
La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción?

Gloria Abella

Desde que Carlos Salinas de Gortari asumió la Presidencia de la República, el discurso y las acciones gubernamentales en materia de política exterior se han caracterizado por un cambio importante en lo que hasta ahora había sido considerado como una "tradicción" en la actuación internacional de México.

La política exterior de la actual administración ha sido calificada por diversos sectores como pragmática y con una tendencia a alejarse cada vez más del nacionalismo. El elemento fundamental que ha estado en el centro del debate es la relación establecida con Estados Unidos y más concretamente el proceso de negociación para la firma de un Acuerdo de Libre Comercio, en el cual se ha planteado claramente que México se integrará con la economía norteamericana.

Por su parte, el Ejecutivo se asume como el auténtico intérprete de los preceptos constitucionales y sostiene la necesidad de retomar lo que considera las aspiraciones originales del movimiento revolucionario de 1910. Desde su perspectiva, la crisis económica ha demostrado que el Estado no ha cumplido con el propósito original plasmado en la Constitución, esto es, asegurar

la justicia social. La crisis condujo, según esta visión, a una disminución en los márgenes de negociación con el exterior y a un deterioro de las posibilidades del ejercicio de la soberanía nacional.

Desde el triunfo del movimiento revolucionario de 1910, el área de la política exterior ha sido fundamental en el discurso de los gobernantes mexicanos. La Doctrina Carranza, la no intervención, el respeto a las normas de derecho internacionalmente aprobadas, la lucha por la paz y la defensa de la soberanía nacional, han quedado sancionados por el tiempo como principios irrenunciables del quehacer internacional de México.

En setenta años, la política exterior ha desempeñado un doble papel: en el interior ha sido un factor de legitimidad de primer orden y en el exterior ha constituido una posibilidad de negociación en una sociedad profundamente asimétrica. Ha sido esta un área que, en términos generales, había contado con el consenso interno y que en el plano internacional ubicó a México como un interlocutor importante y respetado.

Una breve referencia histórica a la evolución de la política exterior de México es indispensable para determinar en qué sentido y cuáles son los principales cambios que en este terreno ha planteado la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari.

Producto del movimiento revolucionario de 1910, el Estado mexicano había desempeñado, hasta prácticamente los inicios de los años ochenta, un papel fundamental como el centro regulador del desarrollo material de la sociedad. La lucha contra la situación de privilegio que tenía el capital extranjero durante el porfiriato generó un profundo sentimiento nacionalista que fue asumido por el Estado y que determinó, en gran medida, la consolidación de una concepción de soberanía identificada con la defensa de los recursos naturales y muy particularmente con el establecimiento de una "relación especial" con Estados Unidos.¹

Su consecución constituyó el punto central del conflicto que mantuvo México con el exterior hasta prácticamente el estallido de la Segunda Guerra Mundial: "...las tensiones que habría de generar en las relaciones bilaterales con los Estados Unidos hasta la década

¹ Véase, Arnaldo Córdova, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, Ediciones ERA, 1989.

de los años cuarenta, no harían sino fortalecer en la conciencia de la nueva élite política la significación del nacionalismo como poderoso factor de cohesión interna y de movilización popular frente a la hostilidad internacional; es decir, como el único medio posible de preservación de la soberanía nacional, asumida ésta como soberanía de Estado”.²

A partir de entonces el discurso revolucionario quedaría sancionado históricamente. Ningún presidente desde 1917 renunciaría a él. Los principios de la política exterior, especialmente el de la no intervención, se asumieron como puntal del Estado mexicano.

Lo anterior, sin embargo, no obstaculizó que en los hechos los gobernantes mexicanos asumieran la relación con el exterior de una forma altamente pragmática. Fueron los casos de Álvaro Obregón (con la firma de los Acuerdos de Bucareli), de Plutarco Elías Calles (con el acuerdo sobre petróleo establecido con el embajador norteamericano James Morrow) y del propio Lázaro Cárdenas, quien al enfrentar la intransigencia de las compañías petroleras y del gobierno norteamericano decidió vender hidrocarburos a Alemania y Japón.

