back in*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

¹⁷ Sobre el particular, véase Jorge Chabat, “La política exterior de Miguel de la Madrid. Las paradojas de la modernización en un mundo interdependiente”, en Carlos Bazdresch, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992, pp. 91-104.

En los años ochenta, el gobierno mexicano se vio prácticamente forzado a interactuar con el exterior en algunos de los temas de la nueva agenda; era clara la incomodidad y la reticencia a hacerlo, pues el enfoque que se imprimía en la comunidad internacional a dichos temas no era compatible con las prioridades de la política exterior mexicana y tampoco con las de la política interna. De hecho, durante esa década, el gobierno mexicano respondió en los temas de la nueva agenda haciendo referencia al respeto a la autodeterminación y a la soberanía: la democracia, el respeto a los derechos humanos, la corrupción interna, el combate al narcotráfico o los flujos migratorios mexicanos hacia otros países eran esencialmente un asunto interno y no convenía insertarlos en la agenda de negociaciones con el exterior.¹⁸

Sin embargo, temas como los antes señalados se *empezaron* a discutir con el exterior en la medida en que el gobierno mexicano avanzó en el proceso de reforma de su modelo económico, que transitó de una economía cerrada, basada en la sustitución de importaciones, a una más abierta, basada en la promoción del comercio exterior. En materia económica hubo un cambio de fondo, fundamental en la explicación de todos los demás cambios: de manera incipiente a mediados de los años ochenta, y de manera abierta a principios de los noventa, México decidió que debía integrarse al centro industrializado e interdependiente surgido al fin de la guerra fría. Obviamente esta decisión repercutiría en la forma en la cual enfrentaría la agenda internacional.

Durante el periodo presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) resultaba cada vez más claro que la voluntad del gobierno mexicano de integrar al país al centro desarrollado, al obligarlo a tratar —y permitir el tratamiento de— los temas de la nueva agenda internacional, le dificultaba en forma creciente seguir apelando a la no intervención para evitar la discusión de temas como la democracia, el respeto a los derechos humanos o al medio ambiente, el manejo de las migraciones y la cooperación internacional, incluso en temas polémicos como las intervenciones colectivas con propósitos humanitarios.

La expresión visible del intento mexicano por integrarse al centro de países industrializados e interdependientes fue la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), con Canadá y Estados Unidos. El proceso de integración al centro industrializado ha sido menos acelerado que el

¹⁸ En este sentido, llama la atención que el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) respondiera a las críticas que se le hicieran en las audiencias promovidas en el Senado estadounidense por el senador republicano Jesse Helms, en mayo de 1986, con una manifestación masiva de burócratas en el zócalo de la ciudad de México. Al respecto, véase Juan J. González (*et al.*), "El impacto de las audiencias Helms en la relación bilateral", *Carta de Política Exterior Mexicana*, (CPEM), año VI, núm. 2, abril-junio de 1986, pp. 5-19.

deseo o la voluntad de lograrlo, por lo que aún quedan numerosos rasgos de nuestro país como un país en desarrollo. El resultado de esta situación, durante la última década, ha sido la coexistencia conflictiva de las dos agendas internacionales en la política exterior mexicana.

Esta contradicción se ha ido resolviendo paulatinamente en favor de la "nueva" agenda internacional, aunque no ha desaparecido del todo la "vieja" agenda. Sin embargo, sí han habido cambios importantes en la política del gobierno mexicano en varios temas: en el tema del medio ambiente, por ejemplo, si bien había acuerdos internacionales previos, no existía una supervisión directa de las acciones del gobierno mexicano como aquella que contempla el acuerdo paralelo correspondiente del TLC. En el caso del combate al narcotráfico, aunque el tema era parte de la agenda con Estados Unidos, existía una reticencia del gobierno mexicano para concebirlo con el mismo enfoque que el del centro industrializado de la posguerra fría, lo cual se reflejaba en una cooperación reticente y conflictiva con Estados Unidos. Algo similar ocurría con temas como la democracia y el respeto a los derechos humanos.

La resistencia del gobierno mexicano para incluir los temas antes mencionados en su agenda de política exterior, en términos como los requeridos por la nueva agenda internacional, persistió hasta fines del sexenio de Salinas de Gortari. Sin embargo, agosto de 1994 constituyó un importante punto de quiebre: en las elecciones presidenciales de entonces se aceptaron por primera vez observadores internacionales (el término legal era "visitantes internacionales"), después de que el gobierno de Salinas había negado sistemáticamente tal posibilidad. Ello marcó el inicio de un cambio, producto de la adecuación a la "nueva" agenda internacional.¹⁹

Hoy se discute abiertamente la posibilidad de que México firme un acuerdo comercial con la Unión Europea (UE) que incluya eventualmente una cláusula de compromiso con la democracia. Ello ilustra bien el cambio en la política exterior mexicana. En el caso de los derechos humanos, el cambio es más difícil de ubicar; sin embargo, se puede apreciar claramente en el actual gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), ya que las visitas de organismos internacionales para analizar la situación de los derechos humanos en México han dejado de ser vistas con rechazo.²⁰ En lo que se refiere a las

¹⁹ Sobre el cambio de actitud del gobierno mexicano en este tema, véase Jorge Chabat, "La política exterior de Salinas de Gortari: la transición reticente", *Anuario PROSPER de Políticas Exteriores Latinoamericanas*, Santiago, 1996 (en prensa).

²⁰ En este sentido, es necesario destacar la visita realizada por representantes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de la OEA, a fines de julio de 1996. La actitud de apertura del gobierno mexicano actual contrasta con el rechazo del gobierno de Salinas de Gortari a un informe crítico de dicha comisión a mediados de 1990.

intervenciones colectivas, la política exterior mexicana ha sido más reticente en aceptarlas. Lo anterior no significa que en la política exterior mexicana no persistan los "viejos" temas del nacionalismo, la guerra o la distribución de la riqueza. En lo que toca al primero de ellos, aunque el nacionalismo mexicano ha sufrido transformaciones importantes durante la década de los noventa, difícilmente puede decirse que ha desaparecido como factor condicionante en la toma de decisiones hacia el exterior. Al mismo tiempo, si bien es cierto que el concepto de soberanía se ha venido modificando en los últimos años (en el mundo y en México) y que cada vez nos movemos más hacia una soberanía des-estatizada,²¹ la recurrencia a este concepto para aminorar algunas vulnerabilidades frente al exterior va a estar todavía presente en los próximos años.

La guerra no ha sido un tema o punto de referencia importante en la política exterior mexicana. Recuértese que, por muchas razones internas y externas, México no ha estado involucrado de manera directa en conflictos bélicos con otros países desde el triunfo de la Revolución Mexicana. Sin embargo, el tema de la guerra tuvo relevancia para nuestro país durante los años ochenta, en razón de la perspectiva de un posible conflicto generalizado en Centroamérica. En el futuro, es probable que el tema del conflicto bélico reaparezca en caso de inestabilidad en áreas de interés directo para México, como el Caribe.

Finalmente, en lo que se refiere a la distribución de la riqueza, si bien es cierto que la pertenencia de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha complicado la participación de nuestro país en las instancias tercermundistas que han abogado por un nuevo orden económico internacional durante los últimos años, como el Grupo de los 77, la persistencia de agudos problemas de desigualdad socioeconómica en el país hará muy difícil que este tema pueda ser soslayado en el futuro.

²¹ La literatura al respecto es muy amplia. Pueden verse, entre otros, Marianne Heiberg (ed.), *Subduing Sovereignty. Sovereignty and the Right to intervene*, Londres, Pinter, 1994, 154 pp.; Abram Chayes y Antonia Handler Chayes, *The New Sovereignty. Compliance with International Regulatory Agreements*, Cambridge, Harvard University Press, 1995, 417 pp.; Michael Ross Fowler y Julie Marie Bunck, *Law, Power and the Sovereign State. The Evolution and Application of the Concept of Sovereignty*, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1995, 200 pp.; y Kenichi Ohmae, *The End of the Nation-State. The Rise of Regional Economies*, Nueva York, Simon & Schuster, 1996, 211 pp.

Influencia en los estudios sobre política exterior mexicana

Por razones sobre las cuales valdría la pena abundar en otro trabajo, hasta la década de los ochenta la política exterior fue un punto de consenso para la mayoría de las fuerzas políticas en México. El nacionalismo articulado por la Revolución Mexicana funcionó como un espacio consensual bastante efectivo y como uno de los pilares de legitimación del régimen revolucionario. Ello se reflejó en los estudios académicos sobre la política exterior.

Es probable que la naturaleza pública de la mayoría de las instituciones educativas que realizaban esos estudios,²² la presencia de muchos diplomáticos en el medio académico mexicano y, quizás más importante, el consenso nacionalista que los gobiernos revolucionarios lograron articular expliquen el hecho de que los estudios realizados, hasta la década pasada, fueran poco críticos de la política gubernamental hacia el exterior y reflejaran, en buena medida, los temas y las preocupaciones de la posición oficial.

Un buen indicador de las tendencias descritas se puede encontrar en la bibliografía sobre política exterior mexicana elaborada por Bernardo Sepúlveda Amor —secretario de Relaciones Exteriores de México entre 1982 y 1988— para los años de 1980 a 1993.²³ Dicha bibliografía registra la mayor parte de los trabajos académicos sobre política exterior mexicana elaborados en esos años, además de que da una idea clara de los temas abordados y de los enfoques utilizados. Lo primero que llama la atención en dicha bibliografía es el gran número de temas de la “vieja agenda” internacional: el tema que más fichas bibliográficas presenta es el de la crisis centroamericana.²⁴ Éste, y otros temas tradicionales como “relaciones con América Latina”, “asuntos multilaterales” y “cuestiones jurídicas”, ocupan casi la mitad de dicha bibliografía. Asimismo, aparecen otros temas en los cuales predomina el tratamiento tradicional (“política exterior” o “relaciones México-Estados Unidos”) y en donde la importancia del Estado-nación es fundamental, así como el llamado a la soberanía. Incluso en el tratamiento de los temas restantes, que en principio formarían parte de la “nueva” agenda, como comercio, TLC y GATT; deuda externa; migración y refugiados; y narcotráfico, se refleja la preocupación por la defensa de la soberanía frente a otros países, principalmente Estados Unidos, o frente a actores cuyos efectos se consideran negativos, como el Fondo Monetario Internacional (FMI).

²² Véase el artículo de Arturo Borja en este mismo volumen.

²³ Bernardo Sepúlveda Amor, “Asuntos internacionales de México: una bibliografía (1980-1993)”, en César Sepúlveda (comp.), *op. cit.*, pp. 575-646.

²⁴ 115 fichas, de un total de 678.

A pesar de lo anterior es difícil afirmar que en la actualidad exista todavía un claro consenso en los temas y en el tratamiento de la política exterior mexicana. Tampoco se puede afirmar que el consenso nacionalista que generó la política exterior se mantenga en los últimos años del siglo. En realidad se ha presentado un cambio importante en este aspecto debido fundamentalmente a dos razones. Por un lado, la proliferación de trabajos académicos en el extranjero (principalmente Estados Unidos y Europa) que abordan los temas de la nueva agenda y que cuestionan seriamente el tratamiento tradicional de los temas internacionales, basado en el nacionalismo y la defensa de una soberanía estatocéntrica; ello ha influido en muchos académicos mexicanos, quienes cada vez interactúan más con sus colegas del exterior. Por otro lado, el desgaste del discurso nacionalista gubernamental tradicional,²⁵ combinado con la evolución política del país, que ha dado mayor prioridad al desarrollo democrático y a la defensa de los derechos humanos, han hecho que aparezcan más y más voces que cuestionan desde una perspectiva liberal una política exterior basada en un discurso tradicional.

Conclusiones

La aparición de una "nueva agenda" internacional no ha evitado que algunos temas de la "vieja agenda" continúen presentes. No obstante, la forma en que un país se vincula con unos o con otros temas depende de su inserción específica en el orden de la posguerra fría.

En el caso de México, el ensayo ha sugerido que la integración al centro industrializado e interdependiente de la posguerra fría ha sido parcial y que aún subsisten áreas del país que funcionan con la lógica de la periferia y es probable que permanezcan así por mucho tiempo. Esta peculiar inserción de México al centro de la posguerra fría, fragmentada e incompleta, provoca que aquel que quiera estudiar la política exterior mexicana va a necesitar tanto de la "nueva" como de la "vieja" agenda internacional.²⁶ A pesar de los progresos en la integración comercial con Estados Unidos y de la consolidación de un modelo democrático, el cual acercará a México a las reglas de funcionamiento del centro

²⁵ Desgaste que ha sido fomentado por la intención explícita del gobierno para vincularse al centro industrializado de la posguerra fría, a través del TLC. Sobre el particular, véase Jorge Chabat, "La política exterior de Salinas de Gortari...".

²⁶ El propio Huntington habla de países "desgarrados", entre Occidente y el resto del mundo, y pone a México como ejemplo de ello. Véase Huntington, *op. cit.*

industrializado de la posguerra fría, es factible esperar que los rezagos económicos y políticos subsistan por muchos años; ello alimentará el recurso al nacionalismo, y las reivindicaciones sociales de buena parte de la población mexicana. El entendimiento de esta compleja agenda es el principal reto del gobierno y de los estudiosos de la política exterior mexicana.

La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México

Blanca Torres*

A un cuando desde hace varias décadas se acepta la presencia de actores no estatales en las relaciones internacionales de México, la gran mayoría de los estudios sobre éstas reflejó, hasta fechas recientes, una visión estatocéntrica. Explícita o implícitamente, esos análisis adoptaron una perspectiva teórica realista, con su énfasis puesto en el Estado como el actor principal, así como en el carácter unitario y el comportamiento racional de éste. La perspectiva estatista también era muy utilizada en el análisis de la política exterior.¹ Lo anterior no significa que se ignorara que, dentro del país, con alguna frecuencia surgían posiciones encontradas sobre la actuación que el Estado debía mantener en la arena internacional, como lo demostraban algunos estudios históricos y otros que se centraban en la relación entre la política interna y la externa.² Pero

*Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

¹ Antonio Carrillo Flores definió política exterior como: "Las decisiones de carácter estratégico o táctico que nuestro país toma para la defensa y promoción de sus intereses en sus relaciones con el resto del mundo". Otros estudiosos incluyen las acciones. En otras palabras, la política exterior no sólo consiste en decisiones (intenciones) sino también en acciones (comportamiento práctico), las que, a su vez, están interrelacionadas. Véase James Rosenau, "Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy", en Charles F. Herman (*et al.*), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen, 1987, pp. 1-4.

² Algunos revelaban diferencias dentro del propio aparato estatal, incluso en el mismo gabinete; otros demostraban la actuación de grupos, organizaciones y hasta individuos que, en la promoción o defensa de sus intereses u objetivos, buscaban influir en la toma de decisiones

se argumentaba que, en última instancia, el Estado mexicano definía lo que era el interés nacional y actuaba en consecuencia. El grado notable de autonomía que el Estado mexicano mostraba respecto de la sociedad en una gran variedad de áreas reforzaba esa percepción.

Conforme avanzaron los años ochenta esto fue cambiando, aunque con un retraso indudable respecto de lo que había sucedido en otras latitudes.³ Cada vez con mayor frecuencia se insistió en que la presencia de un número creciente de actores no estatales en las relaciones internacionales de México complicaba el manejo de éstas por parte del Estado. Este último enfrentaba, se advertía, crecientes problemas para controlar o canalizar la actividad de esta multiplicidad de actores.

Varios analistas pusieron énfasis en la práctica creciente de individuos, grupos y organizaciones mexicanos que en la defensa o la promoción de sus intereses no actuaban sólo en la arena política interna sino en la de otros países o, incluso, preferían éstas últimas. Reconocían que con anterioridad, si bien algunos intereses extranjeros habían llevado a cabo labores de cabildeo en foros externos (incluyendo, por ejemplo, el Congreso de Estados Unidos, con lo cual se buscaba presionar a México para que modificara ciertos aspectos de su política exterior o interna), los grupos y las organizaciones mexicanas claramente habían preferido la arena política interna (que, dadas las características del sistema político mexicano, normalmente significaba el Ejecutivo).

En cambio, según señalaban los mismos analistas, desde principios de la década de los años ochenta, esos grupos y organizaciones mexicanos estaban realizando labores de cabildeo en organismos internacionales y en arenas políticas estadounidenses. Con frecuencia, este cabildeo buscaba la modificación de las políticas o del comportamiento interno de las autoridades mexicanas, pero, al realizarse en el exterior, obligaba al gobierno a dar respuestas que, en ocasiones, significaban cambios en la política externa.

de política exterior. Véanse *Historia de la revolución mexicana*, México, El Colegio de México, (varios volúmenes); Olga Pellicer, *México y la revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972; y Soledad Loaeza, *Clases medias y política en México*, México, El Colegio de México, 1988. Para un periodo posterior, véase Yoram Shapira, *Mexican Foreign Policy under Echeverría*, Washington, Georgetown University (Center for Strategic and International Studies, the Washington Papers, núm. 56), 1978.

³ La literatura sobre relaciones internacionales incluye, desde fines de los años cincuenta, referencias a la irrupción de nuevos actores en la escena mundial. A los Estados, se afirmaba, se habían ido sumado organizaciones internacionales, partidos políticos, sindicatos, etcétera. A principios de los años setenta se puso énfasis en la creciente actuación y el peso de las empresas transnacionales y, un poco más tarde, en las organizaciones u organismos no gubernamentales (ONG).

Otro de los cambios señalados con frecuencia en los estudios sobre las relaciones internacionales de México es el notable aumento de las relaciones intergubernamentales, esto es, entre dependencias del gobierno a nivel federal, estatal o municipal que tienen contactos directos con las de otros países, sobre todo de Estados Unidos.⁴ Asimismo, se subraya el aumento de grupos y organizaciones con claros objetivos de influir en el establecimiento de las grandes líneas de la política exterior del país y la proliferación del número de dependencias gubernamentales que participan en la formulación de dicha política o que tienen un papel importante en su puesta en práctica. En ocasiones, esta puesta en práctica conlleva una redefinición, de hecho, de la política exterior mexicana.⁵

En consecuencia, hoy es frecuente la afirmación de que el realismo, como enfoque teórico, es insuficiente para explicar las tendencias en las relaciones internacionales de México; lo mismo sucede con el estatismo al analizar la política exterior.⁶ No falta quien llegue al extremo de poner en duda la utilidad de la noción de política exterior —basada en un modelo de Estados-nación, separados territorialmente—, debido a la ampliación e intensificación indudables de las vinculaciones transnacionales.⁷

Aquí pretendo ahondar en los cambios antes apuntados con el propósito de hacer una primera estimación de su alcance. Se trata del inicio de nuevas tendencias y la información accesible aún es escasa, por lo que mi objetivo es simplemente describir algunos fenómenos recientes con el afán de sugerir líneas de investigación o subrayar la importancia de continuar con otras. Seguramente el alcance de los cambios es todavía menor de lo que comúnmente se piensa, pero es probable que éste se profundice en el mediano plazo.

⁴ Véase Carlos Rico Ferrat, "La frontera México-Estados Unidos: sus particularidades y efectos en la relación bilateral", *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 46, primavera de 1995, pp. 50-58.

⁵ Véase Jorge Chabat, "La toma de decisiones en la política exterior mexicana", en Rosario Green y Peter Smith (comps.), *La política exterior en la agenda México-Estados Unidos*, México, FCE, 1989, pp. 87-123; y Víctor Arriaga, "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", *Foro Internacional*, vol. XXXIV, núm. 4 (138), octubre-diciembre de 1994, pp. 572-591.

⁶ Véase, por ejemplo, Jorge I. Domínguez, "Widening Scholarly Horizons: Theoretical Approaches for the Study of U.S.-Mexican Relations", ponencia presentada en el Seminario sobre la nueva agenda en la relación bilateral México-Estados Unidos, ITAM, 19-20 de mayo de 1995, pp. 8, 18 y ss. (mimeo.).

⁷ Véase Douglas A. Chalmers, "An End to Foreign Policy: the U.S. and Internationalized Politics", ponencia presentada en la Conferencia Crossing National Borders: Invasion or Involvement, Nueva York, Universidad de Columbia, 6 de diciembre de 1991.

Nueva participación en las relaciones internacionales de México

De entrada, reconozco que en la última década se han incorporado nuevos actores a las relaciones internacionales de México, además de que algunos de los actores tradicionales tienen ahora una presencia más visible o han modificado sus comportamientos. A ello me refiero cuando hablo de una nueva participación en las relaciones internacionales de nuestro país.

Los dos apartados siguientes del presente trabajo se centrarán sólo en algunos actores mexicanos, aunque también se mencionan sus intentos de vinculación con actores del exterior, lo cual permitirá vislumbrar la actuación de algunos de éstos. Así, se analiza la actuación de dos de los "actores tradicionales" relativamente poco estudiados (empresarios y sindicatos) y uno de los "nuevos", sobre el que existe una mayor literatura (las organizaciones no gubernamentales). También se intenta una primera reflexión sobre las formas en que, directa o indirectamente, han influido en la política externa mexicana.

Es necesario examinar, aunque sea brevemente, los factores que han estimulado esa nueva participación. Entre ellos se encuentran el avance de la globalización económica, que ha tenido impactos importantes sobre varios aspectos de las relaciones internacionales, incluyendo el estímulo al desvanecimiento paulatino de las fronteras entre lo nacional y lo internacional. También, la revolución en las comunicaciones, la cual facilita los contactos entre individuos y organizaciones de distintos países con objetivos afines y favorece que ciertos valores se compartan y que grupos con intereses parecidos se organicen en acciones comunes.⁸ A estos cambios habría que añadir otro elemento, quizá crucial, en la modificación de la actuación de algunos de los viejos actores mexicanos: el abandono del patrón de crecimiento económico basado en la sustitución de importaciones con un alto nivel de proteccionismo, en favor de una economía abierta. Dentro de este esquema sobresale, por supuesto, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Estos procesos han impulsado o inducido a varios actores a intensificar su actuación más allá de las fronteras de México, ya sea en forma individual o en alianza con actores afines de otros países, y a esforzarse por incidir en la toma de decisiones de política exterior en nuestro país.

