

00461
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS
Y SOCIALES

LA RELACION ENTRE POLITICA INTERNA
Y POLITICA EXTERNA: EL CASO DE
MEXICO 1988-1994

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO EN :

MAESTRO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A:

LIC. RAFAEL VELAZQUEZ FLORES



TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CIUDAD UNIVERSITARIA

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Biblioteca Central

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mi mamá Teresa

TESIS

COMPLETA

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar, quiero agradecer a las autoridades de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales el apoyo brindado para la realización de esta investigación, especialmente al director de la misma, el Dr. Juan Felipe Leal y Fernández, y al Coordinador de Relaciones Internacionales, el Lic. Ignacio Martínez Cortés; sin su ayuda este proyecto no se hubiera concluido en el tiempo establecido. También agradezco la atinada dirección del Dr. José Luis Orozco Alcántar, quien todo el tiempo orientó el desarrollo de este tesis. Asimismo, quiero reconocer la labor de mis sinodales, quienes con sus comentarios y sus observaciones contribuyeron a mejorar el trabajo, aunque las deficiencias del mismo son exclusivas del autor. Muchas gracias a la Mtra. Rosario Arroyo, a la Mtra. Consuelo Dávila, al Mtro. Luis González y al Dr. Alejandro Treviño.

Asimismo, quiero hacer un especial reconocimiento a mis profesores de la División de Estudios de Posgrado de la FCPyS, quienes con sus conocimientos aportaron las bases para la elaboración de este trabajo: al Dr. Jorge Castañeda, al Mtro. Alejandro Chanona, a la Mtra. Mónica González y al Dr. Manuel Millor. También deseo agradecer el apoyo prestado por mis compañeros en la maestría, especialmente a Isabel, Cesar, Juan, Carlota, Lorena, Roberto, Kimberly, Gabriela y David.

No puede faltar la mención de Carmen, quien siempre me alentó y apoyo en cada etapa de este ciclo. Finalmente, agradezco la ayuda de mi familia y mis amigos que siempre estuvieron a mi lado.

Rafael Velázquez Flores

INDICE

Introducción	1
Cap. 1 Marco teórico-conceptual	5
1.1. Sobre el concepto de política interior	6
1.2. Sobre el concepto de política exterior	11
1.3. Un acercamiento teórico en torno a la relación entre política interna y política exterior	25
Cap. 2 Antecedentes de la relación entre política externa y política interna en el caso mexicano	41
2.1. El inicio y los primeros conflictos internacionales	41
2.2. El periodo de la Reforma y el Porfiriato	45
2.3. Política interna y política externa en el periodo de la Revolución	49
2.4. La etapa cardenista y la Segunda Guerra Mundial	57
2.5. Política interna y política exterior durante el periodo de la Guerra Fría 1945-1970	63
2.6. La política exterior activa 1970-1982	66
2.7. La política del cambio estructural	73
Cap. 3 La situación interna y externa	85
3.1. La situación interna	85
3.1.1. Los aspectos sociales	86
3.1.2. Los conflictos políticos	90
3.1.3. La crisis económica	96
3.1.3.1. El sector externo	96
3.1.3.2. Estructura de la producción	99
3.2 La situación externa	101
3.2.1. El fin de la Guerra Fría	101
3.2.1.1. Antecedentes de la Distensión	101
3.2.1.2. La desintegración de la URSS	103
3.2.2. La nueva ola democrática	105
3.2.3. Los grandes conflictos internacionales	111
3.2.3.1. La Guerra del Golfo Pérsico	111
3.2.3.2. El conflicto en la ex-Yugoslavia	112
3.2.4. Globalización y bloques comerciales	114
3.2.4.1. La integración europea	115
3.2.4.2. Japón y la Cuenca del Pacífico	117
3.2.4.3. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos	118
3.2.5. Estados Unidos y su pérdida de hegemonía	119

Cap. 4 Las bases de las políticas interna y externa 1988-1994	125
4.1. El interés nacional	125
4.2. Los objetivos y estrategias de política interior	127
4.3. Los objetivos y estrategias de política exterior	133
Cap. 5 Las acciones de las políticas interna y externa 1988-1994	147
5.1. La política interna	147
5.1.1. La política de reforma del Estado	147
5.1.1.1. Federalismo	149
5.1.1.2. Política electoral	151
5.1.2. La política económica	154
5.1.2.1. Política industrial	157
5.1.2.2. Política agrícola	159
5.1.2.3. Política financiera y monetaria	162
5.1.3. Solidaridad: eje de la política social	163
5.1.3.1. Modernidad: base de la política educativa	168
5.1.3.2. Creación de empleos: sustento de la política laboral	169
5.1.3.4. Bienestar humano: fundamento de la política de salud	172
5.2. La política externa	173
5.2.1. Política Multilateral	173
5.2.1.1. Presencia de México en los Organismos Internacionales	174
5.2.1.2. México y América Latina en el ámbito multilateral	176
5.2.1.3. La política multilateral de México hacia Europa	179
5.2.1.4. México y la Cuenca del Pacífico	180
5.2.2. Política Bilateral	181
5.2.2.1. Relaciones bilaterales y diversificación	182
5.2.2.2. Relaciones México-Estados Unidos	186
5.2.3. Política económica exterior	190
5.2.3.1. Deuda externa	190
5.2.3.2. Comercio exterior	193
5.2.3.3. Inversiones extranjeras	199
Conclusiones generales	203
Fuentes de consulta	211

INTRODUCCIÓN

La política exterior está ampliamente vinculada con la política interna puesto que ambas son parte de la política general del Estado. En efecto, la política exterior y la política interior comparten una estrecha relación en cuanto a sus metas que se proponen alcanzar. Ambas tienen como fin último la preservación del Estado a través de la defensa del territorio y la soberanía nacionales, la consolidación de un sistema político, el impulso del desarrollo económico, la elevación de los niveles de vida de la población y la promoción de la justicia y la seguridad sociales. Además, el gobierno del Estado es el mismo órgano encargado de elaborar y ejecutar ambas políticas. Aunque en la actualidad otros organismos de carácter no gubernamental influyen cada vez más en el proceso de toma de decisiones políticas.