Después de la Segunda Guerra Mundial —una vez resueltos los principales problemas con los Estados Unidos y en el favorable marco de cooperación que se produjo con el estallido de la conflagración mundial— la política exterior desempeñó un doble papel que aparentemente podría parecer contradictorio.

Por una parte, en el terreno estrictamente diplomático, la posición de México durante la llamada Guerra Fría fue básicamente de carácter defensivo y juricista. La actuación de nuestros representantes en el seno del Sistema Interamericano y específicamente en los casos de Guatemala, Cuba y República Dominicana, fue de una relativa autonomía ante la posición intervencionista de Estados Unidos.

No obstante, ante las necesidades del proceso de industrialización, los gobernantes mexicanos asumieron también una posición altamente pragmática. Mientras que por una parte se daba un relativo conflicto con el gobierno norteamericano, por la otra se reforza-

² David Ramírez Bernal, “El Estado de la Revolución Mexicana: coordenadas políticas de la política exterior”, en *Cuadernos de Política Exterior Mexicana*, México, CIDE, Año 2, Núm. 2, 1986, p. 44.

ban las bases materiales de la dependencia económica con ese país. La política exterior, como señala Mario Ojeda, se convirtió en “la gestora externa del crecimiento económico”.³ El discurso, en sus elementos centrales, se mantuvo y la actuación internacional de México obtuvo el consenso interno.

Cuando en 1970 comenzaron a manifestarse los primeros indicadores del agotamiento del patrón de acumulación adoptado durante la posguerra, la intervención estatal fue considerada la vía fundamental para revertir las ya evidentes tendencias de la crisis económica. El nacionalismo fue exaltado de nueva cuenta y utilizado en sus funciones tradicionales: legitimación interna y basamento de la negociación exterior. En el terreno internacional, la administración de Luis Echeverría se caracterizó por una intensificación de la actividad de México en ese ámbito. Las propuestas del *Nuevo Orden Económico Internacional* y de la *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados* fueron el eje central de la política exterior. Fue ese un momento de agudización del conflicto con Estados Unidos el cual, sin embargo, tampoco estuvo exento de pragmatismo para enfrentar lo que parece haberse considerado como “una inevitable relación”.

Durante la administración de José López Portillo, el petróleo no sólo fue el eje central de la política económica sino también el sustento de la política exterior. Antes del colapso económico de 1982, el gobierno mexicano tuvo serias discrepancias con Estados Unidos, sobre todo por el apoyo al sandinismo en Nicaragua y al frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en El Salvador. La realización del diálogo Norte-Sur ratificó el nivel del conflicto del gobierno mexicano con el norteamericano. El petróleo convirtió a México en un importante interlocutor y posibilitó también mantener un discurso que en ciertos momentos fue incluso agresivo.

A partir de 1982, debido entre otros factores a la crisis económica, la política exterior mantuvo lo que podría calificarse como una “presencia discreta”. A pesar de la importante participación de México en el proceso de pacificación en Centroamérica, sobre todo en el Grupo Contadora, el objetivo central de la administración de

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

Miguel de la Madrid fue la estabilización. El discurso fue mucho más cauteloso y comenzaron a sentarse las bases para el cambio propuesto después por Carlos Salinas de Gortari. Esto representó una especie de antesala para la actual administración en términos de “restaurar” la imagen de México en el exterior, especialmente con Estados Unidos.

En síntesis, desde 1917, la política exterior de México se sustentó en un discurso que tuvo como referente básico los principios emanados del movimiento revolucionario. Con respecto a los Estados Unidos, los gobernantes mexicanos mantuvieron una posición cautelosa; el peso de la historia condujo a establecer una convivencia en la que en el discurso se reiteraba el nacionalismo y la independencia en tanto que, en los hechos, se negociaba lo que de acuerdo a las condiciones económicas y políticas se consideraba pragmáticamente necesario.