⁸ Véase Judith Goldstein y Robert Keohane, *Ideas & Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*, Ithaca, Cornell University, 1993.

La nueva participación de los actores tradicionales

Aquí se analizará la participación de sólo dos actores tradicionales, o "viejos actores": empresarios y sindicatos.

El sector empresarial

El patrón económico basado en la sustitución de importaciones que México siguió hasta los primeros años de la década de los ochenta explica, en gran parte, el escaso interés de los empresarios mexicanos en participar en la toma de decisiones de política externa y su limitada actividad en el exterior.

Con alguna frecuencia, el empresariado mexicano procuró convencer o presionar al gobierno para que adoptara o mantuviera determinada posición en materia de política exterior económica, ya fuera relacionada con el comercio o con la inversión extranjera, entre otros aspectos. En otras ocasiones, buscó modificar aspectos de la política exterior que, en su opinión, afectaban negativamente sus intereses al provocar tensión o deterioro en la relación con Estados Unidos.⁹ Sin embargo, por lo general, los empresarios mexicanos no intentaron influir en el establecimiento de las grandes líneas de la política exterior; cuando lo hicieron, usaron a las organizaciones empresariales para expresar sus posiciones (organizaciones que han fungido como mecanismos de consulta pública del gobierno) y, cuando lo consideraron necesario, también recurrieron a los medios de comunicación masivos.

El cambio en el patrón de crecimiento económico, iniciado a principios de la década de los ochenta, explica la modificación de la actitud y el comportamiento tradicional de una parte del empresariado mexicano, la cual no sólo continuó expresando su oposición a los aspectos de la política exterior que consideraba que afectarían negativamente sus vinculaciones económicas en el extranjero sino que, primero tímida y después activamente, ha comenzado a impulsar políticas propias o dado su apoyo a las iniciativas gubernamentales que les parecen más pertinentes.

Como ejemplo de la primera línea de actuación, recuérdese el intento empresarial para lograr la "moderación" de la política exterior hacia Centroamérica, debido a la preocupación que causaba en ese sector económico un eventual efecto negativo en la relación México-Estados Unidos. Conforme esta relación bilateral se tensó por diferencias en éste y otros temas, se multiplicaron los llamados públicos y privados —tanto de dirigentes de organizaciones empresariales como de empresarios individuales— que urgían al

⁹ Véanse, por ejemplo, Pellicer, *op. cit.* y Loaeza, *op. cit.*

gobierno a buscar una rápida conciliación con el vecino del norte. Entre la gran mayoría de los empresarios prevaleció la visión de que la postura del gobierno mexicano sobre el tema centroamericano se debía más al respeto de "principios abstractos" que a la defensa de intereses reales del país. Muy pocos percibieron la estrecha vinculación entre ambos.¹⁰

El activismo empresarial en política exterior económica y, en particular, comercial fue más novedoso. De hecho, se inauguró en 1979, aunque con signo distinto. En ese año, algunos organismos empresariales participaron en el debate sobre la posibilidad del ingreso de México al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) se opuso tenazmente a dicho ingreso, mientras que otras cámaras mostraron un tibio apoyo a la idea.¹¹ Como es conocido, México no ingresó al GATT en esa ocasión, sino hasta 1986.

En los 10 últimos años, por el contrario, los representantes empresariales políticamente más activos fueron aquéllos interesados en la apertura de la economía, particularmente en el TLC. Si opositores y defensores de la apertura no parecen haber sido actores importantes en la decisión de adherirse al GATT, en 1986, no sucedió lo mismo al iniciarse las negociaciones del TLC.

Admitamos, a falta de evidencia que pruebe lo contrario, que el Ejecutivo mexicano tomó la iniciativa de aceptar el ofrecimiento —hecho años antes por funcionarios estadounidenses— de iniciar las negociaciones del TLC. Al parecer, ni los empresarios mexicanos ni otros actores presionaron directamente en favor de esa aceptación, aunque desde hacía varios años importantes organizaciones empresariales defendían en público y en privado las bondades de la apertura.¹²

¹⁰ Para un estudio de las grandes líneas de la política exterior del periodo y, en particular, para la política hacia Centroamérica y los problemas que provocó con Estados Unidos, véanse Bernardo Sepúlveda, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. XXIV, núm. 4 (96), abril-junio de 1984, pp. 407-414; Ricardo Valero, "Contadora: la búsqueda de la pacificación en Centroamérica", *Foro Internacional*, vol. XXVI, núm. 2 (102), octubre-diciembre de 1985, pp. 123-156; Susan Kaufman Purcell, "Demystifying Contadora", *Foreign Affairs*, vol. 64, núm. 1, otoño de 1985, pp. 74-95; Carlos Rico F., "El proceso de Contadora en 1985. ¿Hasta dónde es posible incorporar las preocupaciones de Estados Unidos?", en Gabriel Székely (comp.), *México-Estados Unidos 1985*, México, El Colegio de México (Colección México-Estados Unidos), 1986, pp. 105-116.

¹¹ Esta oposición, la opinión de un sector importante del PRI y la de un grupo de intelectuales de izquierda pesaron, al parecer, en el ánimo del entonces presidente José López Portillo (1976-1982) quien, finalmente, decidió no dar el paso. Dale Story, "Trade Politics in the Third World: a Case Study of the Mexican GATT Decision", *International Organization*, vol. 36, núm. 3, otoño de 1982, pp. 767-794.

¹² Destacan, entre ellas, el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM) y el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN).

De hecho, un número importante de grandes y medianos empresarios, la mayoría de ellos dedicado a la exportación o cuyos intereses incluían a los mercados externos, sería la base sobre la cual se asentaría la coalición que el gobierno mexicano fue forjando durante el proceso de negociación del TLC. Además, el gobierno aprovecharía la experiencia de estos empresarios en materia de negociación económica con los estadounidenses.

Existe información suficiente para afirmar que ese grupo de empresarios se sumó de inmediato al esfuerzo gubernamental para promover la firma del TLC en Estados Unidos. Concertada de manera explícita o implícita con las autoridades mexicanas, la actividad de dicho empresariado en favor del TLC en Estados Unidos fue intensa e incluyó el cabildeo directo e indirecto.¹³ Así, buscó neutralizar la oposición al tratado a través de contactos con empresarios y dirigentes de cámaras empresariales estadounidenses, a quienes informaron detalladamente sobre la situación de la industria nacional. Al cabildeo empresarial se sumó una amplia campaña de prensa en la nación vecina. La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) jugó un papel importante en la tarea de promoción del TLC; se trata de una estructura cúpula de representación, comunicación y coordinación, dentro del sector privado y con el gobierno, que fue creada en 1990.¹⁴

No se sabe si toda esta actividad tuvo un impulso gubernamental, como sí lo hubo en el caso de las organizaciones empresariales estadounidenses. Ante la creación y gran actividad de la "coalición antitratado", el entonces presidente estadounidense George Bush alentó a algunas organizaciones empresariales de su país a manifestarse públicamente en favor del TLC.¹⁵ De este modo, empresarios de los dos países promovieron paralelamente el tratado. Aunque ambos lados

¹³ En la mayoría de los casos, los contactos con el Congreso estadounidense se limitaron a la participación en las audiencias públicas. Cuando los empresarios mexicanos más interesados en el tratado vieron amenazas fuertes a su aprobación, trataron de que sus colegas estadounidenses hicieran cabildeo con sus representantes en el Congreso.

¹⁴ Para un cuidadoso estudio de su actuación, véase el ensayo de Carlos Alba Vega, "La Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE): un caso de cooperación entre los sectores público y privado en México", en *Comercio Exterior*, vol. 47, núm. 2, febrero de 1997.

¹⁵ Entre ellas, la Business Roundtable; la United States Chamber of Commerce; la National Association of Manufacturers; el National Foreign Trade Council; el United States Council of the Mexico-United States Business Committee; y la recién creada Hispanic Chamber of Commerce. Véase Frederick W. Mayer, "U.S. Domestic Politics and North American Integration" (mimeo); y, del mismo autor, "El Congreso y las negociaciones para el libre comercio en América del Norte: ¿elecciones de la 'vía rápida'?", en Gustavo Vega Cánovas (coord.), *Liberación económica y libre comercio en América del Norte*, México, El Colegio de México, 1993, pp. 359 y ss.

niegan que haya existido una coalición, su acción tuvo algún grado de coordinación y el intercambio de información fue más o menos constante.¹⁶

Muchos empresarios mexicanos, incluso algunos recelosos del tratado, buscaron activamente influir en sus disposiciones específicas. No trataron de rechazar la apertura comercial y económica, pero sí de influir en su ritmo.¹⁷ Más que las consultas públicas y las declaraciones en diversos foros, la actividad que tuvo más impacto en el logro de este objetivo fue —según todo indica— la participación en la COECE y, posteriormente, en el llamado “cuarto de al lado” o “cuarto de junto”.¹⁸ Para comenzar, el empresariado nacional elaboró, entre otros documentos, autoevaluaciones y diagnósticos sobre su competitividad, por sector industrial y, en su caso, agropecuario, mismos que incluían sugerencias de calendarios para la desgravación. Posteriormente, el inesperado cambio de estrategia que planteaba que la negociación fuera por temas —y no por sectores— hizo más urgente el contacto directo entre empresarios y negociadores.¹⁹

La práctica de consulta paralela que el gobierno mexicano mantuvo a lo largo de las negociaciones, en un claro juego a dos niveles, constituyó un canal de comunicación informal muy importante. Los empresarios que tuvieron voz a través de ese mecanismo fueron pocos, pero representativos de sus respectivos sectores. A decir de algunos representantes empresariales que participaron en el proceso, la influencia real de esta práctica fue efectiva pues, afirman, las sugerencias de varios sectores fueron recogidas.²⁰

Debe reconocerse, sin embargo, que la gran mayoría de los empresarios medianos y pequeños estuvo al margen del proceso y acudió poco a otros medios para hacer oír sus preocupaciones. Al respecto, resultan interesantes dos interpretaciones sobre la escasa voluntad o capacidad de los empresarios potencialmente afectados para adoptar una posición colectiva frente a la apertura hacia el exterior, la firma del TLC y la reforma económica global. La primera subraya el patrón tradicional de las relaciones Estado-empresarios,

¹⁶ *Hacia un tratado de libre comercio en América del Norte*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1991.

¹⁷ Aunque poco antes había habido una apertura unilateral muy amplia, todavía existían sectores clave que mantenían un buen grado de protección.

¹⁸ En esta primera etapa, previa a las negociaciones, la COECE jugó a nivel interno un papel importante para que gobierno y empresarios llevaran una posición conjunta.

¹⁹ Véase Alba, *op.cit.*

²⁰ Su éxito dependió, según un representante empresarial, de la solidez de la argumentación y el grado y la oportunidad de la participación de los empresarios del sector respectivo, que comenzaba con una buena “concertación de la cadena productiva” —proveedor, comercializador, comprador, etcétera. Entrevista con el ingeniero Everardo Souza, septiembre de 1996.

caracterizado por redes de reciprocidad clientelar en las cuales la excepción y la discrecionalidad dificultarían las alianzas horizontales. En la coyuntura específica que aquí se analiza, esta interpretación agregaría la agudización de las hondas diferencias estructurales dentro del sector privado, ocasionada por la aplicación de un "paquete" de políticas y acciones con efectos cruzados y, en ocasiones, contradictorios.²¹

La otra interpretación incluye también la confianza de los empresarios en que el TLC influiría en la reforma y estabilidad de la economía, como uno de los factores internos que explican la ausencia de una oposición colectiva de los intereses que serían afectados negativamente. En otras palabras, el TLC aparecía como parte sustancial de la reforma económica. Sin embargo, esta interpretación parece dar más peso a la "exclusión institucional", que aunada a la asimetría en los flujos de información sobre los impactos potenciales del tratado, inhibió la acción colectiva.²² Estas mismas razones explicarían la pasividad frente a las medidas previas de reducción del proteccionismo y, en particular, a la apertura unilateral de 1987, la cual se consideró como elemento sustantivo de un conjunto de medidas para reducir la inflación que amenazaba con desbocarse.²³ Si el problema principal fue la exclusión, habría que investigar por qué motivos los empresarios potencialmente afectados ni buscaron ni aceptaron, al parecer, alianzas transnacionales.

Con el TLC en marcha, la COECE y las consultas gubernamentales prosiguieron, de acuerdo con dos vertientes de acción: a) afinación de las estipulaciones del tratado y seguimiento de su aplicación; y b) negociaciones comerciales con otros países de América Latina. Según algunos empresarios, existe "una interacción estrecha, basada en el respeto" con el gobierno.²⁴

²¹ Blanca Heredia, "Estructura política y reforma económica: el caso de México", *Política y gobierno*, vol. 1, núm. 1, enero-junio de 1994, pp. 5-46.

²² Véase Manuel Pastor y Carol Wise, "The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy", *International Organization*, vol. 48, núm. 3, verano de 1994; también, Nora Lustig, *Mexico: The Remaking of an Economy*, Washington, Brookings Institution, 1992; y Stephanie R. Golab, "¿Un nuevo orden internacional? La decisión de México respecto al libre comercio", *Estados Unidos. Informe trimestral*, (CIDE), vol. 3, núm. 1, primavera de 1993.

²³ Se sugiere asimismo que, para entonces, los opositores —empresarios concentrados en el mercado interno— se habían debilitado por la crisis económica y la apertura comercial unilateral iniciada a partir de 1985. Pastor y Wise, *op. cit.*, p. 467.

²⁴ La COECE tiene ahora una estructura a "imagen de espejo" respecto a la de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), dependencia que sigue encabezando la actividad gubernamental en la materia. Por ejemplo, por cada "jefe de mesa" de cada capítulo de negociación de los tratados que existe en la SECOFI, se ha nombrado una contraparte en la COECE, que es un empresario o directivo de empresa en activo, y no un funcionario de la coordinadora. Sucede lo mismo en los comités de seguimiento del TLC. Por supuesto también participa la

Los empresarios continúan realizando acciones —si no concertadas, sí paralelas a las del gobierno— para garantizar la buena marcha del TLC a través de contactos con sus contrapartes estadounidenses. Por ello se ha seguido lo que un representante empresarial denomina “el método de bujías”. Esto es, cuando surgen problemas, en particular de esfuerzos proteccionistas de algunos intereses estadounidenses, los empresarios mexicanos instan a sus proveedores y compradores de Estados Unidos a realizar labores de cabildeo en ese país. Un ejemplo lo encontramos en el caso de la exportación del tomate.²⁵ Hasta ahora parece haberse logrado una acción conjunta de los empresarios mexicanos en defensa de un sector o grupo empresarial amenazado. Sin embargo, es de esperarse que la multiplicación de los lazos y contactos conlleve el peligro de un rompimiento de la unidad. También es probable que las solicitudes de apoyo en sentido inverso —de estadounidenses a mexicanos— hagan difícil el mantenimiento de un frente unido.

El surgimiento de una nueva participación del empresariado estuvo vinculado con el TLC. En el mediano plazo es probable que haya un mayor activismo en varios terrenos: el empresario no puede mantener un papel pasivo en un nuevo entorno económico abierto, en el cual el sector exportador es el más dinámico. El empresariado buscará que el gobierno adopte líneas generales de política exterior en defensa o promoción de sus intereses comerciales; los tiempos en los cuales los empresarios iban “al remolque” del gobierno, como en los esfuerzos de diversificación económica de los años sesenta y setenta, podrían dar paso a una dinámica inversa.²⁶

No hay que olvidar, tampoco, que el empresariado nacional ha comenzado a invertir en mayor volumen y con mayor consistencia fuera de nuestras fronteras. Antes sólo parecía legítimo que los empresarios mexicanos invirtieran en países de desarrollo relativo similar o menor al nuestro; de hecho, los

cámara empresarial especializada respectiva y se observa un aumento de la participación individual de los empresarios interesados.

²⁵ Representantes de industriales mexicanos solicitaron a sus proveedores que hicieran cabildeo frente a los intentos de los agricultores de Florida para que se instauraran barreras a este producto. La estrategia seguida fue descrita en términos coloquiales por un dirigente empresarial, asegurando que “todos somos tomateros”. Entrevista con el ingeniero Everardo Souza.

²⁶ Algunos estudios muestran que el gobierno encabezó los primeros esfuerzos de diversificación comercial, mientras que los empresarios expresaban sólo un tibio interés cuando no un franco desgano. Véase Wolfgang König, “México frente a la ALALC y los otros mecanismos latinoamericanos de integración económica”, *Foro Internacional*, vol. XIV, núm. 4 (56), abril-junio de 1974; y Miguel S. Wionczek, “Surgimiento y decadencia de la integración económica latinoamericana”, *Foro Internacional*, vol. XI, núm. 1 (41), julio-septiembre de 1970, pp. 175-203.

depósitos en el extranjero se veían con suspicacia o enojo. Ahora, en cambio, los empresarios parecen subrayar la conveniencia de invertir parte de sus capitales en países desarrollados. La inversión en Estados Unidos se ve hoy como forma de estimular la vinculación con México.²⁷ Asimismo, a diferencia del pasado, el empresariado mexicano parece dispuesto a velar y exigir por su futuro económico por encima de cualquier tipo de consideración. Este nuevo tipo de actuación emergió luego de la promulgación de la Ley Helms-Burton, en Estados Unidos: la crítica pública de los empresarios mexicanos no se hizo esperar, como tampoco lo hicieron sus demandas de protección al gobierno mexicano. Con este fin, han trabajado con el gobierno en la formulación de una estrategia de defensa en contra de la Helms-Burton, que incluye la llamada "ley antídoto", cuya pronta promulgación solicitaron reiteradamente en privado y en público. Aunque algunos de sus dirigentes han llamado a la cautela con el objeto de no deteriorar la relación bilateral con Estados Unidos, otros han exigido firmeza. Ciertamente les preocupa el destino de las inversiones concretas en Cuba, pero les inquieta más el establecimiento de precedentes que pueden serles dañinos.²⁸

Los canales formales de consulta con el gobierno, así como aquéllos informales surgidos a raíz del TLC, se mantienen. Se ha propuesto la necesidad de formalizar estos últimos y de abrir nuevos espacios; por ejemplo, una sugerencia que se discute ya en algunos medios ligados a los empresarios es la creación de una instancia parecida al Consejo de Relaciones Internacionales de Estados Unidos, en la cual pudieran discutirse las grandes líneas de la política exterior.²⁹ Por supuesto que no a todos les atrae la propuesta de discutir temas que consideran "propriadamente empresariales" en un foro al cual tuvieran acceso otros actores, por lo que sugieren el mantenimiento y la expansión de canales directos con el gobierno para tratar aquellos temas relacionados con el manejo de las relaciones económicas con el exterior. Cabe señalar que, a pesar de que la opinión de la necesidad de ampliar la actuación efectiva del Congreso se ha generalizado, los empresarios no lo ven como una arena en donde actuar.

²⁷ Recientemente, un grupo de empresarios mexicanos anunció su disposición a invertir en Gran Bretaña y viajó a ese país en busca de los renglones más atractivos. De acuerdo con dichos empresarios, sus inversiones en ese país incrementarían la confianza en México. Sus contactos no se limitaron a los círculos empresariales o financieros sino que incluyeron al primer ministro británico. Véase *La Jornada*, 12 de septiembre de 1996.

²⁸ Igualmente, los ha puesto a la defensiva casos como el del "embargo del atún", que se percibió también como la aplicación extraterritorial de leyes estadounidenses.

²⁹ Véase Lorenzo Lazo, "Criterios básicos para la creación de un Consejo Internacional Mexicano. Notas de trabajo para discusión", 1996 (mimeo.).

El sector laboral

Hace mucho que las grandes confederaciones sindicales mexicanas abandonaron el activismo lombardista que en el frente externo mantuvieron hasta los años cuarenta. No obstante, algunas tendencias visibles desde el inicio de la década anterior parecen estimular una mayor participación en las relaciones internacionales de México. Dichas tendencias fueron fortalecidas, en el pasado reciente, por las negociaciones sobre el TLC y, en particular, por aquellas que hicieron posible la firma de uno de los dos acuerdos paralelos del TLC: el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte.

En México, el avance en la globalización de la producción generó un acelerado crecimiento de las maquiladoras y de plantas subsidiarias de importantes empresas extranjeras, básicamente del sector automotriz. Ello estimuló intentos de acercamiento por parte de sindicatos estadounidenses, y uno alemán, a sus contrapartes mexicanas.³⁰ En el caso de las maquiladoras, las organizaciones laborales estadounidenses se mostraron interesadas en alentar la sindicalización; en el de la industria automotriz, en impulsar la democratización de los sindicatos.³¹ Evidentemente, su objetivo principal era evitar la migración de industrias a nuestro país o la ampliación de las subsidiarias existentes, atraídas por los bajos salarios y por condiciones de trabajo menos onerosas para las empresas, con la consecuente pérdida de empleos en el país de origen. Una manera de prevenir aquella migración era la existencia de sindicatos mexicanos más combativos que lograran la gradual equiparación de salarios y condiciones de trabajo. Se dio, incluso, un primer intento de alianza: desde 1987, una de las organizaciones laborales agrícolas de Estados Unidos —el Farm Labor Organizing Committee, afiliado a la AFL-CIO— estableció ligas con el Sindicato Nacional de Trabajadores Agrícolas, afiliado a la Confederación de Traba-

³⁰ En 1987, los trabajadores alemanes de la Volkswagen apoyaron a sus colegas de Puebla durante una larga huelga, para lo cual se negaron a aumentar su producción para compensar la ausencia de la producción mexicana. En 1992 volvieron a intentarlo, aunque sin resultados exitosos.