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

Muchos autores sostienen que la política exterior es una extensión de la política interna más allá de las fronteras del Estado. Este razonamiento es lógico puesto que, para diseñar una política exterior, primero hay que instrumentar una hacia el interior. Sin embargo, en la realidad no siempre existe una vinculación tan estrecha entre ambas. Algunas veces, los gobiernos utilizan a la política exterior con el objeto de desviar la atención de sus gobernantes hacia otras esferas, cuando existen graves problemas al interior. De vez en cuando, estos gobiernos echan meno de su política exterior para crear consenso y legitimidad interna, y así recuperar popularidad. Algunos regímenes

utilizan este recurso con el fin de consolidar su hegemonía mundial y su poder frente a otros Estados. En fin, la política exterior puede funcionar como una válvula de escape cuando se presentan desajustes internos, o como un instrumento de apoyo para consolidar un proyecto nacional.

Con base en las consideraciones anteriores, el objetivo principal de esta investigación es explorar la relación entre la política exterior y la política interior en el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari. Este tópico resulta importante puesto que son pocos los trabajos que abordan la estrecha relación entre ambas políticas. Además, se observa un momento particular en el periodo de estudio. Por un lado, desde 1982, debido a la grave crisis que el país atravesaba y a las medidas impuestas por los organismos financieros internacionales, la administración de De la Madrid inicia un cambio en el modelo económico que se conoció como el cambio estructural. A partir de 1989, el gobierno de Salinas de Gortari intensifica este proceso el cual tenía como objetivo principal modernizar al país e insertarlo en la nueva dinámica internacional. Por otro lado, a partir de la mitad de la década de los años ochenta, el contexto internacional empezó a experimentar cambios acelerados y profundos en su estructura. El fin de la Guerra Fría con la consecuente desaparición de la URSS y del bloque socialista, una nueva ola mundial de transición democrática, la intensificación del proceso de globalización y regionalización económica, los conflictos internacionales, y la relativa pérdida de hegemonía de Estados Unidos, son los nuevos elementos que ahora permean el nuevo contexto internacional.

Este cambio en la política interna y externa de México tuvo su sustento en las nuevas condiciones tanto nacionales como internacionales. En el ámbito endógeno, la política neoliberal que impulsó el cambio estructural transformó la situación económica interna; de una política económica orientada hacia la sustitución de importaciones se pasó a una política de apertura comercial. Además, las divisiones políticas y la falta de consenso que se produjeron después de las elecciones de 1988 mostraron un país nuevo en donde el gobierno necesitaba consolidar su poder. En el ambiente exógeno,

las aceleradas transformaciones internacionales, los procesos de globalización e interdependencia, junto con la política de bloques comerciales regionales y la pérdida de hegemonía de Estados Unidos, influyeron para que el gobierno decidiera modernizar a México con el propósito de insertar al país en la nueva dinámica internacional.

Esta investigación parte del supuesto de que en lo económico, la política exterior de México fue un sustento para la política interior en el sexenio de Salinas de Gortari. Mientras que en lo político y lo social existió un desfase entre la política exterior y la política interior. En lo económico, la política interna y la política externa fueron congruentes puesto que al interior la política económica se basó en la corriente neoliberal caracterizada por la disminución de la participación del Estado en la economía, la instrumentación de topes salariales, la desregulación y venta de empresas paraestatales; mientras que al exterior, la política fue de puertas abiertas a la inversión extranjera, de libre comercio y de renegociación de la deuda externa. En lo político, ambas políticas presentaron un desfase. México fomentó la cooperación y promovió el espíritu democrático a nivel internacional, mientras que a nivel nacional el sistema político continuó rígido, con un gran control por parte del presidente, con grandes beneficios al partido en el poder, con desventajas para los partidos opositores, principalmente el PRD, con concertaciones para el PAN y con una falta de democracia realmente representativa. En lo social, la población no mejoró en el nivel interno sus condiciones de vida; mientras que la política exterior privilegió la imagen del país y del presidente Salinas en todos los foros mundiales. En general, la política económica experimentó cambios acelerados, mientras que los cambios en el marco político fueron demasiado lentos y poco significativos. Al parecer, la situación externa tuvo primacía sobre la interna en la administración salinista y no se desarrolló ese proceso de retroalimentación para fortalecer ambas políticas.