Desde que Carlos Salinas de Gortari asumió la presidencia, la política exterior ha constituido también un área prioritaria. Cinco son las tesis principales que sustentan el discurso gubernamental en este terreno:

1. El Estado propietario, subsidiario y proteccionista ha sido, en gran medida, el responsable de la crisis económica. Teniendo como punto de referencia fundamental los resultados del proceso de industrialización vía sustitución de importaciones instrumentado durante la posguerra, se ha propuesto una reforma del Estado cuyo objetivo:

...es el de la justicia, no ampara proteccionismo ni privilegios oligopólicos, pero regula mejor; no posee, sino conduce, no sustituye, sino orienta. El Estado justo no renuncia a sus obligaciones constitucionales—particularmente las de propiedad estratégica— sino las consolida y las cumple. Usa el gasto público para abrir oportunidades y para mitigar los efectos que dejó la crisis y los que ocasiona el tránsito hacia el nuevo modelo de desarrollo.⁴

⁴ Carlos Salinas de Gortari, “Segundo Informe de Gobierno”, *Excélsior*, 2 de noviembre de 1990.

2. La crisis, al minar las bases materiales de sustentación del Estado, condujo también a una pérdida de soberanía y disminuyó la capacidad de negociación de México con el exterior. El mejor camino para defender la soberanía nacional se da, para los actuales gobernantes, a partir de las mejoras materiales de la sociedad, del crecimiento de la economía y de la promoción de la justicia social. Es este el sentido del discurso presidencial:

La justicia que procura el Estado solidario es defender la soberanía desde dentro. La defensa moderna de la soberanía requiere de un Estado que, simultáneamente se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos.⁵

3. México debe insertarse a la economía mundial en condiciones de competitividad y complementación con los principales centros de poder económico internacional como medio para fortalecer la soberanía nacional. Esta inserción debe darse en función del “control del cambio interno” lo cual supone una relación de interdependencia y no de subordinación con el exterior:

El punto es claro: debemos reconocer las nuevas reglas de la competencia global, acelerar internamente las transformaciones económicas, incrementar nuestra participación en los mercados mundiales. No es firme la soberanía fundada en el estancamiento, en la automarginación de los centros internacionales de tecnologías y recursos, bajo el argumento ingenuo de que allí sólo se inventan reglas de intercambio, influencias o de relaciones.. Por eso luchamos palmo a palmo, como el mejor por el lugar que nuestro país puede y debe ocupar en el mundo. Queremos que México sea parte del Primer Mundo y no del Tercero.⁶

4. Se propone una nueva concepción del nacionalismo en la que la amenaza externa ya no es considerada como su principal base de

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

sustentación. El Ejecutivo, teniendo como referencia los cambios mundiales que han precipitado prácticamente el fin de la estructura de poder internacional de la posguerra, sostiene la necesidad de impulsar un “nuevo nacionalismo” que responda a los retos impuestos por la dinámica internacional.

Históricamente el impulso del nacionalismo ha sido la respuesta a un desafío interno. Hoy, ese desafío está en riesgo de quedar fuera, al margen de los nuevos procesos integradores del mundo, de las grandes corrientes de intercambio y de los recursos; eso sería debilitarse y sucumbir... No será cerrando nuestras puertas, pretendiendo ignorar lo externo, como aseguraremos mayor independencia económica en un mundo interdependiente. Por ello, la voz de México tiene que influir más en las decisiones internacionales... Por eso México cuida lo esencial y abre novedosos y mejor definidos vínculos económicos con los nuevos polos de desarrollo mundial, en los cuales se concentra la capacidad financiera, comercial, científica y tecnológica.⁷

5. La política exterior sigue basándose en la defensa de los principios tradicionales que la han sustentado. Sin embargo, se propone una nueva interpretación de las formas concretas de aplicación de estos principios. Para la actual administración la no intervención no debe significar inmovilismo ni justificación de lo que se considera violatorio de los propios principios que se pretende defender:

México no confundirá la defensa de sus principios con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos. Ser fiel a los principios no es condonar la violación a los derechos humanos en ninguna parte del mundo. El respeto a las naciones que exigimos para nosotros no consiente lo que va en contra de nuestros propios valores. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos es un principio vigente, aplicable a los Estados y no a la conducta de los particulares. Intentar desfigurar la política exterior de México a este respec-