³¹ Véanse Jorge Carrillo V., "The Evolution of the Maquiladora Industry: Labor Relations in a New Context", en Kevin Middlebrook (ed.), *Unions, Workers and the State in Mexico*, La Jolla, Centro de Estudios Estados Unidos-México, UCSB, 1991; Middlebrook, "Transnational Industrialization and Labor Alliances: Mexican Automobile Workers confront Industrial Restructuring and North American Economic Integration", ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Internacional de Estudios Latinoamericanos (LASA), Los Ángeles, California, septiembre de 1992; y, del mismo autor, "Union Democratization in the Mexican Automobile Industry: a Reappraisal", *Latin American Research Review*, vol. 24, núm. 2, 1989, pp. 69-93.

jadores de México (CTM). Su objetivo era apoyarse mutuamente en las negociaciones colectivas con su empleador, la Campbell's Soup Co.³²

Dada la estructura del movimiento obrero mexicano y sus lazos con el Estado, no es de sorprender el escaso entusiasmo, cuando no la franca oposición, de la dirigencia obrera de las grandes confederaciones hacia los primeros intentos de establecer alianzas transnacionales entre organizaciones laborales. De ahí que los esfuerzos de los sindicatos del exterior que mantuvieron su decisión de acercamiento se orientaran hacia sindicatos alejados de la CTM, o marginales. Aun en estos casos, no se llegó a una concertación de estrategias, aunque sí se dieron apoyos financieros y otras muestras de solidaridad.³³

Cuando se iniciaron las negociaciones del TLC, las grandes confederaciones sindicales mexicanas respondieron con cautela a los intentos de acercamiento de los sindicatos estadounidenses. Más adelante, las mismas establecieron una clara distancia y manifestaron su rechazo a incorporarse a la coalición antitratado, a la cual se integraron varias de las grandes organizaciones sindicales estadounidenses. En realidad, no se pasó de unas cuantas reuniones intersectoriales, celebradas en los dos países, en las cuales participaron algunos de los grandes sindicatos mexicanos, entre ellos los electricistas.³⁴ La estrategia de la dirigencia obrera se centró en evitar que las presiones externas, al calor del TLC, llevaran a la reforma de la Ley Federal del Trabajo. Sin que su actuación fuera destacada, esa dirigencia participó también en el "cuarto de al lado" y dentro del Consejo Asesor del TLC, junto con representantes de los empresarios y de otros sectores sociales como las organizaciones no gubernamentales (ONG) y la academia, entre otros.

Dicho comportamiento ha sido explicado con base en dos factores, principalmente. El primero es la existencia de una percepción de juego de sumacero: de acuerdo con ella, los sindicatos mexicanos esperaban —de la misma

³² Se afirma que los representantes empresariales habían amenazado a los trabajadores de comprar la pasta de tomate de México si éstos encarecían exageradamente los costos de producción en Estados Unidos. Marfa Lorena Cook, "Regional Integration and Transnational Politics: Popular Sector Strategies in the NAFTA Era", ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Asociación Internacional de Estudios Latinoamericanos (IASA), Atlanta, Georgia, 10-12 de marzo de 1994, p. 21.

³³ Uno de los pocos casos de vinculaciones transnacionales que al parecer contó con la simpatía de Fidel Velázquez fue precisamente el de los sindicatos agrícolas arriba mencionados, que se asegura ha sido factor del éxito de esos lazos, en tanto que se han mejorado los salarios y las prestaciones de los mexicanos. Cook, *op.cit.*, p. 21.

³⁴ Cathryn L. Thorup, "The Politics of Free Trade and the Dynamics of Cross-Border Coalitions in U.S.-Mexican Relations", *Columbia Journal of World Business*, vol. XXVI, núm. 2, verano de 1991, pp. 12-26.

manera que lo temían los estadounidenses— que los trabajos que se perdieran en Estados Unidos fueran transferidos a México. El segundo son las estrechas ligas existentes entre la dirigencia obrera y el gobierno mexicano. Sin embargo, dentro de los factores explicativos de la actitud que la dirigencia laboral asumió, se ha puesto poco énfasis en la amenaza directa que ella podría haber percibido ante una posición diferente, comenzando con la posible modificación de la cláusula de exclusión a la cual hemos hecho referencia.³⁵

En contraste con la posición de las altas esferas de la dirigencia laboral, el Frente Auténtico del Trabajo (FAT), minúscula federación sindical, se convirtió en eje de una coalición opositora mexicana al TLC, también de tamaño modesto: la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio (RMALC), integrada también por ONG y académicos. El FAT trabajó muy de cerca con coaliciones estadounidenses y canadienses que se oponían al TLC;³⁶ incluso, estableció y consolidó lazos con sindicatos con los cuales antes no los tenía.³⁷ Su acción contribuyó a dar mayor legitimidad a las demandas de la coalición estadounidense antitratado, la cual, a su vez, pudo argumentar que estaba recogiendo preocupaciones mexicanas.³⁸ Esta estrategia del FAT estuvo muy relacionada con su percepción sobre las dificultades de acceso al proceso de toma de decisiones en México y de su escasa influencia potencial.³⁹

Hay indicios de que las grandes confederaciones sindicales coincidieron con el gobierno en reducir al máximo el alcance del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte, más limitado que aquel que se alcanzó en materia de cooperación ambiental.⁴⁰ Los pocos datos accesibles indican que, ya con el acuerdo en marcha, la dirigencia obrera ha tratado de minimizar los aspectos contenciosos del acuerdo y resaltar los asuntos de colaboración trilateral, principalmente en materia de educación. La voluntad de las grandes centrales obreras para mantener una distancia bien definida de sus contrapartes

³⁵ La distribución profundamente inequitativa de los costos del ajuste entre distintos segmentos de la clase obrera, importante factor en la falta de respuesta del sector obrero organizado al proceso de estabilización y ajuste, parece también útil en este caso. Véase Heredia, *op. cit.*

³⁶ El FAT orquestó la creación de la RMALC, con el ejemplo de Action Canada.

³⁷ Por ejemplo, en 1992 entró en una "alianza estratégica para la organización", con United Electrical, Radio, and Machine Workers of America (UE). Cook, *op. cit.*, p. 23.

³⁸ Thorup, *op. cit.*, pp. 12-26.

³⁹ Es esperable que grupos que se sienten marginales o fuera de un sistema político acudan a estrategias de enfrentamiento. El FAT optó por la alianza transnacional, que lo llevaría a tener presencia en un foro externo, con lo cual esperaba aumentar el impacto de su acción.

⁴⁰ De entrada, este acuerdo no contempla la creación de comisiones trilaterales y bilaterales, sino de una Oficina Nacional Administrativa en cada país.

estadunidenses se mantiene hasta ahora, además de que no hay indicios de intentos de acción conjunta para presionar a los gobiernos con base en el acuerdo laboral. Sólo uno de los grandes sindicatos mexicanos, el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (STRM), ha recurrido a la presentación de una queja al amparo de dicho acuerdo. Así, ante la Oficina Administrativa Nacional, establecida en la ciudad de México, según las disposiciones del acuerdo laboral, este sindicato alegó la violación de la libertad de asociación y el derecho a organizarse de los trabajadores de la empresa La Conexión Familiar, de San Francisco, California, subsidiaria de la compañía SPRINT.⁴¹ Atrás de esos esfuerzos de sindicalización se encontraba la organización Communications Workers of America (CWA), que mantiene desde hace algún tiempo lazos estrechos con el STRM. Como se sabe, dentro del movimiento obrero la situación del STRM es peculiar en cuanto a su afán de mantener un buen grado de autonomía de las organizaciones cúpula y de estar a la vanguardia de la modernización sindical. Por ello, bien puede verse esto como anticipo de un curso de acción a futuro.⁴²

Si bien la búsqueda de contactos y alianzas transnacionales por parte de los sindicatos estadunidenses poderosos disminuyó al firmarse el TLC, algunas filiales locales han mantenido ese interés. De hecho, sus esfuerzos por estrechar lazos con el FAT contribuyen a demostrar el desinterés en la acción conjunta que las centrales obreras mexicanas mantienen.⁴³ Recientemente se han discutido formas para reforzar los vínculos de esta modesta federación con las organizaciones sindicales estadunidenses International Brotherhood of Teamsters y Owner-Operator Independent Drivers Association, así como con Teamsters Canada, aunque la naturaleza de los lazos es todavía incierta.⁴⁴

El FAT también ha mantenido vínculos con organizaciones de menor tamaño, además de haberse involucrado en un esfuerzo coordinado de

⁴¹ La empresa cerró una semana antes de que se llevara a cabo la elección sindical, alegando problemas financieros; sin embargo, los trabajadores insistían en que la razón fue la prevención de la creación de un sindicato. Se llegó a consultas ministeriales apoyadas por el ministro de Trabajo de Canadá. *Inside NAFTA*, 6 de marzo de 1996, p. 16.

⁴² Para otras quejas presentadas al amparo del acuerdo laboral, que involucraban, entre otras, a maquiladoras de las General Electric Co. y Honeywell Corp., véase Lance Compa, "The First NAFTA Labor Cases: a New International Labor Rights Regime takes Shape", *U.S.-Mexico Law Journal*, Universidad de Nuevo México, Escuela de Leyes, 1995.

⁴³ Las más involucradas son las filiales locales de la UE, Teamsters y UAW. También la sección texana de la AFL-CIO creó un Comité de Solidaridad Fronteriza, con la intención de trabajar de cerca con sindicatos mexicanos en esa región. Cook, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁴ Miembros del FAT señalan que están en un periodo de exploración de formas de trabajo conjunto. *NAMI News*, The North American Institute, núm. 17, primavera de 1996, p. 9.

organización sindical, que lo ha llevado a la presentación conjunta de denuncias o quejas dentro del marco del acuerdo laboral.⁴⁵ Esas organizaciones han estimulado la participación de trabajadores y abogados laborales mexicanos como testigos en las audiencias correspondientes en el Congreso de Estados Unidos.⁴⁶

La relevancia para la formulación de la política exterior de las actividades de actores que buscan básicamente cambios en políticas o prácticas internas de México deriva de la vaguedad de algunas de las disposiciones del acuerdo laboral y del interés que tienen algunos actores de Estados Unidos y Canadá en que se les interprete de la manera más amplia. Hay indicios de que estos últimos pretenden seguir adelante en la promoción de un mayor grado de cooperación en materia laboral de la que hasta hoy el gobierno de México ha estado dispuesto a aceptar.

Ejemplo de esta intención es la sustancia de las quejas que se han presentado a la Oficina Administrativa Nacional (OAN) del acuerdo laboral en Estados Unidos. Aun cuando este acuerdo sólo contempla sanciones por violación reiterada de la ley en materia de trabajo infantil, salario mínimo y condiciones de salud y seguridad, la mayor parte de las quejas se ha centrado en el despido de trabajadores que intentan organizar sindicatos independientes. La OAN con sede en Estados Unidos aceptó revisar la primera queja en febrero de 1994; sin embargo, a fin de cuentas se rehusó a seguir adelante con dicha revisión, alegando que no podía concluir que México había fallado en aplicar sus leyes laborales.⁴⁷

Los líderes sindicales estadounidenses no ignoran las limitaciones del acuerdo laboral, pero siguen con su estrategia de presentar quejas y organizar campañas publicitarias para lograr su ampliación. Saben que su labor es de mediano o largo plazo, sobre todo, dada la reticencia que aún mantiene la dirigencia obrera mexicana tradicional. En esta tarea están apoyados por ciertas ONG, que han presentado algunas de las quejas. Las más recientes nos dejan

⁴⁵ Por ejemplo, en 1995 esta organización estuvo involucrada en la presentación de la queja contra cinco maquiladoras de Sony, bajo el alegato de que la empresa interfería continuamente en la actividad sindical. La investigación desembocó en el llamado del secretario del Trabajo de Estados Unidos a sus contrapartes a una aplicación más estricta de las leyes mexicanas en la materia. Véase *Inside NAFTA*, vol. 3, marzo 6 de 1996, p. 16. Igualmente apoyó a la United Electrical Workers (UE) en una disputa relacionada con una planta en Wisconsin que empleaba a migrantes. Véase Terry Davis, "Cross-Border Organizing comes Home: UE and FAT in Mexico and Milwaukee", *Labor Research Review*, núm. 23, 1995.

⁴⁶ Para un buen recuento de algunas de estas actividades transnacionales, entre ellas campañas "adapta a un organizador" sindical, véase Cook, *op. cit.*

⁴⁷ *Inside NAFTA*.

vislumbrar los verdaderos objetivos de quienes las presentan. Así, por ejemplo, en una de estas quejas, en la cual se cuestiona la capacidad de las juntas locales de conciliación y arbitraje para registrar "imparcialmente sindicatos independientes", se vislumbra, como intención real, la eliminación del requisito de registro de sindicatos.⁴⁸

En la última queja, presentada también por una ONG, se alega que a los trabajadores de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) les fue negado el derecho a organizarse y asociarse libremente en sindicatos.⁴⁹ En este asunto está involucrada la disposición mexicana según la cual debe haber un sólo sindicato en cada dependencia gubernamental. En este caso, la OAN de Estados Unidos decidió aceptar la revisión de la queja, a pesar de que su contraparte mexicana había insistido en que no existía base legal para la misma y que sus objetivos trascendían los del acuerdo laboral.⁵⁰ Al respecto, es indicativa la declaración de un funcionario de una de las ONG involucradas: "Cuando hay leyes que contradicen las obligaciones de un tratado, éstas anulan aquellas leyes".⁵¹ Más aún lo es otra afirmación atribuida a una "fuente que conocía el proyecto de queja" y que dice lo siguiente: "Estamos probando el alcance del TLC. Hay un límite al tipo de leyes que uno de los países signatarios puede tener. Esto está implícito en el TLC".⁵²

Los nuevos actores: el caso de las ONG

La irrupción de nuevos actores en las relaciones internacionales de México y en la formulación de su política exterior difiere en formas y tiempos respecto de otras partes del mundo. Estas peculiaridades son atribuibles al funcionamiento del Estado y al sistema político mexicano. En lo que respecta a la agenda internacional de México, por ejemplo, las ONG aparecieron, y de hecho irrumpieron, hace sólo poco más de 10 años. El estudio de su acción resulta útil por

⁴⁸ Esto emergió a raíz de la petición hecha por cuatro organizaciones (la Asociación de Abogados Democráticos de México; la Coalition for Justice in the Maquiladoras; el American Friends Committee; y el International Labor Rights Fund) para que se reabrieran las consultas formales sobre la queja en relación con los problemas enfrentados por trabajadores de la maquiladora Magnéticos, de Sony Corp. *Inside NAFTA*, vol. 3, 17 de abril de 1996, pp. 15 y 16.

⁴⁹ La queja fue presentada por el International Labor Rights Fund, Human Rights Watch/Americas y la Asociación Nacional de Abogados Democráticos de México.

⁵⁰ El problema se originó con la fusión de la Secretaría de Pesca con la de Desarrollo Social, que formaron la actual SEMARNAP, en la cual se creó un nuevo sindicato. *Inside NAFTA*, vol. 3, 21 de agosto de 1996, p. 10.

⁵¹ *Inside NAFTA*, vol. 3, 26 de junio de 1996, p. 5 (T. del A.).

⁵² *Inside NAFTA*, vol. 3, 12 junio de 1996, p. 2 (T. del A.).

ese motivo y porque, además, deja vislumbrar la actuación de otros "nuevos actores".⁵³

Cuando hablamos de ONG, nos referimos a organizaciones de interés público, normalmente voluntarias, y que no tienen como fin, al menos principal, el lucro, aunque reconocemos que por los cambios acelerados que estos actores han experimentado no existe una definición acerca de ellas que sea comúnmente aceptada.⁵⁴ Las ONG varían mucho en cuanto a origen, tamaño, recursos, áreas de interés, composición, posiciones sobre determinados temas, estrategias y métodos de acción y, por supuesto, capacidad de influencia. La diversidad inherente a estos actores es evidente en las ONG mexicanas, si bien las diferencias entre las mayores y las más pequeñas en poder y recursos no son tan marcadas como en los países desarrollados.

Las razones del aumento del número de ONG y de su participación en la política interna y las relaciones exteriores de México son, hasta cierto punto, similares a aquellas de otros países. La proliferación de las ONG, se ha dicho repetidamente, responde a la insatisfacción de las sociedades con los mecanismos e instituciones de articulación y agregación de intereses, los cuales se han desgastado y son vistos con reticencia por muchos ciudadanos.⁵⁵ Este fenómeno se percibió primero en los países desarrollados y, más tarde, se ha observado en los países en desarrollo, México entre ellos.

Sin embargo, en nuestro país, como en otros en desarrollo, pueden observarse factores adicionales que explican el surgimiento de ONG o la explosión de su número. Uno de los principales es la voluntad de organizaciones afines y gobiernos de las naciones desarrolladas, incluso de algunos organismos internacionales, de estimular su presencia y aun de traspasarles tareas que hasta entonces realizaban los gobiernos de los países en desarrollo. Hay muchas razones que explican este fenómeno. Entre las más generales está la de reducir costos económicos o políticos. Por ejemplo, en el caso de las ONG interesadas en promover el desarrollo, organismos internacionales y gobiernos consideran útil aprovechar su experiencia directa y su flexibilidad para reducir los costos y aumentar la eficacia. En otros casos, la conveniencia se deriva de que las ONG pueden promover cambios de comportamiento en determinados Estados, tarea

⁵³ Ninguno de estos actores es en realidad completamente nuevo. Sin embargo, es cierto que su participación se ha hecho más visible e importante conforme avanza la globalización, y que su comportamiento ha variado.

⁵⁴ Hay una amplia discusión en estos momentos sobre las características esenciales de las ONG. Instituciones como el Banco Mundial subrayan los elementos de "actividad voluntaria", altruismo y ausencia de fines de lucro. Pero, hay quienes consideran que algunas de estas características ya no son distintivas de ese tipo de organizaciones.

⁵⁵ Éste es el caso, por ejemplo, de los partidos.

que, al menos hasta hace poco, se consideraba políticamente costosa para un gobierno extranjero o para una institución multilateral, porque cuestiones de soberanía estaban involucradas. Aunque esto comienza a cambiar por el impulso a nociones como la de "injerencia humanitaria", "bienes comunes" o "problemas globales", el recurso anterior sigue siendo útil ya que ayuda a neutralizar o suavizar las reacciones nacionalistas.⁵⁶

El retraso relativo en la explosión numérica de las ONG mexicanas se explica por varias razones, entre ellas, la falta de estímulo externo. Ello se debió, en el caso de las ONG involucradas en labores de promoción del desarrollo, a la participación sustantiva que, a diferencia de lo que sucedía en otros países en desarrollo, tenía el Estado mexicano en esa tarea. En materia de protección ambiental, la creación de ONG mexicanas tampoco era estimulada desde el exterior porque México no se contaba entre los países que contribuían en forma importante a los problemas globales que más preocupaban en los años ochenta. Así, buena parte de las ONG que surgieron en México y fueron muy activas a mitad de esta década tenía raíces endógenas y escasos contactos fuera del país.⁵⁷

Las primeras ONG mexicanas que atrajeron el apoyo o el estímulo externo fueron aquellas interesadas en la protección de los derechos humanos de los refugiados centroamericanos que arribaban a México; posteriormente, las que se ocupaban de la protección de los derechos humanos de la población mexicana. El interés en la defensa de los derechos humanos (incluidos aquéllos de carácter civil y político), estrechamente vinculado a la idea de la urgencia del avance democrático, también fue tardío en relación con otros países latinoamericanos. La explicación se encuentra en una evaluación relativamente favorable del funcionamiento del sistema político y, en general, del comportamiento del Estado mexicano, en comparación con otros países de América Latina.⁵⁸ La atención no

⁵⁶ Según un par de autores estadounidenses, "redes de ONG han provisto una vía a través de la cual grupos con base internacional —fundaciones, organizaciones de apoyo y solidaridad, redes de política internacional, lo mismo que organizaciones internacionales e instituciones financieras— han podido participar en la política mexicana, por lo regular, sin generar una fuerte reacción nacionalista." Véase Kerianne Piester y Douglas Chalmers, "Non-Governmental Organizations, Public Policy, and the Changing Structure of Mexican Policies", ponencia presentada en la Segunda Conferencia Internacional de la Sociedad Internacional para la Investigación del Tercer Sector, México, 18-21 de julio de 1996 (mimeo), p. 10 (T. del A.).

⁵⁷ Algunas ONG conservacionistas, básicamente estadounidenses, tenían oficinas en México o habían impulsado la creación de una ONG mexicana. Sin embargo, también había un grupo limitado pero activo de ONG mexicanas sin lazos transnacionales o que recibían apoyos coyunturales restringidos.