El primer capítulo de esta investigación aborda algunas cuestiones teóricas sobre la relación entre la política exterior y la política interna. Aquí diversos autores son

consultados para indagar sus puntos de vista sobre esta particular relación. El segundo examina, a través de la historia de México, los antecedentes generales de esta singular relación con el fin de proporcionar las referencias históricas necesarias para entender el curso de la acción mexicana en el exterior. El tercero describe la situación interna y el contexto internacional que se le presentó a México en el periodo de estudio para así determinar las necesidades nacionales más apremiantes. El cuarto analiza los objetivos y las estrategias que el gobierno mexicano estableció para el sexenio 1988-1994. El quinto enumera las acciones que en materia interna y externa el gobierno mexicano llevó a cabo entre 1988 y 1994. Finalmente se exponen las conclusiones.

CAPITULO 1

MARCO TEORICO-CONCEPTUAL

El objeto de la presente investigación es explorar la relación entre política interior y política exterior durante el régimen del presidente Carlos Salinas de Gortari. Por tanto, se considera pertinente, por cuestiones metodológicas, iniciar este trabajo abordando los conceptos de política interior y política exterior que servirán de guía para esta investigación.

Existen diversos tipos de políticas que el Estado lleva a cabo: política económica, política industrial, política comercial, política social, política educativa, política cultural. Para efectos del presente trabajo, empezar por la definición de el término *política* resulta necesario para una mejor comprensión de la temática que aquí nos ocupa. En esta labor podemos caer en serias confusiones. Una cosa es lo político y otra cosa la política. El primer punto nos refiere a la actividad del hombre en relación al poder y a la riqueza; mientras que el segundo nos remite a las acciones que una entidad lleva a cabo con el propósito de atender una situación particular. Este trabajo no está interesado en el primer punto, sino en el segundo: es decir, en la política como una serie de medidas llevadas a cabo por un individuo o una organización frente a un problema o una situación concreta.¹

Bajo estas consideraciones, la política es un conjunto de conductas, medidas, acciones, decisiones y posiciones que un ente social tiene con el propósito de resolver un asunto específico. Empero, estas acciones están determinadas por distintos factores que influyen en su determinación. Factores históricos, culturales, psicológicos, económicos, y sociales, entre otros, inciden en la instrumentación de una determinada política. Estas decisiones no son arbitrarias o aisladas. La política comprende acciones

¹ Ver Eugene J. Meehan, "The concept 'foreign policy'", en Wolfram F. Hanneder, (edit.) *Comparative foreign policy theoretical essays*, Estados Unidos, David McKay Company, 1971, pp. 265-284 y James A. Anderson et. al., *Public policy and politics in America*, Estados Unidos, Brooks Cole Pub. Comp., 1984, p. 4.

razonadas, coherentes y congruentes, que tienen un fin específico, una meta, un propósito; aunque los resultados no sean los esperados. La política es una conducta humana en donde el hombre, individual o colectivamente, toma decisiones, las cuales se derivan de una serie de opciones o alternativas que se presentan en un momento determinado. La omisión de una acción es, inclusive, una decisión. La política no solamente es realizada por los gobiernos. Un individuo tiene una serie de valores, conscientes o inconscientes, que lo orientan a actuar de una forma determinada. Una empresa también fija sus políticas, al igual que un centro educativo. Por lo tanto, la política es, también, un conjunto de reglas y normas que establecen una conducta particular.

1.1.- Sobre el concepto de política interior

Para los fines de este trabajo no pretende hacer un examen exhaustivo sobre el fenómeno teórico de la política y de los elementos que le rodean. Se trata simplemente de conceptualizar el término política interior para después establecer los vínculos que tiene con la política exterior.

La voz "política" deriva del griego *polis* (ciudad) y más directamente de *politikós* (de un ciudadano). La consideración de que la política concierne a la ciudad o al ciudadano no es de mucha ayuda.² El término política interior resulta ser muy amplio ya que contiene una gama variada de aplicaciones. Por ejemplo, se puede hablar de política económica, política industrial, política agrícola, política comercial, política educativa, política social, política cultural, etcétera.

En términos generales, la política interior incluye una serie de decisiones y acciones por parte del gobierno de un Estado sobre un asunto particular para alcanzar una meta propuesta dentro de los límites jurisdiccionales del país. Como lo señala una definición básica, la política interior es "el curso de acción con un propósito, seguido por un actor

² David V. Edwards, *Análisis de la política internacional*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1969, p.25.

o por un conjunto de actores, en el manejo de un problema o asunto de interés"³ En este sentido, tres autores que analizan el fenómeno de la política pública establecen cinco consideraciones importantes respecto al concepto de política pública:

"La política pública es una conducta con un propósito y orientada hacia una meta, a diferencia de una conducta casual o al azar. Las políticas públicas no son actos que simplemente suceden, aun cuando no se prevean todas sus consecuencias o efectos. En segundo lugar, la política consiste en cursos de acción -en lugar de decisiones o acciones separadas o contrarias- llevados a cabo por funcionarios del gobierno. La política no sólo involucra la decisión de promulgar una ley, sino también las acciones subsecuentes con respecto a la implementación, interpretación y aplicación de la misma. En tercer lugar, política es lo que los gobiernos hacen (frente a ciertos asuntos), no lo que dicen que harán o lo que intentan hacer. (...) En cuarto lugar, la política pública puede ser positiva o negativa. La política positiva se involucra cuando el gobierno realiza una acción que afecte a un problema particular. La política negativa ocurre cuando el gobierno decide no actuar en una área donde se pide la acción gubernamental. (...) En quinto lugar, la política pública se basa en la ley y es autoritaria. (...) De esta manera, la política pública lleva la amenaza implícita de la coerción legítima."⁴