⁷ Carlos Salinas de Gortari, “Tercer Informe de Gobierno”, *Excélsior*, 2 de noviembre de 1991.

to, es defender hoy a quien ayer se criticaba. Esta es una incongruencia que no admite nuestra política internacional: por eso actuamos conforme a principios y no en defensa de intereses o visiones de pequeños grupos, sino del interés nacional.⁸

De estas premisas se desprende que la concepción de la reforma del Estado se asocia con la de soberanía y por ende con las formas que asume la política exterior. Para la administración de Carlos Salinas de Gortari, la forma tradicional de concebir la soberanía ya no es funcional.

Se parte básicamente del proyecto de fortalecer económicamente al país para así tener mayores posibilidades de negociación con el exterior. Se asume que se cuenta con la capacidad para controlar las variables externas y que insertarse en la economía mundial no significa necesariamente mayor dependencia o pérdida de soberanía. El nacionalismo sigue presente en el discurso pero desde una óptica que pretende más reafirmar la cohesión interna que ser el basamento de la relación con el exterior. La negociación más que el conflicto, constituye la vía para concretar el proyecto. Las acciones que en materia internacional se han realizado en estos tres años de gobierno se han basado en esta lógica.

De hecho las principales negociaciones con el exterior han tenido precisamente como objetivo prioritario insertar a México en la dinámica económica internacional. En este sentido ha quedado claro el interés del gobierno mexicano por incrementar los intercambios con zonas económicas como la Comunidad Económica Europea y los países que conforman la Cuenca del Pacífico. Sin embargo, todo parece indicar que por ahora nuestro país no es prioritario para esos centros de poder económico.

América Latina también ha constituido una región de atención importante por parte del gobierno mexicano, sobre todo a partir de las propuestas para revitalizar el proceso de integración basado en la firma de acuerdos de libre comercio; no obstante, en el corto plazo, parece difícil esperar resultados significativos de estos esfuerzos.

⁸ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. La Jornada*, año 5, núm. 1693, Jueves 4 de junio de 1989, suplemento especial.

En la práctica, lo anterior se ha reflejado en una intensificación de la relación con Estados Unidos. Por primera vez en la historia del México posrevolucionario se acepta no sólo como necesaria sino como benéfica la abierta integración con la economía norteamericana. A pesar del énfasis del discurso presidencial en que uno de los objetivos básicos ha sido diversificar las relaciones con el exterior, en la concepción del Ejecutivo queda claro que los actuales términos de la competencia internacional sitúan a México en el área prioritaria de los Estados Unidos. Y, a sabiendas de que nuestra relación con ese país es asimétrica, se asume la posibilidad de conformar un bloque económico capaz de enfrentar la competencia de otras zonas del mundo. Así lo expresó el Presidente Carlos Salinas de Gortari en ocasión de la visita de George Bush a Monterrey, México, en noviembre de 1990:

La emergencia de nuevos centros financieros, comerciales y de innovación tecnológica en Europa y la Cuenca del Pacífico, imponen nuevos retos a nuestros países. La competencia de los mercados agudiza la presión por modernizar y hacer más eficientes los aparatos productivos. Podemos aprovechar la complementación de nuestras economías y las ventajas comparativas que cada uno debe impulsar.⁹

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

Nos hemos propuesto una nueva relación con los Estados Unidos y hemos encontrado que la mayoría del pueblo norteamericano, su gobierno y, sobre todo su Presidente, también se han decidido por una mejor relación con México. Nuestros gobiernos han aprendido lo que ya sabían de ustedes, habitan-

⁹ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, noviembre 26, 1990.

tes de este Estado fronterizo; que podemos respetarnos y ser amigos; que tenemos valores compartidos y que nos permiten convivir con lo que nos distingue; que podemos ser motor de un continente de grandes naciones todas, que sorprenda de nuevo al mundo.¹⁰

La grandeza y consecución, elementos fundamentales de la ideología norteamericana, es lo que el Presidente mexicano utiliza como estrategia en la relación con los Estados Unidos. La utilización del plural —podemos ser— y el asumirse como es posible “motor” de un continente, ofrecen un claro ejemplo de la concepción presidencial.