⁵⁸ Algunos consideraban que la violación de los derechos humanos era endémica, pero no comparable con lo que sucedía en otros países de América Latina. Véase Kathryn Sikkink, "Human Rights, Principled Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organization*, vol. 47, núm 3, verano de 1993, pp. 434-435.

se centraba en el desempeño político del Estado mexicano sino, por razones naturales, en la actuación de los gobiernos militares y en la manera de lograr la democratización de ese tipo de regímenes. Conforme avanzó la "tercera ola de la democracia" en América Latina y, sobre todo, después del colapso de los países socialistas, el interés en México ha ido en aumento.⁵⁹

Independientemente de su área de trabajo, a diferencia de las ONG del mundo industrializado, la gran mayoría de las ONG mexicanas se involucró de inmediato en el proceso político mexicano. También a diferencia de las primeras —que extienden su interés al comportamiento interno e internacional no sólo de su Estado sino de los otros Estados—, las ONG mexicanas pretenden cambios en el ámbito interno. Éste ha sido el caso, incluso cuando han llevado sus preocupaciones a foros externos, por lo regular en alianza con actores extranjeros.⁶⁰ Sin embargo, al optar por esta estrategia, ante lo que perciben como obstáculos de acceso a la toma de decisiones difíciles de salvar, o escasas posibilidades de impacto, han obligado al gobierno mexicano a dar acceso a sus aliados, cuando se requiere, y a dar respuesta a aquellas instituciones multilaterales que recogieron los reclamos de las ONG mexicanas. En otras ocasiones, empujaron al gobierno mexicano a cooperar con otros Estados en asuntos en los cuales, de otra manera, no hubiera colaborado.

Entre las ONG mexicanas más activas en los tres últimos lustros estuvieron aquellas interesadas en la protección de los refugiados centroamericanos, los derechos humanos y la democracia, y el medio ambiente. Estas ONG fueron asimismo las que se convirtieron gradualmente en actores relevantes en las relaciones internacionales de México. Por sus peculiaridades, las mencionaremos de manera separada, aunque tienen muchos rasgos en común.

El puñado de ONG mexicanas que desde fines de los años setenta intentó prestar ayuda a los refugiados guatemaltecos y a otros inmigrantes centroamericanos, muy pronto estableció vínculos con ONG, fundaciones y dependencias gubernamentales de otros países, así como con organismos internacionales.⁶¹ El

⁵⁹ Desde 1989, Americas's Watch y Amnistía Internacional iniciaron, por separado, investigaciones sobre la situación de los derechos humanos en México. Al parecer, una funcionaria de Amnistía Internacional señaló que esto era posible "porque los cambios en el resto de América Latina habían liberado recursos financieros y humanos que podían dedicarse a nuestro país". Véase Sergio Aguayo en nota núm. 61, p. 366.

⁶⁰ Aun las ONG interesadas en la protección de los refugiados guatemaltecos centraban la mayor parte de su atención en un trato adecuado a estos últimos por parte de las autoridades mexicanas.

⁶¹ La ola de violencia y conflictos bélicos de los años setenta y ochenta en estos países hizo que varios cientos de miles de centroamericanos, en su gran mayoría guatemaltecos, buscaran refugio en México. El ACNUR sólo reconoció la condición de refugiados de los guatemaltecos.

desplazamiento masivo de centroamericanos atrajo rápidamente la atención de estos actores del exterior, los cuales consideraron conveniente canalizar su ayuda a través de ONG mexicanas. Las principales razones para proceder de esta manera, y no actuar directamente como en otros países centroamericanos receptores de desplazados, fueron, a decir de un destacado estudioso del fenómeno, la percepción de la complejidad del sistema político mexicano y, principalmente, el deseo de no provocar el enojo del gobierno de México.⁶² Algunas ONG estadounidenses requerían del apoyo de organizaciones afines mexicanas por otras razones; entre ellas destaca el tipo de tarea en la cual estaban involucradas: el traslado de desplazados a territorio estadounidense, donde habrían de ser acogidos al recurrir a la práctica de "santuarios".⁶³

La relación entre estas ONG mexicanas y sus contrapartes extranjeras, en particular aquella que mantenían con agencias de otros gobiernos e instituciones multilaterales, fue inicialmente tensa. Conforme las ONG mexicanas percibieron las ventajas del apoyo y la protección que aquéllas podían proporcionarles en el desempeño de sus tareas, la relación fue mejorando. Casi al fin de la década, las ONG mexicanas, al igual que las centroamericanas, lograron su incorporación formal a conferencias y otros foros organizados por los gobiernos en los cuales se discutían problemas de su interés; entre ellos destaca la Segunda Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA II), celebrada en Nueva York, en 1990. Vale la pena subrayar que México, junto con Belice, Guatemala y los países escandinavos apoyaron su inclusión, mientras Costa Rica, El Salvador y Honduras se oponían a ella.⁶⁴ Pocos meses antes, algunas ONG mexicanas habían promovido una serie de reuniones en la que participaron ONG centroamericanas, estadounidenses y canadienses. De dichas reuniones surgieron organizaciones coordinadoras, en las cuales las ONG de los países desarrollados sólo habrían de tener un carácter de miembros honorarios.⁶⁵

En cuanto a la influencia de las ONG sobre las políticas mexicanas, se afirma que no sólo contribuyeron a mejorar el trato que se daba a los refu-

Sergio Aguayo, "Del anonimato al protagonismo: los organismos no gubernamentales y el éxodo centroamericano", *Foro Internacional*, vol. XXXII, núm. 1, enero-marzo de 1992, pp. 324 y 326.

⁶² Aguayo, "The Evolution and Implications of Mexican Non-Governmental Organizations Working on Behalf of Displaced Central Americans", Rand Corporation, DRU-257-FF, marzo de 1993, p. 7.

⁶³ *Ibid.*, pp. 7-8.

⁶⁴ Algunas ONG habían sido invitadas por el ACNUR a la conferencia anterior (CIREFCA I), ya que no habían logrado participar como organización regional. Aguayo, "Del anonimato...", pp. 334-337.

⁶⁵ *Ibid.*

giados,⁶⁶ sino que, más relevante para nuestro estudio, modificaron el enfoque gubernamental del problema, que así pasó de un enfoque de seguridad nacional a otro de protección de derechos humanos.⁶⁷ El gobierno mexicano ha respondido a las demandas de éstas y otras organizaciones, aunque siempre dentro de ciertos límites. Recuérdese, por ejemplo, su negativa a firmar la Convención o el Protocolo relacionado con el *status* de refugiados. Cualesquiera que hayan sido los logros, las propias ONG reconocen la fuerte contribución a los mismos por el apoyo que se recibió de distintas fuentes del exterior.

A raíz de la repatriación de los refugiados, y de la exclusión del problema de la migración hacia Estados Unidos en las negociaciones del TLC, estas ONG decidieron acercarse a académicos estadounidenses y canadienses; con ello, buscaban promover el estudio del fenómeno migratorio desde una óptica más amplia, así como el diseño de un enfoque regional del problema, que tome en cuenta el flujo migratorio proveniente de Centroamérica.⁶⁸ Asimismo, algunas de estas ONG han ido ampliando su actividad hacia la protección de los derechos humanos, civiles y políticos en México, para lo cual mantienen algunos de sus apoyos del exterior. Unas cuantas de ellas se convirtieron en núcleo coordinador de las docenas de organizaciones afines que han surgido en el país con este mismo propósito.⁶⁹

De las cerca de 300 ONG interesadas en esta problemática mexicana, la mayoría de ellas minúsculas, un número reducido ha acudido al establecimiento de lazos transnacionales y a la actuación en foros externos. Por supuesto, entre estas últimas se encuentran algunas de las ONG más grandes y mejor organizadas. A partir de 1990, año en el cual se celebró la primera audiencia del Congreso de Estados Unidos sobre la situación de los derechos humanos en México, algunos miembros de esas ONG han participado recurrentemente en ése y otros foros del país vecino.⁷⁰ Por otra parte, se sabe poco de su actuación en las instancias respectivas de organizaciones multilaterales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA).

⁶⁶ Según un destacado estudioso del fenómeno, la labor de las ONG incidió claramente en la modificación del proyecto de Ley General de Población de 1990, en la cual se logró la incorporación de la figura de refugiado como calidad migratoria. *Ibid.*, p. 339.

⁶⁷ Aguayo, "The evolution..." p. 12.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 14.

⁶⁹ Al parecer, en 1984 sólo existían cuatro ONG interesadas en el tema: para 1992 eran más de 200. Tuvo mucho que ver en esa explosión la creación de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, que con fuerte apoyo de la Fundación Ford, entrenó a sus miembros al mismo tiempo que alentó la investigación y la educación sobre protección de derechos humanos. Sikkink, *op. cit.*, p. 430.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 432.

En cuanto al grado de influencia que hayan alcanzado las ONG en materia de política exterior, no es posible afirmar que hayan sido determinantes en la decisión gubernamental de adherirse a las convenciones internacionales sobre derechos humanos. La aceptación de un buen número de estos acuerdos antecede a la emergencia de las ONG mexicanas. Es más, México ha sido un participante activo en la discusión de códigos de comportamiento al respecto. En cuanto al impacto a nivel interno destaca la creación de instituciones, como la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1990), y otras comisiones similares en cada una de las entidades federativas. El momento favorecía no sólo una respuesta rápida del gobierno mexicano a las demandas de las ONG sino iniciativas audaces que claramente se ligaban al afán de neutralizar o diluir obstáculos a la buena marcha de la negociación del TLC.

Sin embargo, el aumento de la actividad de las ONG parece seguir en marcha, con lo cual obliga al gobierno mexicano a la modificación de algunos aspectos de su política exterior. Los cambios se relacionan, entre otros, con la protección de los derechos humanos básicos y el avance de la democratización del país. Una de las modificaciones fue la aceptación de la presencia de quienes, en la práctica, fungieron como observadores externos de las elecciones mexicanas de 1994, además de la participación de funcionarios de la ONU en el entrenamiento de los observadores mexicanos. Con ello se modificó la posición tradicional del Estado mexicano, que se esforzó siempre por poner el funcionamiento de sus sistema político al resguardo de la interferencia externa. Otro ejemplo es la aceptación de la reciente visita a nuestro país de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, si bien aquí todavía se observan reticencias amplias a aceptar la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Cabe precisar que el Partido Acción Nacional (PAN) fue el primero en recurrir a aquella comisión, en los años ochenta, en relación con procesos electorales de Chihuahua, Durango y Nuevo León.⁷¹

Aunque sea someramente, resulta necesario mencionar, por último, el caso de un pequeño grupo de ONG mexicanas que, a contracorriente, centra su atención en sucesos que se dan en otro país, en este caso, Estados Unidos. Se trata de una ONG y una institución académica de Tijuana que, preocupadas por la situación de los migrantes indocumentados, unen su acción a sus colegas del condado de San Diego para proporcionar apoyo en forma de comida, abrigo y servicios legales. Su labor ha sido apoyada por el consulado mexicano, el cual les ha ofrecido alguna asistencia material directa, además de servir como interlocutor con las autoridades del país vecino. Esta tarea ha provocado la

⁷¹ La comisión emitió sus resoluciones en 1990 y 1991, recomendando la reforma de las leyes electorales.

ruidosa protesta de organizaciones locales estadounidenses que han calificado ese apoyo de intervención en los asuntos internos de su país.⁷²

Las ONG y las negociaciones del TLC

El caso más llamativo de la actuación de los variados tipos de ONG mexicanas fue el de las negociaciones del TLC. Éstas abrieron una ventana de oportunidad para que avanzaran sus propuestas. La mayoría respondió así al llamado de organizaciones afines de los otros dos países norteamericanos, aunque algunas lo hicieron por propia iniciativa. Varias de ellas se unieron en la Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, y otras procuraron sus alianzas en forma individual. Unas optaron por oponerse tajantemente a la firma del tratado, mientras otras estuvieron interesadas en condicionarlo. Entre estas últimas se contó un puñado de ONG ambientalistas mexicanas que se sumó a las ONG estadounidenses que pugnaron por un acuerdo paralelo en materia ambiental. Ya antes algunas de ellas habían participado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, de 1992, que marca el inicio de su actuación a nivel internacional.

La asimetría de las ONG involucradas en estas alianzas, en recursos, información y capacidad de influencia, hizo que la agenda, incluyendo la gran mayoría de las propuestas concretas, fuera establecida por las ONG estadounidenses. Aun cuando también participaban ONG de Canadá, el hecho de que la actividad se concentrara en Estados Unidos, en donde se consideraba habría de tomarse la decisión crucial sobre la suerte del TLC, también contribuyó a que las organizaciones del país vecino orquestaran las acciones.

La información accesible parece indicar que sólo uno de los temas que trataron de incluir en la agenda de las negociaciones era iniciativa de ONG mexicanas: la protección de los derechos humanos, estrechamente ligado con la cuestión de la democracia en México. Como se sabe, este tema no se incorporó en las negociaciones gubernamentales del TLC, tampoco pasó a formar parte de negociaciones paralelas, aunque sí se convirtió en parte de la agenda pública. Hay rumores de que también se discutió confidencialmente entre funcionarios.

Siempre es difícil evaluar el grado de influencia que este tipo de organizaciones tiene en la toma de decisiones. Es mucho más difícil cuando no

⁷² Los grupos opositores son connotados por su posición antiinmigrante. Para un análisis acucioso de la labor de estas ONG, véase Thorup, "Redefining Governance in North America: The Impact of Cross-Border Networks and Coalitions on Mexican Immigration into the United States", Rand Corporation, Program for Research on Immigration Policy, DRU-219-FF, marzo de 1993, 85 pp.

sólo actúan en alianza con sus contrapartes de otros países, sino, como en el caso de las negociaciones del TLC, con organizaciones de otros sectores. Por añadidura, en este proceso concreto actuaron muchas otras fuerzas.⁷³ Puede hablarse de que las ONG que buscaron condicionar el tratado obtuvieron la inclusión de temas en la agenda, como la protección ambiental y la firma consecuente de un acuerdo paralelo que establece la creación de instituciones. Por restringido que este acuerdo sea, da la base y ofrece nuevos espacios para seguir luchando por sus objetivos. Aquellas organizaciones que pretendieron derrotar el tratado o ampliarlo hacia la creación de una comunidad no tuvieron éxito. Sin embargo, se puede afirmar que estas ONG introdujeron en la agenda un tema como el de derechos humanos y que, al politizarlo, lograron que se le diera más atención. Igualmente, lograron nuevos espacios trilaterales de acción, como los creados al amparo del acuerdo laboral. Por último, vale la pena destacar un logro conjunto que favorece el trabajo futuro de las ONG mexicanas: la apertura de nuevos accesos a la toma de decisiones en México.⁷⁴ Podría hablarse de la modificación de aquello que algunos estudiosos llaman las *estructuras de oportunidad política*; esto es, la modificación del contexto en el cual las ONG participan políticamente.

Atribuir esos cambios a la actuación de las ONG y a sus alianzas transnacionales parece excesivo, dada la presencia de actores más poderosos que promovieron los mismos objetivos. Habría que señalar, sin embargo, que en virtud de la debilidad intrínseca de estas organizaciones, su capacidad de influencia deriva precisamente de su habilidad para empujar a otras fuerzas más poderosas en favor de su objetivo.

En cuanto al impacto a futuro del proceso de negociación y aprobación del TLC y su puesta en marcha, es claro que contribuyeron a crear o fortalecer lazos transnacionales entre las ONG mexicanas y sus contrapartes de los otros dos países norteamericanos. No obstante, ese mismo proceso alertó a algunas ONG mexicanas sobre los límites de la acción conjunta, ya que advirtieron la asimetría de la relación misma que, si se da en las relaciones gubernamentales de los dos países, también se reproduce en muchos otros niveles de las relaciones. Además, las ONG nacionales percibieron diferencias claras entre sus agendas y las de sus contrapartes, que muchas veces derivan de las ligas existentes entre estas últimas y sus donantes, sean individuos, instituciones privadas o públicas. Las diferencias de prioridades y de propuestas de solución por parte de los donantes pueden hacer que aunque coincidan en el diagnóstico del proble-

⁷³ Véase, Frederick Mayer, *op. cit.* (nota 15, *supra*).

⁷⁴ Además de las instituciones contempladas en los acuerdos paralelos, se crearon a nivel nacional consejos de distinta índole, en los cuales las ONG tienen ahora voz y, a veces, voto.

ma, los puntos de vista de las ONG para solucionarlo no lo hagan. Más de una organización mexicana percibió la tendencia de las ONG extranjeras a maximizar su poder de negociación en un momento dado en el cual el grado de influencia que pudieran ejercer, y no necesariamente la gravedad de un problema, determinara la concentración de su acción. Resulta claro que ello puede provocar distorsiones en el establecimiento de prioridades con consecuencias negativas.

Para algunas ONG, vale la pena correr esos riesgos por estimar que no tienen otra posibilidad para impulsar los cambios que pretenden. Otras más consideran obsoletos los conceptos de soberanía o, bien, piensan que principios como la adecuada protección de los derechos humanos o la democracia son valores universales superiores a cualquier otro.

Conclusiones

Más allá del Estado, en las relaciones internacionales de México y en la formulación de su política exterior han comenzado a participar o a adquirir un papel más visible actores que antes no lo hacían o que no existían. "Viejos" o "nuevos" actores, según los hemos llamado aquí. Su acción ha complicado el manejo de esas relaciones por parte del Estado mexicano, aunque éste ha logrado mantener un buen grado de control. En algunas ocasiones, esa actividad le ha sido útil en la búsqueda de sus objetivos; en otras, ha elevado los costos que ha tenido que pagar para obtenerlos.

De los actores tradicionales, los empresarios son quienes se han mostrado más interesados, tanto en el establecimiento de contactos más allá de las fronteras como en la participación en la toma de decisiones en materia de política exterior, básicamente económica. Hasta ahora, éstos han trabajado muy de cerca con el gobierno, si bien esto podría cambiar en el futuro. Por su parte, los sindicatos muestran más reticencias a involucrarse en estos temas o a buscar alianzas transnacionales, aunque continúan los estímulos desde el exterior para que tengan una mayor actividad.

Las ONG, solas o en alianzas transnacionales, lograron introducir temas en la agenda internacional de México que redundaron en algunas modificaciones de la política exterior del país. Estas organizaciones, las cuales prácticamente no existían o tenían escasa actividad internacional antes de que se iniciara la década pasada, se han convertido en nuevos actores de las relaciones internacionales de México. En procesos importantes, como la negociación del TLC, introdujeron asuntos en las negociaciones, las negociaciones paralelas o en la agenda pública, que no habían sido previamente contemplados por el gobierno mexicano. Una

multitud de fuerzas y elementos entraron en acción, por lo que es muy difícil determinar la influencia relativa de esos actores cuando tuvieron alianzas con otros actores transnacionales, o cuando su intento de influencia es paralelo o coincide con el de actores externos, ya sean Estados, instituciones multilaterales o fuertes ONG.

¿De qué factores ha dependido el impacto real de estas ONG, sobre todo el de las que actúan en coalición y, en particular, en coaliciones transnacionales? Sus esfuerzos más exitosos, por supuesto, han estado ligados a uno de los nuevos mecanismos de influencia en las relaciones internacionales: el acceso a una comunidad de naciones.⁷⁵ Ligado a ello puede mencionarse el aumento de la sensibilidad del gobierno a la crítica externa en momentos específicos y, en general, a su interés en preservar una imagen de nación civilizada o democrática.⁷⁶ Asimismo ha tenido importancia el lugar donde se ejerce la influencia, el cual, en la gran mayoría de los casos, ha sido el Congreso estadounidense; aquí también ha influido el momento.

Hasta ahora, tal vez el logro más importante de las ONG mexicanas ha sido la ampliación considerable de sus espacios políticos de acción, formales e informales. Lo anterior aumenta las probabilidades de una actividad más intensa en el futuro. Hasta hoy, gran parte de esta actividad ha estado en enfrentamiento con el gobierno; sin embargo, si nos atenemos a aquello que sucede en otras latitudes, esto no debe ser necesariamente así.

⁷⁵ Esto es, la entrada al TLC. El acceso a mercados y a créditos, así como a otros tipo de ayuda económica han sido precisamente los mecanismos utilizados por países desarrollados o instituciones multilaterales para impulsar cambios de comportamiento de los Estados.

⁷⁶ Estas condiciones, que favorecen cambios de comportamiento de los Estados, son utilizadas en el análisis del caso de México por Sikkink, *op. cit.*, pp. 411-441.

PROSPECTIVA Y POLÍTICA EXTERIOR

Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales

*Enrique Berruga Filloy**

El oficio de Casandra

Todas las acciones del hombre se realizan desconociendo un dato fundamental: cómo será, qué nos depara el futuro. Las pocas certezas de la existencia, como la muerte, el envejecimiento y la decadencia, ofrecen una orientación muy vaga, en todo caso, insuficiente, para conducir nuestras vidas y para guiar nuestros actos en el quehacer cotidiano.

Por ello, no es sorprendente que Casandra, en la Grecia clásica, fuese cortejada por hombres y dioses sin distinción, en virtud de que contaba con el valioso don de predecir el futuro. Las premoniciones de Casandra podían, en efecto, cambiar el destino de quien tuviera la gran ventaja de poder conocerlas.

Los Estados no son ajenos a esta incertidumbre principal acerca del futuro. En función del alcance e impacto que sus decisiones tienen, los hombres del poder han mostrado invariablemente una obsesión especial por atisbar el futuro y por establecer esquemas de actuación en el mediano y largo plazos. De ahí la importancia creciente que los gobiernos, las grandes empresas y las oficinas de consultoría atribuyen a las labores de prospectiva y de planeación.

* Coordinador general de asesores del secretario de Relaciones Exteriores.

El futuro en el mundo del poder

El poder —intelectual, militar, político, espiritual o económico— termina en todos los casos por traducirse en una mayor influencia relativa sobre el conglomerado social que rodea a quienes lo detentan. Aquellos líderes que conjugan la superioridad intelectual con el monopolio del uso de la fuerza, el carisma y la influencia ideológica con el control de los medios de producción, suelen alcanzar con mayor éxito un sitio en la historia de sus comunidades.

La evolución progresiva de las libertades del hombre ha ido eliminando la existencia de autoridades que aglutinen en una sola persona este conjunto de elementos del poder. A mayor grado de desarrollo político, una sociedad tiende a abandonar la figura paternal, del patriarca, del gran líder o de la personificación del Estado, para ceder el paso a formas de organización en las cuales las diferentes fuentes y manifestaciones del poder compiten entre sí, cuentan con funciones propias y bien diferenciadas y, quizá lo más importante, se equilibran y controlan entre ellas mismas.