Este último punto es muy importante. Una política que se dirige al interior de un Estado cuenta con un poder de coerción para que sus leyes sean cumplidas. La política estriba en el control relativo del comportamiento humano a través de hábitos de obediencia voluntaria en combinación con amenazas de coacción probable. En esencia la política se basa en la interacción de los hábitos de cooperación alterados mediante la amenaza.⁵

En la teoría realista, Morgenthau se ha ocupado del asunto. El ha establecido que la política, como cualquier sociedad, responde a leyes objetivas que se hallan en la naturaleza humana. Este autor considera que para cualquier intento de mejorar a la sociedad es necesario comprender primeramente las reglas que rigen la vida de esa sociedad. Para Morgenthau, el factor más importante de la política "es el concepto de interés definido en términos de poder". Este concepto, según el autor, "fija a la política como una esfera autónoma de acción y comprensión distinta de otras esferas tales

³ James E. Anderson, *Public policy-making: decision and their implementation*, cit. pos. Charles S. Bullock III, et al, *Política interior de los Estados Unidos en la década de los ochenta*, México, Editorial Gemika, 1986, p. 18.

⁴ Charles S. Bullock III et al, *Política interior de los Estados Unidos en la década de los ochenta*, México, Editorial Gemika, 1986, p.18-19

⁵ Karl Deutsch, *El análisis de las relaciones internacionales*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1974, p.32.

como la economía -entendida en términos de interés definido como beneficio-, la ética, la estética, o la religiosa". Sin tal concepto, cualquier consideración teórica sobre política estaría completamente fuera de contexto. La idea de interés se convierte en la esencia de la política y no tiene que ver con las circunstancias de tiempo y lugar. Para Morgenthau, "el concepto de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga un significado inmutable". De esta manera, el concepto de interés otorga un orden sistemático dentro de la esfera política. De acuerdo al análisis de Morgenthau, la política no conoce lo moral⁶

Las aportaciones de Morgenthau son ricas para el análisis de los fenómenos políticos. Al considerar el poder como una guía de análisis, este autor limita la esfera de la política y ofrece una sistematización rigurosa al estudio de la política. En este sentido, la política afecta la vida cotidiana de las personas. Según Karl Deutsch, las decisiones de una política nacional determinan la calidad de vida de una población, en términos de salarios, empleos, precios de los productos, educación, créditos, y seguridad pública. Define a la política como "la toma de decisiones por medios públicos, a diferencia de las decisiones de los individuos en forma privada". Señala que otros autores tratan de establecer a la política como la búsqueda de estabilidad, es decir, el tratar de mantener a la sociedad sin cambios importantes⁷

Para muchos, la política "es la ciencia y el arte de gobernar; es la asignación de valores".⁸ Esta definición es muy útil para el estudio de la política dentro los límites de una nación. Al evaluar una situación o un problema, los gobiernos están asignando valores a una realidad. Esto es una importante base para después establecer necesidades y luego fijar objetivos, estrategias y decisiones. Claro que las decisiones y acciones de política interna se ven influidas tanto por factores internos y externos. Al interior, las condiciones sociales de la población, la situación económica, las demandas

⁶ H. J. Morgenthau, *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986, pp. 12 y ss.

⁷ Cfr. Karl Deutsch, *Política y gobierno*, Madrid, FCE, 1976. pp. 15 y 18.

⁸ David V. Edwards, *Análisis de la política internacional*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1989, p.25-26.

de los sectores sociales, la presión de grupos de interés, y otros, son factores que influyen en el proceso de toma de decisiones respecto a políticas internas. Al exterior, las presiones de otros Estados, la influencia del comercio y de las finanzas internacionales, los acuerdos entre países, las organizaciones (gubernamentales y no gubernamentales) internacionales, y otros, son también elementos que condicionan las políticas internas de los países. Por ejemplo, si a nivel internacional los países acuerdan ciertas medidas respecto a los derechos humanos, la migración, la protección del medio ambiente, el comercio y otros, entonces los gobiernos tienen que aplicar a nivel nacional las políticas acordadas por la comunidad internacional.

El gobierno es el ente reconocido para la instrumentación y ejecución de estas políticas internas porque es el representante del Estado frente a la población. Las políticas internas de los países se reflejan en las leyes legisladas por los congresos y la puesta en práctica de todos los proyectos, programas, leyes y decisiones de un gobierno corre a cargo de los órganos ejecutivos. Para Luis F. Aguilar, la política no es solamente ver en los congresos legislativos y el gobierno el centro del proceso de toma de decisiones, ni que la política es simplemente ejecutada por un cuerpo burocrático, sino que hoy se ha aprendido que las funciones estatales de reforma y bienestar social pueden realizarse sin el agobio gubernamental, con su regulación e iniciativa, pero sin despandio, burocratización ni paternalismo.⁹

Una política dirigida al interior debe sustentarse en un proyecto de nación producto de sus condiciones históricas, sociales, políticas, económicas, y culturales, que le impriman una característica especial. Sin embargo, dadas las diferencias regionales de desarrollo, un gobierno central debe ser lo suficientemente flexible para dotar de autonomía a las federaciones y a los gobiernos locales, puesto que una medida general no puede tener los mismos resultados en ciertas regiones de un país. No sería

⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, "Estudio Introductorio", en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *op. cit.*, pp. 15-18.

lo mismo una política económica en el estado de Nuevo León que en el estado de Chiapas, por poner un ejemplo.