En parte esta suposición proviene de la propia situación por la que atraviesa Estados Unidos. En efecto, la competencia de los nuevos centros de poder económico mundial no sólo afecta a México sino también —y de manera fundamental— a los norteamericanos. La ya prolongada crisis que atraviesa su economía sumada a la imposibilidad que hasta el momento ha mostrado su planta productiva para competir con Japón y Alemania, están propiciando que Estados Unidos comiencen a considerar a América Latina en algo más que su zona natural de influencia. *La iniciativa para las Américas y el Plan Brady* se inscriben en esta lógica, en la cual, México, ocupa un papel de primera importancia.

Sin embargo, lo que interesa resaltar es que los actuales gobernantes mexicanos se encuentran convencidos de la factibilidad de un proyecto común con los Estados Unidos. Y para ello, se hace necesario terminar con un discurso que sin duda provocó fricciones con el vecino del norte.

La relación con Estados Unidos se sustenta en la consideración de que es posible negociar sin confrontar: “en la unipolaridad de hoy, la confrontación pone en riesgo inútil la soberanía”.¹¹

Las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, han constituido el eje central de la relación con el gobierno norteamericano. Todo parece indicar que en el curso de unos meses se habrá formalizado el proceso de

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Carlos Salinas de Gortari, “Tercer Informe de Gobierno”, *Excélsior*, 2 de noviembre de 1991.

integración con la economía norteamericana, situación que resultaba prácticamente imposible de pensarse hasta hace muy poco tiempo.

Es evidente, como ya ha sido reiteradamente analizado, que México se encuentra en una posición desventajosa dados los niveles de desarrollo entre los dos países. La competitividad de la planta industrial y de las actividades comerciales y de servicios de capital nacional, en la mayoría de los casos, es baja cuando no inexistente.

A estas alturas de la negociación lo que resultaría indispensable determinar es hasta qué grado el gobierno mexicano está dispuesto a instrumentar una política que al tiempo que implique una apertura se base también en un proteccionismo selectivo de aquellas industrias con posibilidades de fortalecimiento a corto y mediano plazo.

La adopción del esquema de promoción de exportaciones en estos momentos tiene posibilidades de éxito básicamente en función del capital extranjero y todavía está por determinarse la capacidad del Estado mexicano para controlar los efectos negativos —de sobra conocidos— que ha generado este tipo de inversión en nuestro país.

Por lo que toca al petróleo y a las industrias consideradas como estratégicas, se ha reiterado en múltiples ocasiones que no serán motivo de negociación. Sin embargo, habría que asegurar también que no se incluyeran cláusulas como las signadas entre Estados Unidos y Canadá por las cuales este último quedó impedido de disminuir o suspender sus exportaciones de petróleo al primero (la reducción sólo se permite ante una situación de escasez con un arreglo de reparto proporcional) ni establecer discriminaciones mediante la fijación de precios de exportación por encima de los internos.

Por otra parte, lo cierto es que las críticas que se han hecho a esta nueva concepción de la relación con Estados Unidos —basadas fundamentalmente en lo que se considera como una pérdida de soberanía nacional— parecen olvidar que de hecho, desde el término de la Segunda Guerra Mundial, hemos estado integrados al aparato productivo norteamericano a través de tres vías principales: deuda externa, inversión extranjera y comercio. Lo novedoso son los términos en los que se está planteando esta integración, es decir, de una forma que abandona el tradicional discurso de la dirigencia política del país.

Es evidente el pragmatismo que predomina en el discurso presidencial. La casi imperceptible frontera que existía entre economía y política prácticamente ha desaparecido. Ciertamente, un país fortalecido económicamente en el interior tiene mejores posibilidades de negociación con el exterior. Sin embargo, esta posición también conlleva riesgos que quizá, en un exceso de optimismo nacional, conduzcan a transformaciones estructurales en la economía que agudicen los desequilibrios todavía existentes.