Es comprensible, por tanto, que en Estados con equilibrios de poderes plurales y con un alto desarrollo democrático compitan distintas visiones acerca del futuro, y se dificulte la elaboración de un proyecto nacional plenamente aglutinador, que goce de una alta capacidad de convocatoria política y de movilización social. En el terreno de la política exterior, esta competencia de visiones suele matizarse con la identificación de una amenaza externa que deje poco espacio a las diferencias de opinión. Basta recordar que durante casi medio siglo, la presencia del comunismo internacional y la voluntad de contenerlo proporcionaron a Estados Unidos un concepto rector para su política exterior. De ahí que el fin de la rivalidad este-oeste haya reabierto el debate en ese país, respecto de sus prioridades y motivaciones en la escena internacional.

Las elecciones en los países políticamente más avanzados muestran hoy profundas fracturas de intereses, inclinaciones y preocupaciones entre los votantes. Frente a este gran abanico de diferencias, la oferta política de los distintos partidos tiende a igualarse en aras de capturar el centro político. Así, el elector termina generalmente emitiendo su voto en favor de preferencias de la postura moral, la extracción social y la simpatía que le inspira el candidato. Cada vez con mayor recurrencia, las campañas apelan a identificar temores y aspiraciones comunes y, cuando éstos no resultan suficientemente homogéneos, a crearlos y magnificarlos a través de los medios masivos de comunicación.

Este fenómeno genera una tendencia a la fragmentación y parroquialización de los intereses políticos, en franco contraste con el globalismo que acusa la actividad económica. De hecho, la coexistencia entre la tendencia a construir áreas de integración y libre comercio ampliadas, frente a una

conciencia política crecientemente local, es una de las características más definitorias del contexto internacional del presente.

En los Estados menos desarrollados continúa imperando, en distinto grado, el centralismo y la figura paterna. La ciudadanía sigue depositando altas esperanzas en la acción del gobierno para resolver sus problemas. Las dificultades para dar solución a carencias básicas, la vida precaria en la cual se debaten grandes porciones de la población y la necesidad de garantizar la supervivencia definen con mayor claridad, en este tipo de países, los proyectos nacionales. Las metas del desarrollo, el combate a la pobreza, el abatimiento del analfabetismo y la inseguridad pública se traducen con mayor facilidad en demandas de consenso.

Sin embargo, los programas de gobierno de los países más avanzados y los de menor desarrollo coinciden en un elemento. En ambos casos se trata de proyectos mediante los cuales un gobierno se propone transformar la realidad y, por consecuencia, el futuro.

Planeación y prospectiva internacional

En este contexto, la prospectiva internacional de los Estados adquiere una significación muy singular. Si entre los individuos resulta importante contar con una visión del futuro, para los Estados es absolutamente indispensable conocer con la mayor precisión posible el entorno regional y global en que habrán de insertarse, los retos que deberán enfrentar, así como las amenazas de las cuales tendrán que protegerse.

Para un Estado, una lectura equivocada del futuro llevará necesariamente a prever escenarios falsos y, por tanto, a tomar decisiones mal fundamentadas y a delinear estrategias destinadas al fracaso, con repercusiones políticas y económicas muy onerosas para sus sociedades.

En su definición moderna, la soberanía ha sido calificada como la capacidad de un pueblo para tomar sus propias decisiones. Esa capacidad no es otra cosa más que el grado de independencia de que un país goza respecto del resto de la comunidad internacional. Esta condición obliga a realizar un cálculo necesario de las relaciones de poder de un Estado frente a otros. No obstante, en el ejercicio cotidiano de la soberanía resulta aún más importante definir la forma y las bases sobre las cuales una nación toma sus decisiones. En este punto específico, la labor de prospectiva internacional adquiere un valor de primer orden.

Las tareas de prospectiva tienen por objeto fundamental identificar y evaluar las principales tendencias internacionales, con el fin de sopesar su

impacto en un Estado determinado. Se trata de reconocer anticipadamente los principales retos, las oportunidades y las amenazas a la paz, la seguridad y los proyectos de desarrollo de una nación. Es, por así decir, la materia prima esencial a partir de la cual se podrán tomar decisiones apegadas a la realidad, elevar las probabilidades de éxito de los programas nacionales, influir oportunamente sobre el curso del acontecer internacional y, en suma, ejercer cabalmente las facultades soberanas de un Estado.

La práctica adecuada de la prospectiva atenúa las posibilidades de que las crisis externas se traduzcan en crisis nacionales, permite erigir las barreras necesarias frente a elementos negativos del escenario internacional y aprovechar cabalmente las oportunidades que ofrece. Además, permite vincular las aspiraciones nacionales con las condicionantes y limitaciones imperantes en el ámbito externo, y coadyuva a programar, orientar y canalizar racionalmente los recursos diplomáticos, económicos y culturales de un Estado en la aplicación de la política exterior; también habilita a un Estado para fijar prioridades de política exterior, en relación con sus capacidades internacionales, a nivel regional, bilateral y temático; y eleva las posibilidades de que un gobierno sustituya un constante manejo coyuntural de atención a las contingencias, por una estrategia definida a partir de sus intereses nacionales de mediano y largo plazos.

La ausencia de una labor sistemática de prospectiva lleva a la política exterior de un Estado a ser reactiva frente a los retos del momento y, por ende, a concentrar sus recursos en el manejo y la atención de la crisis. Sin el apoyo de la prospectiva se vulnera la posibilidad de que un Estado tome la iniciativa para influir en las relaciones internacionales de acuerdo con objetivos bien delineados.

La diferencia fundamental entre sustentar una política exterior en la prospectiva, o no hacerlo, es la misma que existe entre una diplomacia estrictamente reactiva y otra capaz de asumir la iniciativa y definir sus estrategias mediante una lectura apropiada de los escenarios futuros.

Por la naturaleza propia del ámbito internacional, la enorme cantidad de actores, intereses, asuntos y desafíos, la prospectiva de la política exterior es inevitablemente una disciplina inexacta. Las grandes transformaciones que siguieron al fin de la guerra fría añadieron una complejidad adicional a esta labor. La rigidez política del mundo bipolar, la división del mundo en esferas de influencia se aproximó, como nunca antes en la historia, a crear un escenario internacional de suma cero, donde la ganancia de una superpotencia suponía, necesariamente, la pérdida de posiciones de la otra. Durante ese periodo, la prospectiva de cada Estado tenía que considerar el impacto de sus políticas en los esquemas estratégicos y de equilibrio de poder entre la Unión Soviética y

Estados Unidos. De hecho, en las escuelas de pensamiento de la época proliferaron las políticas que buscaban una equidistancia frente a Moscú y Washington como recurso para que un país preservara su soberanía y pudiera manifestarse al margen de las disputas propias de la rivalidad bipolar. En otros casos, como lo mostró el ejemplo de Cuba, la dirigencia castrista supo aprovechar las tensiones este-oeste para escapar de los amagos de una de las dos superpotencias hacia la isla.

El futuro después de la guerra fría

Con el fin de la guerra fría se registra una revolución, todavía inacabada, en el terreno de la prospectiva internacional. Los conceptos de globalismo, de unipolaridad política y multipolaridad económica, de rivalidad entre regiones o zonas de integración y de una previsible confrontación entre un norte próspero y un sur de indigencia se han perfilado como los elementos sustitutivos para explicar el mundo que emergió desde la desaparición de la Unión Soviética.

La indefinición teórica para explicar el funcionamiento y la estructura del mundo de fin de siglo contrasta con la claridad con la cual se perfilan las tendencias internacionales dominantes de nuestros días. Al parecer, resulta evidente que una serie de fuentes potenciales de conflicto e inestabilidad, que desde hace varias décadas se gestaban, afloraran con toda intensidad al concluir la rivalidad bipolar. Éstos son los fenómenos que condicionan hoy, de manera más evidente, la conducta de los Estados.

A diferencia de lo que pudo ocurrirle a pensadores del futuro como Julio Verne, Issac Asimov, Aldous Huxley o George Orwell, la tarea central de quienes habitan el mundo del fin del milenio ha dejado de ser la de predecir el mañana. Más complicado aún, en la actualidad, el desafío fundamental consiste en tomar las providencias necesarias para alterar el curso presente de la humanidad.

El mundo cuenta ya con máquinas inteligentes, como Asimov y Arthur Clarke lo anticiparon, aunque todavía no lo dominan; la estratificación de los ciudadanos del mundo es, desde hace tiempo, una realidad incuestionable, como Huxley lo predijo; las regiones siguen la ruta de la integración, con una potencia dominante en cada una de ellas, como Orwell lo previó; las invenciones de uso común en nuestros días han rebasado ya todo lo imaginado por Verne; y para terminar de una vez con toda una era de la literatura anticipatoria, no resta más que inventar la máquina del tiempo de Herbert George Wells.

El futuro que llegó para quedarse

Quienes hoy miran al futuro con rigor intelectual, se asoman a un escenario poco deseable. El presente ya es motivo de preocupación suficiente. Uno de cada cuatro seres humanos vive en la extrema pobreza. Uno de cada tres individuos en edad de trabajar no cuenta con empleo o se encuentra subempleado, lo cual lo lleva a engrosar las filas de la economía informal, la más globalizada de las actividades humanas del momento.¹ De un total de 14 000 000 de especies que habitan en la Tierra, una sola de ellas, la especie humana, consume un tercio del agua potable y 40% de los recursos vegetales del planeta. La labor depredadora del hombre deriva en la extinción de 50 000 especies cada década, fenómeno que sin nuestra presencia tomaría 4 000 000 de años en producirse por causas naturales. De sostenerse las condiciones presentes de natalidad humana y de consumo de recursos, dos de cada tres especies habrán desaparecido del planeta para el fin del próximo siglo.²

Las bases de la subsistencia están abiertamente amenazadas. La capa del ozono se pierde a un ritmo anual promedio de casi 1%. De continuar esta tendencia, el mundo quedará debidamente globalizado bajo la influencia abierta de los rayos ultravioleta en alrededor de 75 años.³ Por último la desertificación afecta ya 70% de las áreas secas del mundo.⁴

Las tendencias globales predominantes se encuentran bien perfiladas. Cuando el estudio acerca de "los límites del crecimiento" apareció como una primera señal de alarma mundial en 1974, el planeta estaba poblado por 4 000 millones de personas, exactamente la mitad de habitantes de los que habrá en el año 2020, esto es, 8 000 millones de seres humanos. Para el fin del próximo siglo, la población mundial se habrá incrementado 10 veces con respecto al principio del siglo xx.⁵ Este ritmo de crecimiento habrá de darse en forma independiente a los fenómenos epidemiológicos como el sida, que solamente en África ha recortado la población en 4% en los últimos 10 años. En países como

¹ Dirección General de Relaciones Económicas Multilaterales, SRE. Datos de la Organización Internacional del Trabajo (oit).

² Peter Raven, "¿Por qué es importante la biodiversidad?" en *Nuestro Planeta* (Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente), vol. VI, núm. 4, 1994.

³ *Scientific Assessment of Ozone Depletion*, PNUMA, World Meteorological Organizations, U.S. Department of Commerce, National Oceanic and Atmospheric Administration, National Aeronautics and Space Administration, Office of the Mission to Planet Earth, 1994.

⁴ Kenneth Hare, *Climate Variations, Drought and Desertification*, ONU, World Meteorological Organization, 1993.

⁵ Population Division, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Nueva York, ONU, 1994.

Zimbabwe y Zambia, esta enfermedad será responsable de que la tasa de mortandad nacional se duplique en el curso de la presente década.⁶

Al margen de este telón de fondo, cualquier aspirante a gobernar, a nivel nacional o local, está necesariamente obligado a ofrecer planes de alto crecimiento económico, de mejoramiento de la calidad de vida y de atención a las demandas y las aspiraciones de la ciudadanía. La democracia, como forma de gobierno cada vez más generalizada en el mundo, se sustenta en presentar al electorado la oferta política existente para que éste escoja la opción que le parezca mejor. De los 186 países que existen en el mundo, únicamente un número reducido cuenta con la viabilidad necesaria para cumplir las promesas de campaña de sus candidatos. En el resto de los países habrá de concentrarse el numeroso ejército mundial de los marginados, es decir, aquellas personas que subsisten con un ingreso inferior a un dólar diario.⁷

El día que termine el siglo xx, de cada cuatro personas en el mundo, una será un marginado. Desde una perspectiva práctica, esto significa que, de tener acceso a algún esquema de seguridad o de asistencia social, cada jefe de familia, sin distinción de su nacionalidad, debería añadir a sus gastos fijos el equivalente, en promedio, al sostenimiento de un hijo más. Esta proporción pudiera estimarse mayor, debido a que la carga productiva del mundo recae sobre personas en edades que cifran entre los 30 y los 60 años de edad.

Frente a este escenario general, se estima que "el número de migrantes internacionales en todo el mundo, comprendidos los refugiados, pasa de los 125 000 000 de personas".⁸ En todos los casos, los flujos migratorios llevaron una dirección del sur al norte y del este al oeste. Asimismo, las medidas de control migratorio se han incrementado sustancialmente, lo que a su vez ha derivado en expresiones sociales, crecientemente visibles, de xenofobia y rechazo a la llamada invasión o conquista silenciosa.

A pesar de estas medidas es claro que los flujos migratorios masivos y su creciente rechazo en las zonas de recepción se perfilan como la fuente principal de fricción en las relaciones entre el norte y el sur. La tentación a militarizar el fenómeno y a vulnerar los derechos humanos y laborales de los migrantes comienza a cobrar una alta rentabilidad electoral en los países receptores. Ello deberá desembocar en un intento explícito de las grandes potencias económicas

⁶ AIDS, Population Division, Department for Economic and Social Information and Policy Analysis, Nueva York, ONU, 1994.

⁷ "Informe sobre reducción de la pobreza y el Banco Mundial", *Reforma*, 25 de junio de 1996.

⁸ Véase el capítulo "Migración internacional", del *Programa de acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, El Cairo, 1994. En el mismo documento se habla de una migración neta de 14 000 000 de personas al año.

a crear islas de riqueza en un mundo depauperizado, y a que las tensiones sociales y políticas en los países más pobres se agudicen en forma ostensible.

Las principales potencias, siguiendo los cánones y el ideario que les han permitido generar el éxito propio, continuarán demandando el respeto a los derechos humanos en los países periféricos. Sin embargo, al propio tiempo, con alto sentido de pragmatismo, valorarán cualquier esfuerzo en el tercer mundo por reprimir abiertamente la migración y mantener un férreo control dentro de sus fronteras. De este modo surgirá un doble rasero para calificar a aquellos regímenes que exportan sus dificultades al mundo desarrollado y aquellos que muestran capacidad para controlar con eficacia a sus poblaciones.

Por estas vías, la amenaza nuclear y la posible confrontación bélica entre los dos máximos exponentes ideológicos del mundo han cedido rápidamente su paso a la emergencia de fenómenos globales que atentan contra el bienestar cotidiano de las principales potencias del mundo. Resulta entonces muy irónico el hecho de que esas mismas potencias que ganaron la batalla global del bipolarismo, ahora puedan ver lastimada su seguridad cotidiana ante un mundo asimétrico, inequitativo y, en suma, más amenazante. Estos elementos ponen de manifiesto el lado oscuro, que también existe, de la globalización.

Aislacionismo, involucramiento y unilateralismo

Frente a este escenario, los principales analistas políticos de Estados Unidos han vuelto, como en otras etapas de la historia de ese país, al añejo debate entre las opciones del aislacionismo y el involucramiento internacional. A *grosso modo* se debate, en un estilo que recuerda a la Inglaterra victoriana, si Estados Unidos debe impulsar su propia *splendid isolation* frente a un mundo que amenaza su bienestar o si, por el contrario, debe utilizar su poderío para tratar de alterar el curso de la historia y la realidad mundial en beneficio propio.

Al margen de este debate entre los principales círculos de la intelectualidad estadounidense, el gobierno de este país pareciera haber tomado ya una decisión: el despliegue de la unilateralidad en sus relaciones internacionales. Tanto el enfoque de sus relaciones bilaterales como su acción multilateral revelan la pretensión de que las principales iniciativas mundiales pasen, de una u otra manera, por el tamiz de Washington.

El proceso de reforma de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ilustra con claridad el punto. Frente a la crisis financiera de dicha organización, Estados Unidos, el mayor contribuyente absoluto del sistema, muestra reticencias para pagar sus cuotas atrasadas, pero también para que se le reduzcan

sus niveles de contribución. Frente a esta ambivalencia fundamental, cualquier funcionario hacendario del mundo se mostraría perplejo.

Detrás de esta actitud por parte de Estados Unidos, el mensaje político escondido podría implicar que, en tanto la reforma de la ONU no se oriente y se pliegue a los intereses de largo plazo de ese país, el mismo la mantendrá en estado de inanición financiera. Así se pretende imprimir el sello unilateralista de Washington a este organismo multilateral por excelencia.

Evidencias similares pueden encontrarse en el rechazo estadounidense a que los miembros europeos de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y los aliados tradicionales efectúen maniobras estrictamente europeas, sin el liderazgo y la conducción de los elementos militares de Estados Unidos.

Frente a una potencia dominante, el cálculo político de las demás naciones tiene necesariamente que contemplar la inclinación a la unilateralidad política de Estados Unidos. Además de que deben de tomar en consideración el nuevo contexto de equilibrio del poder o, si se requiere, de la falta de él. Las aproximaciones políticas del presidente francés Jacques Chirac hacia Estados Unidos, tanto en su reducción de ensayos nucleares, anunciada en Washington, como en su decisión histórica de sumarse al directorio militar de la OTAN, anunciada en este mismo lugar, revelan que una potencia como Francia debe contemplar en su estrategia de fin de siglo las realidades políticas de un mundo unipolar.

México en el futuro y el futuro de México

Frente a un escenario mundial de estas características, México requiere de un hilado cada vez más fino en la planeación de su política exterior. México pertenece a ese reducido puñado de países que cuenta con una mayor viabilidad para fortalecer su presencia internacional y para enfrentar con éxito algunos de los desafíos globales más acuciantes que se perfilan en el futuro. La eficacia de sus acciones internacionales se verá fortalecida con una labor de planeación y anticipación diplomática más depurada.

Dentro de esa tarea, México debe revisar y actualizar periódicamente sus prioridades internacionales, tanto por lo que concierne a los temas de la agencia mundial que más repercusiones tienen sobre su seguridad nacional y sobre el bienestar de su población, como por lo que respecta a la selección de países con los cuales deberá establecer o reforzar alianzas, asociaciones estratégicas o esquemas especiales de acercamiento y concertación bilateral. Una de las preguntas centrales en este sentido consiste en dilucidar con qué países deberá

asociarse para impulsar sus intereses y elevar su influencia en la orientación de temas de especial importancia de la agenda internacional. También, deberá ser capaz de colocarse en todo momento a la vanguardia de iniciativas regionales y mundiales para incidir decisivamente sobre su orientación y para insertarse oportunamente dentro de las principales tendencias.

México posee una posición internacional particularmente compleja y singular en relación con una serie de aspectos: es una potencia intermedia por excelencia. Como producto del acelerado proceso de internacionalización que ha registrado en los últimos 15 años, esta condición no ha hecho más que reafirmarse. Por las características de su desarrollo social y económico, por sus pertenencias y membresías internacionales, así como por sus propias condiciones geopolíticas, México mantiene al mismo tiempo intereses de país en desarrollo como de potencia emergente, dependiendo del sector analizado. De ahí que pueda considerársele como un *país bisagra* entre dos mundos, por su posición geopolítica y su desigual nivel de desarrollo interno. Ello implica que México tenga intereses y compromisos en prácticamente todos los ámbitos de la agenda mundial contemporánea.

Esta condición de dualidad se advierte con nitidez en asuntos como la migración, en el cual México resulta un país tanto exportador de mano de obra hacia el norte, como receptor de crecientes volúmenes de personas que penetran el territorio nacional por su frontera sur y sus costas. La tesis, correcta durante largos años, de que México no era más que un punto de tránsito de los migrantes centroamericanos hacia Estados Unidos, comienza a transformarse, ya que hoy México es punto de destino definitivo para muchas de estas familias. Se estima que en el momento presente residen aquí alrededor de 540 000 centroamericanos.⁹

Igualmente, por más de una década, desde los tiempos del conflicto armado en América Central, México se ha consolidado tanto como donante como receptor de cooperación internacional ya que ningún otro país de América tiene un número de programas tan amplio de cooperación hacia Centroamérica.¹⁰

El carácter intermedio de México en la escena internacional encuentra una expresión especialmente acabada en el terreno de las finanzas. El flujo de

⁹ Datos de la Conferencia Regional sobre Migración, Organización Internacional para las Migraciones. Véase "El fenómeno migratorio regional en América Central y del Norte", p. 39.

¹⁰ Entre 1990 y 1995, México llevó a cabo 4 535 acciones de cooperación en Centroamérica, 800 de ellas en el último año. Asimismo, en 1995, México recibió el beneficio de 390 proyectos de cooperación con países industrializados. SRE, Dirección General de Cooperación Técnica Internacional.

capitales entre México y el exterior es particularmente elevado y se lleva a cabo por dos vías. Un estudio reciente de Jacques Attali, ex presidente del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), señala que: "La cantidad de dinero de mexicanos que se encuentra en el extranjero es mayor al dinero que la banca internacional ha prestado a México; es decir, hay más dinero mexicano en el extranjero que deuda mexicana".¹¹ Ello implica que una cifra equivalente a 30% del producto interno bruto (PIB) nacional, alrededor de 100 000 millones de dólares (MD), son propiedad de mexicanos con depósitos en el extranjero. Cabe comparar estos recursos con el total histórico acumulado de inversión extranjera registrada en México, que alcanza apenas 60 200 MD.¹² Implica también que México tiene una comprobada capacidad de formación de capital y de ahorro interno.