Dicho proyecto debe basarse en el establecimiento de objetivos concretos y estrategias congruentes para alcanzar los fines propuestos. Entre los objetivos más importantes de la clase que lleva a cabo las políticas y por tanto la que detenta el poder destacan la conservación y expansión de su poder político, la seguridad nacional, el desarrollo económico, el bienestar y la justicia social, la paz pública.¹⁰ Respecto a la instrumentación de las políticas, Meter y Horn establecen que ésta "abarca aquellas acciones efectuadas por individuos (o grupos) públicos y privados, con miras a la realización de objetivos previamente decididos,"¹¹

Si por política se entiende todas aquellas actividades relativas a la organización del poder, el Estado resulta en primera instancia un fenómeno político. En lo interno, el Estado engendra la forma de espacio dentro del cual se desarrolla la pugna por imponer una estructura específica de autoridad. Similarmente, el Estado se exhibe ante la sociedad como el sujeto exclusivo capaz de representar -e incluso aglutinar- la suma de los grupos que constituyen la colectividad nacional.¹² El Estado es también considerado como una maquinaria organizada para la elaboración y ejecución de decisiones políticas.¹³

La política interior debe estar fundamentada por los intereses de la nación. Debe dar protección al Estado en el marco de la seguridad nacional. Lo más importante es que esta política tiene que ser ejecutada por las instituciones gubernamentales que democráticamente se hayan elegido. Pero su fundamento debe estar en las

¹⁰ Cfr. G. A. Almond y G. B. Powell, *Política comparada*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972, p. 25.

¹¹ Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, "El proceso de implementación de las políticas: un marco conceptual", en Luis F. Aguilar Villanueva (editor), *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, p. 99.

¹² Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 116.

¹³ Karl Deutsch, *Política y Gobierno*, Madrid, FCE, 1976, p. 120.

condiciones internas del país. Para determinar las acciones y estrategias de política interna, los diferentes sectores de la sociedad deben de participar en una forma abierta. Es decir, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, los sindicatos, los medios de comunicación, la iglesia, las instituciones educativas, entre otras, deben influir en el proceso de toma de decisiones. Sin esto, el gobierno perdería legitimidad y la política carecería de sustento.

1.2.- Sobre el concepto de Política Exterior

Definir el concepto de política exterior es una tarea compleja ya que, incluso, hay autores que afirman que no existe la política exterior de un Estado, sino que se trata, en general, de la política exterior de los gobiernos. Es decir, como en muchas ocasiones esta política no responde a los intereses generales de la mayoría de la población y la sociedad no es consultada para la toma de decisiones orientadas al exterior, entonces estamos frente a lo que sería la política exterior del grupo que se encuentra en el poder.¹⁴ Otros autores señalan que la política exterior es un término demasiado ambiguo porque puede tener diversas concepciones y dimensiones.¹⁵ Hay quien apunta que los especialistas nunca se han puesto de acuerdo en lo que debería estar incluido en el concepto.¹⁶

Sin embargo, es posible afirmar aquí que la política exterior está conformada por aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones que tiene un *Estado* más allá de sus fronteras nacionales¹⁷. Como eje fundamental, la política exterior de un Estado

¹⁴ Gabriel Gutiérrez Pantoja, "Fantasía y ciencia - Profecía y utopía (la política exterior de México frente al siglo venidero)", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón, 1987pp. 100-108.

¹⁵ Geoffrey Stern, *The structure of international society an introduction to the study of international relations*, Londres, Pinter Publishers, 1995, pp. 106-108.

¹⁶ Bruce Russett y Harvey Starr, *World politics the menu for choice*, Estados Unidos, W.H. Freeman and Company, 1992, p. 179.

¹⁷ Ver al respecto Edmundo Hernández-Vela, *Diccionario de política internacional*, México, Pomua, 1988, p. 198 y José G. Cabra, "La política exterior de México frente al cambio", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, CRI-FCPYS-UNAM, abril-junio de 1994, p. 113.

debe estar sustentada en el *interés de la nación*. Diversos autores coinciden en esta apreciación. Por ejemplo, Silviu Brucan apunta que las metas que una nación persigue más allá de sus fronteras representan la extensión de los *intereses nacionales* en la escena internacional.¹⁸ Stoessinger señala, a su vez, que "la política exterior de una nación es la expresión de su *interés nacional* frente al de otras naciones."¹⁹ Burton también establece que la política exterior es para promover y proteger los *intereses nacionales*.²⁰ Morgenthau, por su parte, afirma que la política exterior es una lucha por el poder. Cualquiera que sea el fin último de la política internacional, el poder es siempre el fin inmediato, según este autor.²¹

No obstante, aquí se considera que no es posible argumentar que el interés nacional que mueve a toda política exterior consiste en la búsqueda del poder, puesto que los países débiles no cuentan con los recursos necesarios para hacerlo y más bien su política exterior está destinada a defenderse de los intereses de los otros Estados. En este sentido, Mario Ojeda señala, atinadamente, que la política exterior de un país débil está diseñada fundamentalmente para la defensa de los intereses nacionales.²²

Por otro lado, una política exterior debe estar orientada por objetivos concretos que respondan a las necesidades internas más apremiantes y a las condiciones externas de un momento determinado. Al respecto, Mabel Laredo entiende a la política exterior como el curso de la acción que un *Estado* emprende en persecución de sus *objetivos* nacionales más allá de los límites de su propia jurisdicción.²³ Otros parten de la premisa de que la política exterior debiera concebirse como un instrumento efectivo

¹⁸ Silviu Brucan, *The dissolution of power*, Nueva York, Alfred A Knopf, 1971, p. 134.