El modelo exportador hasta ahora no ha arrojado los resultados esperados en el corto plazo: la balanza comercial cerró el año pasado con un déficit cercano a los 12 mil millones de dólares y el monto total de la deuda externa ha sobrepasado nuevamente los 100 mil millones de dólares. Estos son dos factores que inciden negativamente sobre la recuperación de la economía mexicana.

En el ámbito estrictamente diplomático, la administración del Presidente Carlos Salinas de Gortari se ha caracterizado por impulsar una política de concertación y búsqueda de consensos. Resulta clara la decisiva participación del gobierno mexicano en los procesos de negociación de paz en los casos de El Salvador, Guatemala y recientemente Colombia.

Si bien es cierto que la diplomacia multilateral no ha sido descartada del quehacer internacional de México —como lo demuestra el papel que jugó nuestro país en la celebración de la Primera Cumbre Iberoamericana, la participación en el Grupo de Río o en el Grupo de los Tres— el gobierno mexicano ha priorizado su intervención en los conflictos de América Latina más por la vía de la negociación bilateral y de los buenos oficios que por la promoción de una política regional como lo fue el caso de Contadora.

En este sentido, resulta evidente que, con excepción de Cuba, la política mexicana hacia América Latina y especialmente hacia Centroamérica, ha dejado de ser también un punto de conflicto con Estados Unidos. Los acontecimientos ocurridos en Europa Central han dejado sin base de sustentación a la posición norteamericana que asumía el conflicto en esa región en el marco de la disputa Este-Oeste. Esto, en cierta forma, ha permitido que la tesis mexicana y su participación en las conversaciones de paz hayan tomado otro cariz. Igualmente, las nuevas bases de la relación mexicano-estado-

unidense han derivado en un menor grado de enfrentamiento por el problema centroamericano.

Por otra parte, la tesis de que en la actualidad no es posible mantener un irrestricto apego a los principios de la política exterior mexicana —con referencia concreta a la no intervención— cuando ello signifique avalar violaciones a los derechos humanos o a las normas de derecho internacionalmente aceptadas, es polémica.

Este asunto es sin duda complejo e implica serios riesgos ya que se ubica el problema —cualquiera que este sea— en el terreno de las interpretaciones. Justamente por eso, los ejecutores de la política exterior de México siempre fueron claros: apego irrestricto a los principios del Derecho Internacional. Por esta razón la posición mexicana en los casos de Panamá y Cuba ha sido motivo de crítica y de argumento acerca del abandono de una tradición de la política exterior de México.

El caso de Cuba es especialmente delicado ya que la actuación del gobierno mexicano en los próximos meses será determinante no sólo por el caso concreto de la isla caribeña sino porque en ello se medirá si se aspira a ser interlocutor o intérprete de la política de las verdades absolutas.

En suma, existen cambios en la concepción y ejecución de la política exterior. Sin embargo, dichos cambios no ubican el asunto en calificar de pragmática o no la actuación internacional de México en los tres años de gobierno del Presidente Carlos Salinas de Gortari. Desde 1917 los gobernantes mexicanos han sido altamente pragmáticos al abrigo del discurso revolucionario.

Los cambios implican cuestiones mucho más profundas. En el contexto de la restructuración del Estado surgido de la Revolución Mexicana, la política exterior es concebida como parte fundamental del nuevo papel que se le ha asignado a la actividad estatal. La relación con el exterior se convierte en un punto determinante para el funcionamiento del modelo económico adoptado por la actual administración y para reconstituir las bases materiales que, según esta visión, permitirán fortalecer la soberanía nacional. Contradictoriamente también es en este terreno donde se encuentra la mayor vulnerabilidad del proyecto.

La propuesta del Ejecutivo sobre una nueva interpretación del nacionalismo, de los principios tradicionales de la política exterior,

de la inserción de México en la competencia económica internacional y del establecimiento de otras bases en la relación con Estados Unidos, otorga un contenido cualitativamente diferente a la concepción y ejecución de la política exterior. El proyecto todavía está inconcluso; sus consecuencias sujetas a discusión.