Otras expresiones de la dualidad mexicana, enclavada entre sectores de alto desarrollo y otros de rezago ostensible, se aprecian en las fuentes de morbilidad. Los mexicanos mueren hoy en proporciones similares por enfermedades como la disentería, el cólera o la tifoidea, típicas del subdesarrollo, como por afecciones oncológicas o cardiovasculares, propias de las sociedades más avanzadas.

En su estrategia hacia el exterior, México no puede sustraerse de este carácter dual de su sociedad, ni de la naturaleza de su proceso de desarrollo, ni de su calidad de potencia intermedia en el plano mundial. Resulta imprescindible contar con una lectura precisa del significado y las perspectivas que la posición que ocupa México en el mundo abre para ejercer una diplomacia que concilie estrechamente sus objetivos con las capacidades y posibilidades del país.

Así, la política exterior de México tiene el delicado reto de promover los intereses nacionales de un país altamente diversificado y con profundos contrastes internos, bajo un enfoque unificador del Estado. Esta actividad se debate y se ejecuta en cuatro terrenos fundamentales.

1. En el concepto clásico, pero vigente, de la actividad diplomática. Esto es, la preservación del Estado, su seguridad y sus instituciones.
2. En su acepción como herramienta de apoyo al desarrollo económico y social, que se expresa en la amplia gama de acuerdos financieros, comerciales, tecnológicos y de cooperación.

¹¹ Citado en *El Financiero*, 5 de julio de 1996, p. 46.

¹² Datos de la Dirección General de Análisis Económico, SRE.

3. Dentro del terreno de la prospectiva y de la adopción de posturas internacionales, mediante el despliegue de una sólida diplomacia preventiva, sustentada en métodos más afinados de análisis de la información que permitan a México anticiparse a situaciones de crisis generadas en el exterior. Es necesario fortalecer el estudio de las principales tendencias de la realidad regional y mundial, con objeto de identificar los retos y las oportunidades que el ámbito externo presenta y, de este modo, tomar las decisiones más acordes a su interés nacional. La lectura y el seguimiento sistemático de estos fenómenos permiten a México atenuar los efectos de crisis externas y, quizá lo más importante, asumir la iniciativa en temas prioritarios para el interés nacional. En la práctica, las propuestas mexicanas para realizar una Conferencia Mundial Antinarcóticos en las Naciones Unidas, así como para crear un Grupo de Contacto de Alto Nivel con Estados Unidos son ilustrativas del ejercicio de una diplomacia anticipatoria frente a un asunto prioritario para la seguridad nacional y que, además, ha hecho estragos en naciones afines y cercanas a México.

4. De creciente importancia para México es la dimensión interna de la política exterior. Esto es, su capacidad para generar consensos políticos esenciales en un México cada vez más plural y participativo. Consiste también en sistematizar la evaluación del impacto de tendencias y variables externas sobre la realidad nacional, desde la penetración cultural y el avance de las organizaciones no gubernamentales (ONG), hasta la comunicación globalizada y el manejo de transacciones financieras por medios electrónicos.

La estrategia internacional de México

La condicionante fundamental de las relaciones internacionales de México ha sido —y probablemente seguirá siendo— la vecindad con Estados Unidos. La proximidad geográfica al principal mercado y principal potencia política y militar del mundo, su posición como frontera cultural y entre niveles de desarrollo en América, aunada a una generosa dotación de recursos humanos y naturales confieren a México una posición estratégica de gran relevancia. De ahí que uno de los retos centrales de la política exterior mexicana sea el de capitalizar esa condición en favor de sus intereses y, por contraste, atenuar los riesgos que implica esa vecindad para la preservación de su soberanía, sus valores propios y su bien diferenciada cultura.

En un contexto de acelerada globalización, uno de los puntos centrales del ejercicio de la soberanía radica en la capacidad de los Estados para fijar los

parámetros y la profundidad de su involucramiento internacional. En el caso de las relaciones entre México y Estados Unidos, tanto a nivel social como gubernamental, se ha creado a lo largo de los años una enorme masa de intereses comunes que es preciso administrar y delimitar. En esta importante relación bilateral, el reto fundamental para México ha consistido en institucionalizar los vínculos, por la vía de tratados, mecanismos y principios de entendimiento, con el objeto de evitar que los diferenciales de poder se traduzcan en una merma de las facultades autónomas y soberanas de México. En el marco de las relaciones políticas se han establecido así límites claros en la participación extranjera, como serían los de la industria petrolera, el rechazo a pactar posiciones multilaterales o patrones de voto en foros internacionales, a detener desde el lado mexicano a migrantes potenciales, a permitir que fuerzas del orden de otro país participen en territorio nacional en la persecución del crimen organizado o a que los partidos políticos mexicanos reciban el endoso, el financiamiento o el favor de alguna potencia extranjera.

El Estado mexicano determina, de acuerdo con su lectura del interés nacional, hasta dónde resulta aconsejable y útil la participación foránea. Dentro de esos espacios de apertura, Estados Unidos ocupa un sitio especialmente singular en la vida de México. Así, por ejemplo, 60% de la inversión extranjera es de procedencia estadounidense. Alrededor de 75% del comercio exterior mexicano se realiza con el vecino del norte. Un número estimado de 20 000 000 de personas de origen mexicano habita en Estados Unidos y cerca de 1 000 000 de estadounidenses vive en México. De cada cinco turistas internacionales, cuatro son estadounidenses.¹³

Más allá de estos flujos e intercambios, el ejercicio de la soberanía cuenta con denominadores inalterables como la integridad territorial, la formulación de leyes, el establecimiento de alianzas y membresías multilaterales, el rechazo a la aplicación extraterritorial de las leyes y de la presencia operativa de efectivos de otros países, la definición de su política migratoria, su participación o no en maniobras militares conjuntas, la suscripción de tratados internacionales, sus acciones de defensa y protección a conciudadanos en el extranjero, así como su *status* legal (no pérdida de la nacionalidad, voto en el exterior, entre otros), la formulación de sus políticas comerciales —que incluye la fijación de aranceles y barreras fitosanitarias—, el establecimiento de relaciones diplomáticas o el uso de la cultura como un instrumento de política exterior. Todas éstas son

¹³ Discurso del secretario de Relaciones Exteriores de México, Ángel Gurría, en la Ceremonia Inaugural de la XIII reunión de la Comisión Binacional México-Estados Unidos, 6 de mayo de 1996.

manifestaciones cotidianas del ejercicio de las facultades soberanas del Estado mexicano.

En suma, la política exterior de México no puede ignorar la intensidad y la importancia de los nexos con Estados Unidos, pero tampoco puede conceder espacios políticos y diplomáticos que están directamente vinculados a su misma existencia como un Estado diferenciado y único de la comunidad internacional.

México: concentración y diversificación

Así, las condicionantes de la vecindad y de los intereses comunes acumulados con Estados Unidos exigen que México cuente con una política exterior que maneje institucional e inteligentemente los vínculos con ese país y que, al mismo tiempo, cuente con los amarres, alianzas y equilibrios necesarios que le ofrecen otras regiones del mundo. Es decir que, frente a Estados Unidos, México requiere de un manejo esmerado, de alto entendimiento político, estratégico, debidamente planeado, institucional, anticipador y apegado a derecho. En la administración del presidente Ernesto Zedillo, a esta orientación se le ha dado el nombre de un "Nuevo entendimiento". A través de esta estrategia se busca fijar, con la mayor precisión posible, las coordenadas, los límites y los alcances de la relación con el gobierno estadounidense.

A la par de esta noción, resulta imperioso para México profundizar una estrategia de diversificación de sus contactos internacionales, lo cual demanda asignar sus recursos diplomáticos de conformidad con un bien establecido y con un orden razonado de prioridades. México, en el contexto internacional del presente, no puede intentar todo tipo de proyectos, todo el tiempo, con todos los países que quisiera. Necesita, por tanto, concentrar sus baterías diplomáticas en un grupo bien seleccionado de asuntos y países para, mediante esa vía, alcanzar altos rendimientos en un número bien acotado de temas.

Bajo este enfoque, la estrategia de diversificación debe ser necesariamente selectiva y atender al impulso de los intereses nacionales más relevantes. En este contexto, los países vecinos constituyen el primer círculo de la seguridad nacional de México, incluyendo su frontera marítima —la llamada tercera frontera— que incorpora a países como Cuba. Un segundo círculo estratégico lo conforman aquellos países con los cuales se forjan las redes de concertación política más valiosas y de mayor contrapeso estratégico para México; dentro de este grupo destacan países clave de América como Canadá y los grandes países sudamericanos. El tercer círculo está conformado por los socios financieros, comerciales, inversionistas y tecnológicos de México en el

mundo. En este rubro se inserta la Unión Europea (UE) y los países más prominentes del Mecanismo de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Frente a este grupo seleccionado de países, la diversificación no sólo define un marco de prioridades sino que pone de manifiesto lo que por *diversificación* debe comprenderse: una red de contactos comerciales y económicos mejor equilibrada, así como una red de soporte político que eleve la capacidad de convocatoria y aumente las probabilidades de éxito de las iniciativas mexicanas, tanto a nivel regional como multilateral. La diversificación, en suma, está íntimamente ligada a la preservación de espacios de independencia de la política exterior, a la reducción de la vulnerabilidad ante un país o un pequeño grupo de países y, quizá lo más importante, a la expansión del abanico de opciones externas al alcance de México.

Paralelamente, dentro de los asuntos de la vasta agenda mundial, México tiene claras prioridades en lo que concierne a la atención internacional de la migración, el narcotráfico, las reglas financieras y comerciales, el medio ambiente y el desarrollo.

Estos espacios reclaman un tratamiento especialmente esmerado, eficaz y planeado en términos de metas y objetivos precisos. Con estas regiones y frente a estos asuntos se manifestarán con mayor claridad los resultados de la estrategia de diversificación de la diplomacia mexicana.

Política interna y política exterior

La creciente vinculación entre asuntos de política interna y política exterior reclama también una reflexión renovada y un capítulo aparte en las tareas de planeación y prospectiva. Dentro de este contexto, merecen una especial atención aquellos países que inciden más directamente sobre condicionantes de índole interno, sea por razones migratorias, de crimen organizado, de estabilidad regional, de inversiones cuantiosas, por su papel en la difusión de la imagen internacional de México o por la importancia de sus comunidades en la vida interna del país.

Un segundo nivel de análisis de los vínculos entre política interna y política exterior tiene que ver con la coordinación de acciones internacionales dentro del gobierno mexicano. Cualquier deficiencia de comunicación y coherencia entre las decenas de oficinas públicas que hoy tienen responsabilidades internacionales no hace más que mostrar fracturas e inconsistencias hacia el exterior, lo cual puede vulnerar las posiciones del país.

En el mundo actual resulta prácticamente imposible que una sola entidad pueda dar seguimiento a la totalidad de esfuerzos internacionales de un país; por

lo tanto, resulta necesario fortalecer las funciones de rectoría, coordinación, visión de conjunto y capacidad de propuesta de las cancillerías. En última instancia, en la mayoría de los países, las cancillerías cuentan con el mandato para establecer y preservar un marco de entendimiento político elevado, a partir del cual se podrán realizar los negocios, ampliar el respeto y aprecio hacia el país y su cultura, expandir las posibilidades de la cooperación y darle una posición favorable en el concierto internacional. Sobre estas bases, otros sectores del escenario internacional —legisladores, funcionarios, empresarios o académicos— contarán con mayores posibilidades de desarrollar con éxito sus respectivos contactos y proyectos.

Asimismo, desde el punto de vista de la seguridad nacional, se hace cada vez más necesario que México refuerce sus mecanismos de inteligencia política, interpretación de la información e identificación de tendencias internacionales, para desarrollar con mayor eficacia una diplomacia preventiva que permita aprovechar y hacer frente a los principales desafíos que supone el espacio externo para el Estado mexicano.

El futuro ya no es el que era antes

La expectativa de que la humanidad, con sus tumbos y retrocesos, mantendría una línea ascendente de superación, de bienestar, de libertades ampliadas y de una convivencia más segura y pacífica, comienza a desvanecerse para la mayoría de los habitantes del planeta. El futuro se perfila sobrepoblado, altamente contaminado, incapaz de brindar mayores niveles de vida y con un desfase creciente entre las necesidades de la especie humana y los recursos sociales, presupuestales y naturales para satisfacerlas. Frente a este escenario será cada día más difícil desactivar los conflictos, impedir que sus consecuencias se sientan en otras zonas de la geografía política del mundo y evitar que la lucha por la supervivencia no se transforme en fuente constante de fricción entre los Estados.

El sueño del desarrollismo está tocando, inevitablemente, a su fin. La maquinaria que el ser humano ha inventado para elevar sus niveles de bienestar sólo ha sido capaz de crear islotes de abundancia en un creciente mar de pobreza mundial. El desarrollismo estaba fundado en la noción de que, a largo plazo y generando las condiciones necesarias, el mundo *en vías de desarrollo* llegaría algún día, precisamente, a igualar los niveles de ingreso y bienestar de las sociedades más industrializadas. En la actualidad, el llamado más sensato (si bien poco popular) sería a la frugalidad compartida, a la preservación y el cuidado del medio ambiente, a dejar de fundar las nociones de la felicidad, el éxito,

el bienestar y, en suma, el futuro, en la posesión interminable de bienes, en la capacidad ilimitada de consumo, de dispendio y de dominio de la naturaleza.

Uno de los grandes retos de la política internacional, en el plano de la concertación multilateral, consiste en compatibilizar a la brevedad posible los intereses nacionales con los del mundo globalizado en que vivimos. Ninguna nación, por poderosa y rica que sea, puede aislarse del futuro general del planeta. Podrá, a manera de paliativo, erigir muros y barreras contra la migración, los cuales no harán, por cierto, más que diferir el problema y darle una temporal e ilusoria solución. Asimismo, podrá dejar de comerciar con países que violen normas ambientales o de derechos humanos. En pocas palabras, el mundo industrializado podrá establecer todo un esquema bilateral de presiones, incentivos y amenazas; sin embargo, las fuerzas sociales, demográficas, del crimen organizado, tecnológicas, de exportación de valores culturales y de intereses comerciales y financieros constituyen tendencias que solamente podrán canalizarse mediante una revitalización abierta y sin embragues del multilateralismo.

El fortalecimiento decidido del multilateralismo es, hoy, uno de los pocos recursos al alcance de la comunidad internacional para atender el carácter explosivo del subdesarrollo; para evitar que el proceso de desarme nuclear se vea substituido por una nueva expansión del armamentismo convencional;¹⁴ para encontrar un equilibrio urgente entre la protección de las libertades humanas y el crecimiento descontrolado de la población; para establecer estándares, no mínimos sino elevados, de protección al ambiente por parte de la industria y de cada individuo; y para diseñar programas de desarrollo que privilegien la educación y que, por esa vía, permitan a cada comunidad hacer un uso racional de los recursos a su alcance.

El multilateralismo es el único ámbito de la diplomacia capaz de colocar en posición de relativa igualdad jerárquica los intereses nacionales con los intereses más amplios y de mayor horizonte de la humanidad. Por ello, resulta una grave ironía de nuestro tiempo el hecho de que, cuando más urgente resulta hacer compatibles estos dos ámbitos, la concertación multilateral de intereses y las organizaciones que la hacen posible sean más vilipendiadas y más atacadas.

El futuro, inexorablemente, está llegando a su cita. El reto ya no consiste en predecirlo sino en aplicar el talento colectivo para modificar su curso. La

¹⁴ De acuerdo con datos del Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), Estados Unidos, Rusia, Alemania, Gran Bretaña, Francia, China, Holanda, Italia, República Checa y Suiza vendieron, en los últimos cuatro años, 120 000 MDD bajo el concepto de exportación legal de armas.

diplomacia, doctora de la paz y paciente de las guerras, tiene un papel fundamental que desempeñar en la construcción del futuro.

En este amplio contexto, México debe volcar con renovado aliento la autoridad moral de su política exterior, su trayectoria histórica como potencia media, constructiva y pacífica en el mundo, para generar una conciencia y una acción internacional que hagan compatibles los intereses de cada nación con las grandes cruzadas que esperan a las generaciones venideras.

México y el mundo del futuro; cinco posibles escenarios

*José Luis León**

Para María y su orgullosa madre, Paty

La caracterización del sistema internacional contemporáneo y la prospectiva de su evolución constituyen esfuerzos necesarios no sólo desde el punto de vista académico sino, sobre todo, como insumos para la toma de decisiones en materia de política exterior. En un momento en el cual lo único permanente es el cambio, esos esfuerzos aparecen como una tarea extremadamente compleja que, no obstante sus riesgos, es menester intentar.

El fin de la guerra fría en 1990-1991 dio paso a una interpretación en extremo simplista de las relaciones internacionales. Pronto se popularizaron las tesis de Francis Fukuyama, quien anunciaba —ilusión neohegeliana— el fin de la historia: se pensaba que la expansión de un modelo económico de mercado, en conjunción con un vuelco masivo a órdenes políticos democráticos conducirían a un bajo nivel de conflicto entre las naciones. En esta perspectiva, el despejado cielo internacional sólo se vería ensombrecido por pequeños y aislados nubarrones: los nacionalismos y fundamentalismos de distinto signo. Sin embargo, conforme nos adentramos en los años noventa y enfilamos hacia el siglo XXI, las interpretaciones de la política y la economía internacionales se tornan más complejas. Las seguridades iniciales de la posguerra fría se desvanecen sin prisa, pero sin pausa.

* Director de Formación Diplomática del IMRED.

Entender el presente y otear el futuro requiere, sin duda, de categorías pertinentes. En el primer apartado de este trabajo se examinan críticamente cinco enfoques frecuentemente empleados en la explicación de los fenómenos internacionales: la globalización, la multipolaridad, la unipolaridad, la regionalización y la tripolaridad. Ahí, se resumen los principales argumentos de cada enfoque y se analiza su pertinencia para entender el vasto mosaico de las transformaciones mundiales. El segundo y último apartado del trabajo, más breve, analiza los riesgos y las oportunidades que el mundo del futuro presentará para los países en desarrollo y, en particular, para México.

En el mundo actual es posible la convivencia de fenómenos internacionales distintos, como los que tratan de describir y explicar los enfoques señalados. Sin embargo, dichos fenómenos no necesariamente están tan avanzados como lo harían creer los enfoques o las interpretaciones asociados que, incluso, pueden estarse constituyendo en clichés. Con base en el estudio de los cinco enfoques mencionados, y de su respectiva relevancia, el ensayo intentará evaluar el entorno internacional en el cual México deberá desempeñarse en el futuro.

Cinco interpretaciones de la realidad internacional

El primero de los cinco enfoques para interpretar la realidad internacional que deseamos analizar y comparar es el de la globalización.

La globalización

A riesgo de simplificar en extremo, se intentará describir, primero, el argumento central de este enfoque interpretativo y, después, las críticas que ha recibido.

En cuanto al argumento, la versión más difundida de este enfoque es de corte liberal. De acuerdo con sus premisas, al mismo tiempo que el mundo se integra económica, política, cultural e ideológicamente, las diferencias internacionales tienden a borrarse. La continuación lógica del argumento es que, si los países desean elevar su nivel de vida y sus oportunidades de éxito en el escenario internacional, la tarea inmediata que deben afrontar es la de incorporarse y adaptarse a dichas tendencias globalizantes, que se perciben como inexorables. El mecanismo privilegiado de cara a dicha adaptación sería la apertura económica: si se aprovecha la oportunidad, los beneficios de la globalización llegarán con mayor rapidez y por derrama espontánea. El mercado será así la variable que unificará a todos los hombres y países. Al final de esta utopía globalista de carácter liberal, el mundo entero producirá, consumirá, soñará y

despertará de la misma forma. Si la globalización nos influye y nos determina —como sugiere esta interpretación—, la pregunta acerca de los intereses nacionales no dejaría de parecer una mera reminiscencia del pasado.¹

Por su parte, la crítica a este enfoque sostiene que existen motivos para albergar serias dudas con respecto a la validez de la globalización en tanto que categoría analítica de las relaciones internacionales. A diferencia de lo que muchos piensan, el proceso globalizador no es uniforme ni lineal. Tampoco es un proceso concluido. Por el contrario, se trata de un universo complejo, heterogéneo y plagado de contradicciones, ajeno al todo unidimensional y abrumador planteado por el enfoque de la globalización.

Así, el análisis de este proceso requiere de una estrategia metodológica en dos estadios. El primero consiste en efectuar una distinción analítica de sus distintas manifestaciones; el segundo trata de explicar los límites y las contradicciones propias del proceso globalizador en los rubros en los cuales, efectivamente, éste ocurre. La así llamada globalización está asociada con una apretada agenda en la que se inscriben importantes y diferentes elementos: a) políticos (el dilema fragmentación-integración, el futuro del Estado-nación como unidad básica de las relaciones internacionales, la gobernabilidad planetaria y el papel de los organismos internacionales ante la nueva realidad); b) sociales (la creación de lo que algunos llaman sociedad civil global, compuesta por ciudadanos antes que por Estados); c) culturales (la difusión del estilo de vida basado en el consumo como paradigma de éxito vital); y d) económicos (la expansión acelerada del capital financiero y la fragmentación de los procesos productivos en distintos puntos del planeta).