¹⁹ Jonh Stoessinger, *The might of nations*, Nueva York, Random House, 1982, p. 32.

²⁰ J. W. Burton, *Teoría general de las relaciones internacionales*, UNAM, México, 1987, p. 396.

²¹ H. J. Morgenthau, *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986, p. 41.

²² Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1984, p. 3.

²³ Mabel Laredo, "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional", en *Foro Internacional*, Vol. VI, No. 1, El Colegio de México, México, 1965, p. 158.

que coadyuve al logro de los *objetivos* de una nación.²⁴ Por tanto, el establecimiento de objetivos que respondan a factores endógenos y exógenos es un factor relevante en la instrumentación de una determinada política exterior. Ahora bien, toda política exterior tiene que estar sustentada en un proyecto que establezca las estrategias para conseguir sus objetivos. Para algunos especialistas, la política exterior es parte integral del *proyecto* nacional que todo Estado define en un determinado momento de su desarrollo histórico.²⁵

Los gobiernos pueden proponer una serie de objetivos específicos que realmente respondan a mejorar las condiciones internas del país y pueden establecer la estrategias que crean más convenientes. Sin embargo, el logro de los objetivos dependerá de la capacidad de negociación internacional que tiene el Estado. Este es uno de los elementos más importantes para el éxito de la política exterior de cualquier país. En sí "la negociación internacional no es un fin en sí misma, sino un medio necesario de la política exterior de cualquier estado."²⁶

El interés nacional, los objetivos, las estrategias de política exterior, y la capacidad de negociación internacional, siempre estarán determinados por los factores internos y externos. Al respecto, algunos especialistas apuntan que la política exterior comprende un proceso dinámico de aplicación de interpretaciones relativamente fijas de los *intereses nacionales*, a los *factores de situación*.²⁷ Sobre este último punto, Modesto Seara Vázquez coincide al señalar que la dirección de la política exterior está influida por numerosos *factores*, unos de carácter *endógeno* y otros de competencia *exógena*.

²⁴ Tomás Peñaloza, "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Continuidad y Cambio en la política exterior de México: 1977*, El Colegio de México, México, 1977, p. 7.

²⁵ Al respecto se pueden consultar los siguientes trabajos: Alejandro Chanona, "La naturaleza del Estado mexicano y su política exterior", en *Relaciones Internacionales*, No. 32 FCPyS-UNAM, México, 1984, p. 43; Graciela Arroyo, "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", en *Relaciones Internacionales*, No. 32, loc. cit., p. 80; y Andrés Rozental, *La Política exterior de México en la era de la Modernidad*, México, FCE, 1993, p. 9.

²⁶ Roberto Peña, "México y sus instrumentos de negociación internacional", en *Relaciones Internacionales*, No. 32, loc. cit., p. 46 y 47.

²⁷ Jack C. Plano y Roy Olton, *Diccionario de relaciones Internacionales*, Limusa, México, 1985, p. 199.

Es decir, la situación interna y las condiciones internacionales son dos factores fundamentales que inciden determinadamente en la instrumentación de una política exterior.²⁸

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

La política exterior está conformada por aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones y acciones que adopta un Estado más allá de sus fronteras, que se fundamentan en el *interés nacional* y la *seguridad nacional* y en *objetivos concretos* de carácter económico y político básicamente. Dicha política se sustenta en un *proyecto específico* y depende de la *capacidad de negociación internacional* del Estado y la sociedad civil. A su vez, la política exterior es determinada por los *factores de situación* tanto internos como externos y sigue las pautas de la política de poder y la política de presión.

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

Estado

No se pretende hacer un análisis exhaustivo y detallado del significado de la categoría Estado, solamente se intenta definir su papel como actor de la política exterior. De acuerdo a su concepción formal, el Estado es un ente jurídico-político-administrativo que se conforma de una población que vive en un territorio definido bajo la guía de un gobierno. Otra característica relevante del Estado es la posesión de soberanía.²⁹ Para Marcel Merle, la existencia formal de Estado ante la sociedad internacional requiere del reconocimiento de los otros Estados ³⁰. Sin embargo, no es precisamente necesario el reconocimiento para que exista un Estado.

²⁸ Modesto Seara, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985, p. 7.

²⁹ Charles O. Lerche, *Principles of international politics*, Oxford University Press, 1956, p. 13.

³⁰ Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1986, p. 268.

Ahora bien, los Estados son los actores más importantes y más completos de las relaciones internacionales porque, jurídicamente, son los sujetos básicos del Derecho Internacional y, políticamente, son las unidades primarias de la comunidad internacional con soberanía para decidir su política exterior.³¹ Muchas veces, las relaciones internacionales se confunden con las relaciones entre los Estados; es decir, entre los gobiernos que representan a tales Estados. Por ello, todos los actos llevados a cabo por los gobernantes se imputan al Estado, y sólo los gobiernos están considerados para actuar en nombre del país y comprometerlo frente a otros.³²

Sin embargo, en la actualidad hay un debate muy serio en torno al papel del Estado frente a los procesos de globalización e interdependencia. Para algunos especialistas, las fronteras entre los países cada vez más se diluyen en términos económicos, principalmente. Es decir, la globalización económica actual reduce la presencia estatal y las empresas multinacionales ocupan un papel creciente en la realidad mundial. Pero para otros, el Estado se vigoriza con tal proceso de globalización. Los países poderosos económicamente, tales como Estados Unidos, Japón y algunos de Europa occidental, se benefician con la globalización; mientras que los débiles resultan perjudicados. En este sentido, en los países desarrollados el Estado se fortalece mientras que en los subdesarrollados se debilita. Es por ello que muchos países no industrializados están instrumentando políticas neoliberales con el propósito de insertarse en esta nueva dinámica internacional.