Sin duda, las áreas en las cuales ha existido un proceso globalizador acelerado son la cultura y la economía. Es claro que los patrones culturales que equiparan la felicidad con el consumo —lo que Johan Galtung ha bautizado como “modo de vida burgués”— han mostrado una acelerada expansión en los últimos años; hoy, el consumo creciente es la aspiración común de la mayoría de las personas en el mundo.² No es entonces extraño que la industria del

¹ Una buena síntesis de la posición liberal de la globalización se encuentra en Kenichi Ohmae, *The Borderless World: Management Lessons in the New Logic of the Marketplace*, Nueva York-Londres, McGraw-Hill, 1990.

² En este caso, el término “burgués” debe entenderse como “ser urbano”. El modo de vida burgués implica trabajo no manual, confort material, seguridad. De acuerdo con Galtung, la ambición por arribar a dicho estilo de vida crea inseguridad, tensión e, incluso, angustia entre los individuos, quienes intentan compensar su miedo hacia el futuro con un consumo creciente de drogas, azúcares, tabacos, químicos, alcohol y comida. En este caso, se llega al “modo de vida químico-circense”. Véase Johan Galtung, “Los azules y los rojos; los verdes y los pardos: una evaluación de movimientos políticos alternativos”, *Alternativas* (CERC), vol. 1, núm. 1, septiembre-diciembre de 1993, pp. 69 y ss.

entretenimiento y la publicidad sea una de las ramas económicas más dinámicas en las últimas décadas.

En lo que toca al proceso globalizador en materia económica, dos facetas principales son dignas de análisis: la financiera y la productiva. Mientras que la primera transcurre en cámara rápida, la segunda lo hace en cámara lenta. La globalización financiera ha sido impulsada por la desregulación de los mercados de capital; el perfeccionamiento de la tecnología de la información; y la creciente separación entre los flujos financieros y el comercio de bienes y servicios que antaño le servía como sustento último. En términos del capital productivo, la principal manifestación globalizante es la relocalización; es decir, el hecho de que las empresas trasnacionales se hayan dado a la tarea de diseminar sus procesos productivos alrededor del mundo. Sin embargo, constatar la relocalización productiva no debe llevarnos a postular que existe una globalización perfecta ya que, si bien la producción se dispersa en espacios geográficos distintos, en el ámbito de la circulación se constata la existencia de mercados nacionales y/o regionales más o menos proteccionistas. Más aún, la apropiación de los excedentes derivados del comercio mundial se concentra, como se revisará más adelante, en los tres grandes centros de la economía internacional.

Pensar que la expansión de un modelo cultural hegemónico, la integración financiera y la relocalización productiva están creando un mundo sin fronteras sería una conclusión prematura y peligrosa. El proceso globalizador, aun en aquellas áreas en las cuales efectivamente ocurre, genera contradicciones y paradojas de difícil solución.

Por ejemplo, existe una notable heterogeneidad en los grados de movilidad internacional de los factores de la producción: el capital, en cualesquiera de sus formas, enfrenta menos regulaciones y barreras decrecientes; para el trabajo, en cambio, las fronteras no sólo continúan existiendo sino que se vuelven más difíciles de franquear. En presencia de una globalización perfecta, los trabajadores del norte de África podrían emigrar sin problemas a Europa, así como los trabajadores mexicanos o caribeños no encontrarían obstáculos para asentarse en Estados Unidos. Obviamente, esto no sucede en la realidad.

Por otra parte, el proceso globalizador dista de brindar a la gran mayoría de la población mundial las posibilidades para satisfacer las altas expectativas que genera. La perspectiva de "ganancias absolutas" que pregona no es real: el proceso es asimétrico; no repercute de igual manera entre los países del mundo, tampoco dentro de cada uno de ellos. Al interior de las naciones, sus efectos son, y serán, profundamente heterogéneos tanto a nivel de las regiones como entre los distintos sectores sociales. El proceso incorporará a quien posea determina-

das herramientas, privilegios y condiciones de entrada previos. Por principio, entonces, el sector moderno aventaja al sector tradicional, además de que, en la medida en que avanza, este proceso mantiene y amplifica las desigualdades sociales y regionales —es decir, la llamada heterogeneidad estructural— dentro de los países en desarrollo. El escenario de exclusión y frustración que bien podría estar generando la tendencia globalizadora difícilmente podría estar más alejado del mundo luminoso que propone la ideología liberal.³

Los elementos anotados intentan cuestionar la validez analítica del concepto totalizador y determinista de globalización que con tanta ligereza ha sido usado por diversos estudiosos de la realidad internacional. Aunque carecería de sentido negar la existencia del proceso globalizador, se impone problematizar el concepto de globalización: exigir más rigor en su uso, detectar las áreas en las cuales verdaderamente opera, hurgar en la historia para saber hasta dónde es una tendencia completamente nueva, y explorar los espacios que los países en desarrollo pueden encontrar para hacerle frente, si es que su presencia es en verdad avasalladora.

El segundo marco interpretativo de la realidad internacional de los cinco que se analizan es la multipolaridad.

La multipolaridad

El argumento sobre el cual se basa este enfoque sostiene que, tras el fin de la guerra fría, han surgido y se afianzan centros de poder en varias áreas de importancia para las relaciones internacionales. Muy en línea con las fuentes del poderío nacional descritas por Hans Morgenthau,⁴ estas áreas serían tan diversas como la fuerza militar, la competitividad económica, la demografía, la cultura y la capacidad de influir políticamente en otros actores internacionales. En una lectura de este tipo, la existencia de distintos vectores de poder estaría conduciendo a la conformación de un mundo multipolar en el que destacarían, a mediados de la década de los noventa, China, Estados Unidos, Europa, India, Japón y Rusia.⁵

La interpretación multipolar tiende a matizar el peso del elemento económico en la definición del nuevo orden mundial y asimila la capacidad de influir en los asuntos internacionales con la posesión de armas y la eficiencia

³ Andrew Hurrell y Ngaire Woods, "Globalisation and Inequality", *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 24, núm. 3, invierno de 1995.

⁴ Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1948 (publicado en español como *Política entre las naciones*, Buenos Aires, GEL, 1986, de la sexta edición revisada por Kenneth W. Thompson, N. del E.).

⁵ Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, FCE, 1995.

política. Por ejemplo, desde esta óptica, el ministro de Relaciones Exteriores de la Comunidad de Estados Independientes ha señalado que:

La influencia de la URSS en diferentes regiones del mundo era mayor que la que tiene Rusia. Sin embargo, sería incorrecto, imprudente y también peligroso desprender de ello que Rusia está siendo empujada a los patios traseros de la historia. No se puede ignorar que Rusia sigue conservando un poderoso potencial en materia de misiles nucleares, comparable al de Estados Unidos, además de que dispone de amplias posibilidades científico-técnicas, intelectuales e industriales, tiene un enorme territorio y un pueblo con alto nivel educativo.⁶

Este enfoque interpretativo enfrenta también serias críticas. ¿Se avecina realmente un mundo multipolar, entendido como una multiplicación de potencias con capacidades de distinto origen pero de gravitación semejante? Parecería que no, principalmente por lo que podría caracterizarse como un problema de "convertibilidad". Si bien es cierto que China y Rusia poseen gran capacidad militar, y que India no sólo está dotada de esa capacidad sino de impresionantes reservas demográficas, el mundo parece estar transitando hacia una era en la cual los factores de poder identificados por los teóricos tradicionales de las relaciones internacionales —particularmente el militar— pierden la importancia que tuvieron en el orden bipolar de la guerra fría.⁷ En efecto, parecería muy difícil usar el poder militar en un escenario internacional que privilegia capacidades centradas fundamentalmente en la economía. Por lo menos a mediano plazo, es difícil pensar que los conflictos comerciales puedan resolverse por la vía de intervenciones militares.

Las críticas al enfoque de la multipolaridad señalan, también, que el campo de batalla internacional que ha emergido en los años noventa —y que muy posiblemente persistirá en las primeras décadas del siglo por venir— no es ni militar ni ideológico sino económico. Las guerras entre las potencias del siglo XXI no habrán de librarse en las selvas de Vietnam o en los márgenes del río Elba; tendrán lugar en las salas de consejo de las grandes corporaciones y los

⁶ Evgueni Primakov, "La política exterior de Rusia: orientaciones estratégicas", en *Líderes del mundo en la Cancillería Mexicana*, México, IMRED, 1996, pp. 127-128.

⁷ El caso de China merece comentarse por separado. Es evidente que, desde hace varios años, ese país asiático ha venido experimentando un proceso de crecimiento impresionante, con aumentos del producto interno bruto (PIB) del orden de 10% anual, y con picos de hasta 30% en algunas provincias del sur. Sin embargo, en términos relativos, el peso de la economía china vis à vis la economía mundial es aún modesto. De hecho, el PIB de China sólo representa 7% del PIB japonés. Véase Lester Thurow, *The Future of Capitalism. How Today's Economic Forces Shape Tomorrow's World*, Nueva York, William Morrow, 1996, p. 125.

bancos trasnacionales. Como dice Daniel Bell, parafraseando a Clausewitz, "la economía es la continuación de la guerra por otros medios".⁸

En suma, el marco analítico que avizora un sistema multipolar muestra serias limitaciones, al no entender que los factores tradicionales de poder difícilmente constituyen los mejores medios para participar en un orden internacional que desplaza la competencia del terreno político-ideológico-militar hacia el plano económico. Quizá resulte más fácil transformar el poder económico en militar, que utilizar las armas para obtener ventajas económicas.

A continuación se analiza el tercero de los cinco enfoques interpretativos del mundo contemporáneo y en ciernes que trataremos en este ensayo: la unipolaridad.

La unipolaridad

El argumento de quienes defienden este enfoque es que, si bien existen países que pueden representar alguna suerte de contrapeso a Estados Unidos, ésta es la única nación que dispone de una gama integral de factores de poder, entre los cuales sobresalen no sólo los económicos, políticos y militares, sino también los ideológicos y culturales.⁹ Como apoyo a la tesis unipolar se menciona la omnipresencia de la cultura y los valores estadounidenses. Se ha hecho notar, por ejemplo, que una considerable proporción de las películas comerciales que se generan en el mundo son producidas en Hollywood; que suman una mayor cantidad los países donde se toma Coca Cola que aquellos que pertenecen a las Naciones Unidas; que la música *pop*, predominantemente estadounidense, es la más escuchada en el orbe; y que el idioma inglés es el más extendido en la diplomacia, las negociaciones internacionales, el comercio y la divulgación científica. Además de este poderío cultural —al que Joseph Nye denomina *soft power* y Bruce Russett "cocacolonización"—,¹⁰ Estados Unidos dispone de una diplomacia muy activa, un abrumador aparato militar y una economía que, sin duda, es la más importante en términos del producto interno bruto (PIB).

Con base en estos elementos, los exégetas de la unipolaridad consideran que, aun cuando existen algunos problemas de carácter interno que de no ser

⁸ Daniel Bell, "Germany: The Enduring Fear", *Dissent*, vol. 37, otoño de 1990, p. 466.

⁹ Para abundar en esta interpretación, véanse Charles Krauthamer, "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs*, vol. 69, núm. 1, invierno 1990-1991; Joseph Nye, *Bound to Lead. The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books, 1990; y Samuel P. Huntington, "The U.S.-Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 2, invierno de 1988-1989.

¹⁰ Nye, *op. cit.*; Bruce Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony. Or is Mark Twain really Dead?", *International Organization*, vol. 39, núm. 2, primavera de 1985, p. 220.

resueltos podrían reflejarse desfavorablemente en la posición internacional de Estados Unidos, ese país seguirá siendo, a lo largo del siglo XXI, aquel que tenga bajo su responsabilidad la guía de los destinos del mundo.

En lo que toca a la crítica de este enfoque interpretativo, es necesario mencionar, en primer lugar, a los "declinacionistas". Ellos anticipan el derrumbe de Estados Unidos como potencia mundial y comparan a ese país con el imperio romano en su periodo de decadencia.

No hace falta un análisis demasiado meticuloso de la realidad para encontrar que los desafíos externos e internos a la primacía hegemónica de Estados Unidos no son aislados ni de importancia menor. En primer término, al igual que la ex Unión Soviética, Estados Unidos confronta el problema de intentar cuadrar el círculo de la fortaleza militar con la competitividad económica: no parece clara la pertinencia de los misiles *Pershing* o la alta tecnología en la aviación militar para enfrentar la competencia de los automóviles japoneses, los aparatos eléctricos coreanos y los productos químicos alemanes. Un segundo problema, que guarda íntima relación con el anterior, es la erosión del dinamismo relativo de la economía de Estados Unidos. En 1950, el PIB de ese país representaba 50% del producto mundial; a mediados de los años noventa, representa sólo 22%. El déficit comercial estadounidense creció con gran celeridad en la década de los ochenta, al igual que la deuda, interna y externa; hoy, aunque la magnitud de ese déficit continúa siendo modesta en relación con el PIB, su propia existencia es ilustrativa de las tribulaciones de la economía estadounidense.¹¹

Que Estados Unidos persista por largo tiempo como único hegemon mundial dependerá, también, de que logre resolver un amplio abanico de problemas internos, tanto de carácter económico y político como social: el déficit fiscal, las bajas tasas de ahorro e inversión inducidas por el sobreconsumo, el creciente deterioro de la infraestructura y la crisis educativa en los niveles

¹¹ A finales de la década de los ochenta, el Instituto de Tecnología de Massachusetts formó un grupo de trabajo para diagnosticar el estado y las perspectivas de la competitividad internacional de la industria de Estados Unidos. La llamada Comisión de Productividad Industrial, integrada por distinguidos economistas, encontró que ese país registraba superávit comerciales en la aviación comercial y los productos químicos, es decir, únicamente en dos de los ocho subsectores manufactureros analizados. En el resto de los subsectores (automóviles, electrónica, máquinas y herramientas, acero, textiles y semiconductores-equipos de oficina), Estados Unidos mostraba un déficit frente al resto del mundo, a contrapelo de lo que ocurría en los años cincuenta. Véase Michael L. Dertouzos, Richard K. Lester y Robert M. Solow (eds.), *Made in America. Regaining the Productive Edge*, Nueva York, Harper Perennial, 1990. Cabe destacar que la comisión mencionada estuvo integrada por estudiosos de la talla de Suzanne Berger, Daniel Roos y Lester Thurow, además de Dertouzos, Lester y Solow.

básico y secundario. A ello se agregan la criminalidad, la disfuncionalidad social, los altos índices de alcoholismo y drogadicción, así como lo que algunos llaman el "espectadorismo" de la sociedad estadounidense.¹² Asimismo, las tendencias de la distribución del ingreso en Estados Unidos se asemejan cada vez más a las de América Latina: en 1970, sólo uno de cada siete estadounidenses era pobre; en 1980, la proporción había ascendido a uno de cada seis; y, para 1990, a uno de cada cinco. Se calcula que para el año 2000, uno de cada cuatro estadounidenses se ubicará por debajo de la línea de pobreza oficialmente establecida.¹³ En la actualidad, se estima que las calles de las principales ciudades de Estados Unidos albergan a 3 000 000 de indigentes (*homeless*).

No es necesario ser Casandra para concluir que este abanico de problemas desgasta el tejido social estadounidense y cuestiona las cuentas alegres del enfoque unipolar. Estados Unidos difícilmente podrá ser el dueño del siglo XXI mientras en sus fronteras exista una serie de problemas que, si bien no implican el fin automático de su influencia en el mundo, sí tomarán ésta menos nítida y omnipresente.

Una cuarta interpretación alternativa del sistema internacional es la regionalización, entendida como un crecimiento del comercio, el cual es más acelerado dentro de una región, que entre las distintas regiones.

La regionalización

El argumento en el cual se basa el enfoque de la regionalización sostiene que en el mundo se están creando, o se han creado ya, tres bloques económicos principales: el del dólar, en el hemisferio occidental; el del yen, en el Pacífico Asiático; y el del marco, en la Unión Europea (UE). Quienes defienden esta interpretación están divididos en, por lo menos, dos corrientes: algunos perciben a los bloques económicos como entidades cerradas y proteccionistas, como aquellas que cobraron vida en los años treinta. Otros señalan que dichos bloques habrán de ser más o menos abiertos, y agregan que su existencia no se contrapone a la liberalización del comercio mundial, impulsada originalmente por el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, hoy, por la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los bloques comerciales serían, en esta última perspectiva, una antesala para un proceso de integración realmente global.

¹² Se define por "espectadorismo" la tendencia de los individuos a ser receptores pasivos de lo que el televisor tenga a bien ofrecerles.

¹³ Jeffrey E. Garten, *A Cold Peace. America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1993, p. 204.

La crítica más aguda al enfoque de la regionalización sostiene que cualquier análisis detallado de las tendencias de largo plazo en la integración de bloques económicos está lejos de revelar con nitidez que dichas entidades se estén formando efectivamente. En apoyo a esta crítica, conviene revisar el comportamiento del comercio dentro y entre los tres presuntos bloques existentes. Por ejemplo, los indicadores muestran que, en los últimos tres lustros, el crecimiento del comercio interasiático ha sido modesto mientras que el comercio transpacífico, particularmente en la dirección Asia-Norteamérica, ha superado con creces el dinamismo comercial de cualquier otra región.¹⁴

En términos del comercio interasiático vale la pena señalar que, si bien Japón es el principal comprador de materias primas y el vendedor más importante de manufacturas en esa región, el mejor cliente para los bienes industriales producidos por el resto de los países asiáticos no es Japón, sino Estados Unidos. En 1955, Japón canalizaba 37% de sus exportaciones totales al resto de los países asiáticos. Si el enfoque de la regionalización describiera una situación real, dicha proporción debería haber aumentado en las décadas subsecuentes, pero no fue así. A fines de la década de los ochenta, sólo 29% de las exportaciones japonesas tenía como destino final el resto de Asia.

Países como Corea, Hong Kong, Singapur y Taiwan exportan a Estados Unidos y Europa el doble de manufacturas que a Japón. El vínculo entre sus economías y la de Estados Unidos es de enorme relevancia: entre 1981 y 1986, 42% del crecimiento de Corea del Sur y 74% del de Taiwan se relacionaban con exportaciones al mercado estadounidense.¹⁵ En 1993 China exportó 16 976 millones de dólares (MDD) a Estados Unidos, cantidad superior a los 15 782 MDD que exportó a Japón.¹⁶ Estas cifras y tendencias difícilmente pueden esgrimirse como prueba de la integración de un bloque comercial exclusivamente asiático. Más aún, desde el punto de vista de los intereses comerciales de largo plazo de los países de Asia, parecen existir escasos o nulos incentivos para formar un esquema comercial cerrado y excluyente.

A ello ha de sumarse el hecho de que la integración en Asia no presenta dimensiones tan institucionalizadas como la UE, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) o el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR). La carencia de mecanismos formales de integración y el menor dinamismo del comercio intrasiático *vis à vis* el transpacífico no resultan suficientes para

¹⁴ Albert Fishlow y Stephan Haggard, *The United States and the Regionalization of the World Economy*, París, OCDE, 1992; y Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics Yearbook*, Washington D.C., FMI, 1995.

¹⁵ Thuroow, *Head to Head. The Coming Economic Battle among Japan, Europe and America*, Nueva York, Warner Books, 1992.

¹⁶ FMI, *op. cit.*

cuestionar el auge económico que tiene lugar en Asia, pero sí ponen en tela de juicio la presunta formación de un bloque comercial en esa región.

La segunda área de interés en términos del presente análisis es la relación comercial entre Estados Unidos y América Latina, futuros socios comerciales en caso de que logre suscribirse, antes del año 2005, el Acuerdo de Libre Comercio para las Américas (ALCA). En 1955, Estados Unidos vendía 22.7% del total de sus exportaciones a América Latina; para 1988, esta proporción había caído casi a la mitad, es decir, a 13.7%. Una contracción más notable se observa en el campo de las importaciones estadounidenses: en 1955, 33% de ellas provenía de América Latina; en 1988, el porcentaje se había reducido a sólo 9.4%. Las cifras agregadas del comercio intralatinoamericano, con la reciente excepción del MERCOSUR, revelan también un sostenido achicamiento relativo.

En el hemisferio occidental, a diferencia de Asia, existe una miríada de iniciativas formales de integración hemisférica que, sin embargo, aún no parecen suficientes para desembocar en la creación de un bloque hemisférico. En este sentido, las experiencias integracionistas en el continente americano permiten suponer que un intenso intercambio comercial conduce a la institucionalización de bloques comerciales, pero que no necesariamente lo inverso es verdadero. Por ejemplo, el TLC legaliza una situación que ya existía *ex-ante*, en la medida en que dos de los principales socios comerciales de Estados Unidos han sido tradicionalmente Canadá y México.

En Europa, en los años sesenta, el comercio intrarregional creció casi 33% por año. En los ochenta, cuando el proceso de integración regional se afinaba y adquiría mayor densidad institucional, el comercio sólo creció un tercio de lo que había crecido dos décadas antes, es decir, 9% anual. Sin embargo, en el caso de Europa podemos hablar con mayor propiedad de un bloque comercial delineado con base en la definición inicialmente propuesta.

Si las tendencias comerciales aquí reseñadas continuasen, el escenario más probable en términos de regionalización no sería la conformación de tres bloques continentales, sino la creación de un área transpacífica con Estados Unidos y Japón como líderes, y un área europea con Alemania a la cabeza.