De todas maneras, los Estados son las únicas entidades capaces de formular una política exterior, en virtud de ser los actores más completos y reconocidos, jurídicamente, para actuar en el plano internacional. Al interior de las organizaciones internacionales, las políticas exteriores de los Estados miembros se mezclan y se conjugan y, en este sentido, la posición de uno de estos organismos es el resultado de la fusión de las distintas políticas exteriores de sus miembros. De todos modos, no hay

³¹ Cfr. Mabel Laredo, *op. cit.*, p. 138 y Marcel Merle, *op. cit.*, p. 138.

³² Charles O. Lerche, *op. cit.*, p. 13 y Marcel Merle, *op. Cit.*, p. 274-275.

que olvidar el papel creciente de las empresas transnacionales y las organizaciones no gubernamentales en las relaciones internacionales.

Interés Nacional.

Respecto a este punto existe una aguda discusión entre los especialistas del tema puesto que no hay un consenso acerca del significado de este término³³. Por ejemplo, John Stoessinger afirma que no existe un sólo concepto que explique el interés nacional.³⁴ El concepto ha sido utilizado indistintamente como una herramienta de análisis y como una parte fundamental de la política exterior. Sin embargo, como instrumento analítico el concepto es poco conveniente en la práctica; pero para los gobiernos ha sido un factor importante para justificar sus acciones y para los críticos un argumento para utilizar. Es decir, el interés nacional ha dejado de ser una simple herramienta analítica debido a su generalidad y a la carga emocional que contiene, pero sigue siendo motor de la instrumentación de la política exterior.³⁵

El uso de este concepto es viejo. En la etapa del absolutismo se le definió como "la voluntad del príncipe", como los "intereses dinásticos", o como "la razón de Estado". Al consolidarse el Estado-nación, surgieron otras interpretaciones tales como "la voluntad general" o el "interés público". Ya en épocas más modernas y como consecuencia de las dos grandes guerras de este siglo, la población empezó a concientizarse por los asuntos internacionales y entonces el interés nacional comenzó a utilizarse como un concepto que podía describir, explicar o evaluar la política exterior de los países.³⁶

³³ Al respecto véase el artículo de Pedro González e Ileana Cid quienes abordan esta discusión: "Acerca del concepto de Interés Nacional", en *Anuario mexicano de Relaciones Internacionales 1986*, México, UNAM, 1988, pp. 159-175; también el artículo de Morton A. Kaplan, "The national interest and other interests" en James N. Rosenau (edit.), *International politics and foreign policy*, Estados Unidos, The Free Press, 1967, pp. 164-171; y el trabajo de W. David Clinton, "The national interest: normative foundations", en Richard Little y Michael Smith, *Perspectives on world politics*, Estados Unidos, Routledge, 1991, pp. 47-58.

³⁴ John Stoessinger, *op. cit.*, p. 35.

³⁵ Luciano Tomassini, "Elementos para el análisis de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Chile, Universidad de Chile, p. 131

³⁶ *Ibidem*.

El interés nacional puede ser entendido como ciertas necesidades que tiene cualquier comunidad respecto a sus relaciones con otras sociedades. Algunos tipos de intereses nacionales pueden distinguirse. Uno incluiría a los intereses de la comunidad en conjunto como una defensa frente a una agresión externa. Otro comprendería intereses de sectores específicos de la sociedad, en el cual la suma de ésta conviene implícitamente estar abrigada por el grupo en el poder como un interés nacional o está de acuerdo en que un grupo de empresarios sean apoyados en cuanto a su comercio exterior para el beneficio del país y del suyo propio.

Los intereses nacionales proceden usualmente de dos orígenes. Unos están cimentados en elementos vitales y funcionales como la habilidad de la sociedad para subsistir y para mantener su forma de vida. La defensa nacional no es un tema de discusión, es una necesidad. Otros están basados en valores nutridos por la sociedad. Estos son preferencias y creencias, que son producto de un carácter nacional y de un pasado particular.

Para Silvio Brucan, el interés nacional "comprende los deseos que son estímulos fundamentales de la actividad de una nación en la política internacional, y su contenido por consiguiente, puede aprenderse con mayor facilidad mediante el estudio de las relaciones sociales y nacionales que dan origen a estos deseos. Este contenido - agrega el autor- es, a la vez, histórica y socialmente relativo, pues depende y varía de acuerdo con las condiciones históricas y sociales." ³⁷

El mismo autor cita al rumano Ilie Radulesco, quien anota que los intereses nacionales tienen un carácter histórico-concreto. Añade que todo lo que es objetivamente necesario para la existencia y el desarrollo independiente de una nación en una determinada etapa histórica constituye el contenido de los intereses nacionales; aunque reflejados en la conciencia de los hombres y compartidos por ellos de acuerdo

³⁷ Silvio Brucan, *op. cit.*, p. 133.