La tripolaridad

El enfoque de la tripolaridad destaca la compleja trama de relaciones, tanto de cooperación como de confrontación, del triángulo formado por Estados Unidos, Japón y Europa (en especial Alemania).¹⁷

¹⁷ Aunque muchos autores hablan de la Unión Europea (UE) como el contendiente de Estados Unidos y Japón, en mi opinión resulta más adecuado referirse a Alemania. Sin duda, el líder de

¿Por qué es importante analizar la vinculación entre estos actores? En primera instancia, porque este triángulo concentra 50% del comercio y 75% de la inversión extranjera directa (IED) en el planeta. La magnitud de ello se subraya cuando sabemos que hoy, la IED crece cuatro veces más rápidamente que el producto mundial, y tres veces más aceleradamente que el comercio internacional.¹⁸ En la posguerra, el pistón indiscutible de la economía internacional fue el comercio pero, a partir de los años ochenta, ese lugar ha sido ocupado por la IED. Como bien destaca el argumento base del enfoque tripolar, en Estados Unidos, Europa y Japón la IED creció 400% entre 1983 y 1989, en tanto que a nivel mundial sólo aumentó 29%.¹⁹

En la relación triádica que se establece entre las grandes potencias económicas, Estados Unidos invierte en Europa, ésta invierte en Estados Unidos y, a su vez, Japón invierte en los otros dos vértices del triángulo, pero no favorece una inversión generosa de Europa y Estados Unidos en su territorio. El comercio dentro de estas tres entidades también crece aceleradamente y detenta proporciones crecientes del producto bruto mundial. La estrecha integración de las tres economías es sincrónica con un proceso de convergencia mediante el cual Alemania y Japón vienen reduciendo con celeridad la brecha que los separa de Estados Unidos. Por ejemplo, en 1953 el PIB de Estados Unidos era 8.5 veces mayor que el de Alemania y 17 veces más grande que el de Japón; en nuestros días, el producto estadounidense supera todavía al de sus dos competidores, pero es sólo 5 veces mayor que el de Alemania y 2.5 veces superior al de Japón. Si el fenómeno se analiza en términos del PIB *per capita*, se encuentra que en 1953 este indicador era 2.6 veces más grande en Estados Unidos que en Alemania mientras que, para 1986, la diferencia se había reducido a 2.1 veces. En cuanto a Japón, en 1953, el PIB *per capita* estadounidense era 9 veces más grande que el japonés mientras que, en 1986, la diferencia era de sólo 1.2 veces.²⁰

En los años noventa la brecha se ha cerrado aún más. De acuerdo con Lester Thurow, si el PIB *per capita* se mide por el poder de compra externo de las

la UE es este país, de forma que, colocados ante un hipotético dilema, sería más factible pensar en una Alemania sin Europa que en una Europa sin Alemania. Sin embargo, no existen en la literatura demasiadas referencias al papel de Alemania como potencia mundial, por lo que algunos indicadores aquí utilizados mantienen la referencia a Europa considerada como un todo. La resolución primaria de este dilema se la debo a Rosalva Ruiz.

¹⁸ Michelle Gittelman, "Foreign Direct Investment in the Triad: A Framework for Understanding Regionalization in the 1990", *The International Executive*, vol. 34, núm. 6, noviembre-diciembre de 1992, pp. 471-477.

¹⁹ *Ibid.*, p. 471.

²⁰ Véase Stephen Krasner y Michael C. Webb, "Hegemonic Stability Theory: an Empirical Assessment", *Review of International Studies*, núm. 15, 1989.

divisas, Alemania y Japón superan ya a Estados Unidos. Si, por el contrario, se mide por los satisfactores que con un ingreso determinado es posible comprar dentro del propio país, Estados Unidos todavía rebasa a Alemania y Japón.²¹

En 1948, Estados Unidos poseía 50% de las reservas monetarias en el mundo mientras que Gran Bretaña, su rival más cercano en este rubro, únicamente disponía de 7%. En la actualidad, Alemania es el rival más próximo de Estados Unidos, pues detenta 10% de las reservas. Estados Unidos sigue siendo el líder, pero redujo su participación a 14% del total.²² Aunque existen otros indicadores económicos que muestran que efectivamente está en marcha un proceso de convergencia tripolar, va más allá del objetivo de este trabajo enumerarlos en su totalidad.

Los críticos de la interpretación tripolar argumentan que, pese a su indiscutible fortaleza económica, tanto Japón como Alemania distan de ser rivales de consideración para Estados Unidos en el terreno político y militar. Esta crítica, sin embargo, resulta estática, ya que congela y extrapola una situación de relativa pasividad alemana y japonesa que, iniciada tras su derrota militar en 1945, podría no continuar por demasiado tiempo. La cuestión más importante en términos del debate sobre la tripolaridad es hasta qué grado países como Alemania y Japón pueden conformarse con ser potencias económicas sin caer en la mundana tentación de transformarse en potencias políticas y militares. El asunto no era de especial relevancia en los inicios de la segunda posguerra, pues tanto Japón como Alemania fueron obligados, tras su derrota en la contienda bélica, a otorgar una baja prioridad a cuestiones militares, y se erigieron en entusiastas seguidores de las políticas estadounidenses de seguridad en Asia y Europa, respectivamente.²³

En el mundo de la posguerra fría, el bajo perfil de Alemania y Japón en los asuntos internacionales podría estar llegando a su fin. No sólo los dos países han hecho patente su deseo de ingresar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (lo cual parece no sólo legítimo sino también factible), sino que Japón se ha convertido en el principal país donador de ayuda externa en el mundo.

Tras la guerra del Golfo Pérsico, algunos observadores comentaron, para demostrar la inmadurez de Europa y Japón como potencias mundiales, que ambas entidades habían corrido a esconderse debajo de la mesa al escuchar los primeros disparos. Se decía que, si bien Europa no era un enano político, sí era un

²¹ Thurow, *Head to Head...*, p. 29.

²² Krasner y Webb, *op. cit.*, p. 188.

²³ Durante la guerra fría, Estados Unidos dedicaba 6% de su PIB a gastos en armas. Alemania y Japón, con una importancia política moderada en comparación con las dos superpotencias, únicamente destinaban 1% de su PIB a dicho propósito.

adolescente político. En cuanto a Japón, repetidas declaraciones de sus funcionarios suelen subrayar la preferencia de ese país por permitir que el liderazgo mundial permanezca en manos de Estados Unidos. Koichi Kato, ex ministro de Defensa, ha retratado magistralmente esta posición al expresar que Japón "desea ser el mejor número dos de la historia". Pero, como lo sabe más de un preocupado padre, los adolescentes crecen, cuestionan a sus mayores y reclaman mayor independencia, como eventualmente podría hacerlo Alemania. Aún más, si, como dice Mario Benedetti, "el vicediós es siempre ateo", ¿dentro de un cuarto de siglo, seguirá siendo Japón un brillante, pero resignado medallista de plata?

A medida que se valora la potencial gravitación de estos países en las relaciones internacionales, tanto en Alemania como en Japón surgen sectores que demandan un involucramiento más activo en la conformación y el mantenimiento de una nueva configuración mundial de poder. Otros van más allá, al argumentar que dichos países deberían mostrar una posición más independiente y hasta de confrontación con Estados Unidos.²⁴ Aunque ello no significa que Europa o Japón se erijan como retadores del poderío estadounidense en el corto plazo, tampoco existen razones suficientes para que no intenten hacerlo en el mediano plazo. De suceder, quizá a la vuelta de algunas décadas la tripolaridad económica podría transformarse en una guerra política y acaso militar entre los tres poderes.

De acuerdo con distintas versiones de las teorías de la transición hegemónica, la historia muestra que las guerras entre potencias se desatan cuando el poderío del país hegemón comienza a declinar y sus rivales en posición ascendente juzgan que es tiempo de desafiarlo.²⁵ Si los ciclos históricos funcionan de esa manera, los riesgos de una guerra por la sucesión hegemónica

²⁴ Algunas declaraciones de funcionarios y hombres de negocios japoneses son particularmente ilustrativas. Por ejemplo, el presidente del Banco de Tokio, Yusuke Kashiwagi, ha sugerido que los años noventa deberían ser "la década en que Japón aprenda a hablar y ser más asertivo". Otros, como Akio Morita, Shintaro Ishihara y Kazu Ogura van más lejos al considerar que el dinamismo económico japonés ha deteriorado irremisiblemente la fortaleza estadounidense. Como director de Asuntos Culturales de la Cancillería japonesa, Ogura declaró: "Los estadounidenses simplemente no quieren reconocer que Japón ha ganado la carrera económica frente a Occidente". A su vez, el profesor Takano Hajime ha vaticinado que, frente a la competencia nipona, Estados Unidos terminará siendo "una potencia agrícola, una Dinamarca gigante". Las declaraciones textuales se han tomado de Samuel Huntington, "Why International Primacy Matters", en Sean Lynn-Jones y Steven E. Miller (eds.), *The Cold War and after. Prospects for Peace*, Cambridge-Londres, The MIT Press, 1994, pp. 314-315.

²⁵ Véase, entre otros: Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers. Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Vintage Books, 1989; y Robert Gilpin, *War and Change in the International System*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981.

podrían aumentar a medida que avance el próximo siglo. De hecho, Kenneth Waltz, uno de los más renombrados internacionalistas, ha pronosticado que, de persistir las tendencias actuales, Estados Unidos y Japón estarían librando una guerra mundial hacia el año 2020.

Sin embargo, existen varios factores que quizá eviten la repetición de un nuevo ciclo hegemónico precipitado por la guerra: a) por primera vez en la historia de la humanidad existe un arsenal de armas nucleares que puede destruir varias veces el planeta; b) en las guerras mundiales no hay ni vencedores ni vencidos; y c) las potencias en posible conflicto exhiben un alto grado de interdependencia económica. Si se logra evitar ese ciclo, estaríamos ante un nuevo juego: la cooperación. Con él se sentarían las condiciones para un largo ciclo de estabilidad y paz internacional como el generado en el Concierto de Europa en el siglo xix o el que se forjó durante el enfrentamiento Estados Unidos-Unión Soviética entre 1945 y 1990. Robert Jervis prevé un escenario así. Considera que la acción cooperativa es posible ya que, después de todo, en el mundo actual el número de Estados líderes es pequeño, los conflictos entre ellos no son de gran magnitud, los contendientes tienen poco que ganar en una competencia a muerte entre sí y, amén de ello, podrían perder en ausencia de una cooperación mutua.²⁶

Todo esto pertenece al útil pero delicado reino de la especulación y la futurología. Antes de adentrarse más en estos resbalosos terrenos, parecería pertinente revisar las repercusiones y los retos que para México y otros países en desarrollo plantea el complejo contexto internacional que se perfila desde ahora.

México ante el mundo del futuro. Perspectivas para el siglo xxi

A diferencia de lo que sucede con los agoreros y las quirománticas, la prospectiva en ciencias sociales debe asumir, si se quiere exitosa, un carácter condicional. Con ese espíritu, las siguientes líneas exploran las consecuencias que los escenarios internacionales del futuro mediano, analizados en la sección anterior del trabajo, conllevan para nuestro país. Es obvio que el curso de la política exterior tenderá a variar de acuerdo con la prospectiva interna e internacional sobre la que se fundamente.

Ninguno de los enfoques analizados prevé un escenario internacional que favorezca la inclusión de los países en desarrollo —entre los que sin duda se encuentra México— en la definición del sistema internacional del futuro. Por el

²⁶ Robert Jervis, "International Primacy. Is the Game Worth the Candle?", en Lynn-Jones y Miller, *op. cit.*, p. 304.

contrario, el papel de dichas naciones se avizora cada vez más reducido. Avanzamos hacia un (des)orden mundial en el cual el poder estará concentrado en pocos, selectos y excluyentes actores que fijarán las coordenadas dentro de las cuales se moverán tanto ellos como el resto de los participantes en las relaciones internacionales. Esta prospectiva, necesariamente exploratoria, subjetiva e incompleta, no quiere ser un llamado ni a la inacción ni al fatalismo. Por el contrario, es importante que los países periféricos realicen un análisis detenido de la nueva situación internacional y aprovechen los reducidos pero existentes espacios que el escenario mundial les brinda. Tal debe ser, precisamente, el papel de una planeación estratégica de la política exterior.

En el caso mexicano, la ubicación geográfica del país, su peso en la economía internacional, así como la densidad institucional e histórica que lo caracterizan parecen elementos suficientes para asignarle un papel de "país de clase media" o, si se prefiere, de "periferia privilegiada". ¿Cómo mantener y, si es posible, maximizar dicho *status*?

Evidentemente, la evaluación de las opciones y los desafíos para el país variará de acuerdo con el enfoque prospectivo que se adopte. A continuación, se intentará, así sea con brevedad, dicho ejercicio.

Un mundo globalmente ajeno

El escenario de la globalización implicaría la necesidad de que México se incorporara lo más pronto posible a las corrientes internacionales de cultura, capitales y comercio. Sin embargo, a diferencia de lo que estipula la visión liberal, las consecuencias de la globalización asumirían un carácter profundamente desigual. Si ello es correcto, ni el adelgazamiento del Estado-nación ni la apertura a ultranza aparecen como las mejores estrategias para enfrentar el desafío de un mundo globalizado en el futuro. Desde luego, no se necesita un Estado propietario, deficitario y sobredimensionado sino un Estado con poderes de mediación, gestión y concertación fortalecidos tanto hacia fuera como hacia dentro de las fronteras nacionales.

Colocar en las antípodas la gestión pública y una adecuada incorporación al sistema internacional pueden representar, para los países en desarrollo, una miopía de consecuencias imprevisibles. No se propone aquí una vuelta al estatismo, sino el desarrollo de estrategias de competitividad y participación hacia el exterior, las cuales requieren de la participación de los sectores público y privado, vistos como entes complementarios y no mutuamente excluyentes. Las experiencias del sureste asiático muestran que una adecuada comunicación entre el Estado y los actores privados genera importantes sinergias y crea círculos virtuosos que mejoran el desempeño del país en el mundo.

Un futuro multipolar

Si se realiza una lectura multipolar del mundo presente y futuro, los elementos tradicionales del poder —sobre todo la fuerza militar— adquieren una importancia primordial. Con ello, la geopolítica pasa a primer término y, de manera creciente, la política internacional se convierte en la política exterior de las grandes potencias. ¿Cómo participar con éxito o, por lo menos, reducir los riesgos derivados de un mundo así?

El escenario multipolar deriva, para México, en dos estrategias al menos. Una señalaría que un mundo multipolar brindaría incentivos para fortalecer todo tipo de relaciones con Estados Unidos y permitiría establecer con él una alianza inequívoca que nos llevara a ser tomados como aliados de primer orden. La otra, más cercana a las simpatías de este autor, argumentaría que la multipolaridad brinda oportunidades para diversificar las relaciones internacionales del país; para establecer distintos tipos de alianzas con otros centros de poder internacional; y para aprovechar las eventuales desavenencias entre ellos y fortalecer así la propia posición. Si esto es lo más deseable, no significa que sea enteramente posible. Las realidades de la estructura internacional, sumadas a la cercanía de México con Estados Unidos y a la enorme vinculación ya existente entre ambas economías contribuirían, seguramente, a reducir los márgenes de acción del país.

Los riesgos de la unipolaridad

Limitaciones como las descritas serían todavía más claras en un mundo unipolar, bajo el liderazgo indiscutido de Estados Unidos. La existencia de un solo hegemón, situado precisamente en la frontera norte de México, no representaría la oportunidad más propicia para una política de diversificación y sí constituiría, en cambio, como ha sucedido a lo largo de la historia nacional, un enorme desafío a la creatividad de los diplomáticos y negociadores mexicanos. En este caso, la invocación a la historia y la defensa de los intereses nacionales sobre la base del orden jurídico internacional ocuparían un lugar de privilegio en el diseño y la ejecución de nuestra política internacional.

¿Regionalización?

En caso de que la regionalización sea la impronta del mundo del futuro, la firma del TLC y su entrada en vigor en 1994 parecerían acciones adecuadas a los intereses nacionales. A fin de cuentas, el TLC representa el acceso de los productos mexicanos a uno de los mercados más grandes y dinámicos del orbe.

Debe recordarse que la regionalización y las áreas de libre comercio no conducen, por sí mismas, a la resolución de los problemas económicos y sociales de ningún país. Si México pretende participar en la regionalización transpacífica, en la hemisférica o en ambas, si es que ocurren simultáneamente, debe hacerlo sin soslayar la abultada deuda social que ya enfrenta. Por ello, al mismo tiempo que asegure su acceso a los mercados estadounidense, asiático y, en su caso, latinoamericano, México necesita reforzar el valor agregado de los productos que exporta; aumentar la capacidad de distribuir armónicamente los frutos de esa participación internacional; e incorporar a distintos sectores sociales al proceso de desarrollo. De no hacerlo así, el país se condenaría a servir como eslabón subordinado en una integración vertical, jerárquica y desarticulada que sólo beneficiaría a ciertos núcleos productivos y contribuiría a ahondar la heterogeneidad estructural que nos caracteriza.

En un mundo tripolar

Las connotaciones de un orden internacional de carácter tripolar serían semejantes a las esbozadas en el tema de la multipolaridad. En este caso, y a mediano plazo, las preocupaciones serían menos geopolíticas que geoeconómicas. México podría diseñar audaces políticas de diversificación que le permitieran mantener buenas relaciones con Alemania, Estados Unidos y Japón. Sin embargo, en la medida en que las tensiones comerciales entre estos tres países dieran lugar a desavenencias políticas y, eventualmente, militares, las presiones para que México se adscribiera inequívocamente a uno de los contendientes aumentarían de manera significativa.

Opciones cambiantes

En suma, parecería lógico pensar que, ante posibles escenarios de globalización, unipolaridad o regionalización (en cualesquiera de las dos modalidades explicadas: bloque transpacífico o bloque hemisférico), la opción más inteligente para México sería considerar que geografía es destino. En tal caso, existirían importantes incentivos para jugar las cartas de una profundización de las relaciones económicas, políticas y culturales con Estados Unidos y, en el caso de la regionalización, con Asia y/o América Latina. Por lo contrario, un mundo multipolar o tripolar constituiría una ocasión para insistir en diversificar las relaciones internacionales de México, tanto en el orden económico como en el político y cultural, en cuyo caso Japón y Alemania, en tanto que líder de Europa, constituirían contrapesos importantes a Estados Unidos.

De cualquier modo, para México y los países en desarrollo que aspiren a desarrollar un papel significativo en el siglo **xxi** existe una tarea inalienable. Dado que la economía será una de las variables clave en el mundo del futuro y la competencia internacional estará cada vez más relacionada con el dominio del conocimiento, la tecnología, la ciencia y la educación, será necesario realizar un esfuerzo titánico por mejorar el capital fijo —principalmente la infraestructura— y el capital humano del país. Para insertarse con éxito en el mundo que se perfila, la apertura y la integración económica *per se* podrían ser necesarias, pero no serán suficientes en ausencia de elementos endógenos presentes en todo proceso de desarrollo económico y político. Ningún proyecto de inserción en el nuevo escenario internacional podrá dejar de apoyarse en la historia, las tradiciones y las instituciones del país. Entre ellas, la política exterior y la diplomacia mexicana son, sin duda alguna, activos considerables.

ÍNDICE

Olga Pellicer y Celia Toro, <i>Introducción</i>	7
---	---

Teoría y política exterior

Arturo Borja Tamayo, <i>Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas</i>	19
Rafael Fernández de Castro, <i>Perspectivas teóricas en los estudios de la relación México-Estados Unidos: el caso de la cooperación intergubernamental</i>	45
Celia Toro, <i>Narcotráfico: lo que la interdependencia no nos explicó</i>	69
Blanca Heredia, <i>El dilema entre crecimiento y autonomía: reforma económica y reestructuración de la política exterior en México</i>	81

Nuevos actores y nuevos temas

Jorge Chabat, <i>La nueva agenda internacional y la política exterior mexicana</i>	103
Blanca Torres, <i>La participación de actores nuevos y tradicionales en las relaciones internacionales de México</i>	119

Prospectiva y política exterior

Enrique Berruga Filloy, <i>Prospectiva y planeación en las relaciones internacionales</i>	149
José Luis León, <i>México y el mundo del futuro; cinco posibles escenarios</i>	167

La política exterior de México. Enfoques para su análisis se terminó de imprimir en los talleres de la Editorial y Litografía Regina de los Ángeles, S.A. (Antonio Rodríguez 101-L, Col. San Simón Ticumac, 03660, México, D.F.), en mayo de 1997. La formación y tipografía estuvieron a cargo de Francisco J. González R. y Ma. del Carmen G. de González. La corrección fue elaborada por Constanza García Colomé. El cuidado de la edición estuvo a cargo de Miguel Ángel Covián G.

Centro de Estudios Internacionales

¿Cuáles son las herramientas más adecuadas para analizar la política exterior en momentos en los cuales circunstancias externas e internas están modificando la inserción de México en la economía y la política internacionales?

Aunque la preocupación por aspectos teóricos o metodológicos para el análisis de la política exterior mexicana no se ha generalizado plenamente, los grandes cambios en el orden internacional que siguieron al fin del conflicto este-oeste, la globalización económica y el adelanto de la informática, así como la reorientación de las relaciones económicas internacionales de México —resultado de la liberalización comercial— han suscitado nuevas reflexiones respecto de los enfoques más pertinentes para estudiar la política exterior en momentos de cambio.

El presente volumen incluye ensayos de un grupo de investigadores, académicos y diplomáticos, que analizan y evalúan diferentes enfoques teóricos con el objeto de entender mejor la inserción de México en el sistema internacional de la posguerra fría; los efectos sobre la política exterior del incremento en la cooperación entre México y Estados Unidos; la aparición de nuevos actores en la formulación e instrumentación de la política exterior, y la correlación entre política económica y política exterior. Los ensayos se agrupan en torno a tres grandes rubros: Teoría y política exterior; Nuevos temas y nuevos actores, y, Prospectiva y política exterior. *La política exterior de México: enfoques para su análisis* será, sin duda, un libro que estimulará la discusión sobre los marcos de análisis más adecuados para el estudio de la política exterior mexicana.

Serpiente. Cultura mexicana. Museo Nacional de Antropología. Fotografía de Jorge Contreras Chacel



EL COLEGIO DE MÉXICO
INSTITUTO MATÍAS ROMERO DE ESTUDIOS DIPLOMÁTICOS