a su propia posición social. Los intereses nacionales, según Ilie Radulesco, son parte de la conciencia nacional y desempeñan el papel de una fuerza impulsora subjetiva.³⁸

Por su parte, Haas y Whiting también admiten que la política exterior está determinada por el interés nacional de cada Estado. Pero en ellos surge la preocupación de establecer qué es el interés nacional y quién lo define y lo precisa. Ante esta interrogante, ellos sugieren que éste es un problema complicado al cual muchos han respondido que es la suma de los elementos geográficos, económicos, políticos e ideológicos que se encuentran históricamente asociados a la preservación de cada Estado; mientras otros han contestado que el interés nacional se confunde con el interés de grupo o de clase gobernante.³⁹ Mario Ojeda amplía esta idea al señalar que el interés nacional está sujeto a la interpretación del partido o grupo en el poder.⁴⁰

Por su lado, Richard Barnet afirma que la lucha interna de las fuerzas políticas, económicas y sociales que se dan en una nación es el determinante primario del interés nacional. Y agrega que los acontecimientos exteriores desempeñan un papel muy importante en la configuración del interés nacional.⁴¹ No hay que olvidar que los intereses nacionales son subjetivos en carácter. Por tanto, están determinados por el momento histórico y las condiciones particulares de cada caso. Es decir, los intereses nacionales no son permanentes y cambian cuando las condiciones imperantes se modifican.

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

³⁸ *Ibid.*, p. 133-134.

³⁹ *Cit. pos.* Mabel Laredo, en *op. cit.*, p. 161.

⁴⁰ Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 79.

⁴¹ Richard Barnet, *Guerra Perpetua*, México, FCE, 1985, p. 17-18.

En términos teóricos, el interés nacional siempre constituirá una herramienta analítica de gran valor para el análisis de la política exterior de los Estados.

Seguridad Nacional

El concepto de seguridad nacional puede ser fácilmente confundido con el de interés nacional, por la similitud del contenido de ambos. Sin embargo, existe una importante consideración que los hace disímiles. La diferencia radica en que el término seguridad nacional tiene connotaciones más de carácter militar, mientras que el de interés nacional posee rasgos más de corte económico. Es decir, seguridad nacional tiene que ver más con los asuntos relacionados con la política del poder, al tiempo que interés nacional tiene vínculos más estrechos con la política de presión.⁴²

El concepto de seguridad nacional surgió en Estados Unidos después del fin de la Segunda Guerra Mundial, el cual estaba muy influido por el pensamiento militar en el marco de la Guerra Fría. El término se materializó con el Acta de Seguridad Nacional de 1947, la cual creó el Consejo de Seguridad Nacional, institución que depende directamente del presidente de Estados Unidos, y la Agencia Central de Inteligencia (CIA). Una definición señala que la seguridad nacional es "el conjunto de condiciones - políticas, económicas, militares, sociales y culturales- necesarias para garantizar la soberanía, la independencia, y la promoción del interés de la nación, fortaleciendo los componentes del proyecto nacional y reduciendo al mínimo las debilidades o inconsistencias que pueden traducirse en ventanas de vulnerabilidad frente al exterior"⁴³ Sin embargo, como lo sugiere Lorenzo Meyer en el prólogo de esta misma obra, el concepto que proponen Guadalupe González y Luis Herrera-Lasso es amplio y

⁴² Al respecto ver José Luis Orozco, *Razón de Estado y razón de mercado teoría y prisma de la política exterior norteamericana*, México, FCE, 1992.

⁴³ Luis Herrera-Lasso y Guadalupe González, "Balance y perspectivas en el uso del concepto de la seguridad nacional en el caso de México, en Sergio Aguayo y Bruce M. Bagley (comps.), *En busca de la seguridad perdida aproximaciones a la seguridad nacional mexicana*, México, Siglo XXI, 1990, p. 391. Ver también el artículo de Edmundo Hernández-Vela Salgado, "La seguridad nacional de México", en *Anuario Mexicano de Relaciones Internacionales 1983*, Vol. IV, primera parte, México, ENEP Acatlán-UNAM, 1987, pp.359-371.

de alguna manera ambiguo. Por ello, Gene Sharp define el concepto "como la condición en la que un país esté relativamente a salvo de ataques, ya sean internos (usurpación del Ejecutivo, golpe de Estado, u otros medios violentos) o externos (invasión militar, o actos de destrucción masiva)"⁴⁴.

Al igual que en el concepto de interés nacional, el de la seguridad nacional también tiene problemas en cuanto a su interpretación, es decir, la cuestión de quién es el encargado de su definición. Por ello, esta última consideración corre el riesgo de ser utilizada para que en nombre de esa seguridad nacional el grupo en el poder justifique la represión, el autoritarismo, la dictadura, la tortura, las desapariciones, los encarcelamientos y otros actos de violencia. De todos modos, la seguridad nacional puede fundamentar una acción de política exterior porque tiene que ver con los aspectos de la existencia y sobrevivencia del Estado.

Factores de Situación.

Este término se refiere a los factores que inciden en la formulación de la política exterior. Ellos son, básicamente, la situación interna y la situación internacional. El primer factor se remite a las condiciones internas, tanto sociales, como económicas y políticas; ya que éstas son las que estimulan definitivamente la elaboración de una política exterior. Empero, el principal condicionante interno de la política exterior es el sistema político. Es decir, los órganos gubernamentales y su funcionamiento son los que influyen determinadamente en la instrumentación de la política exterior. Sumado a esto, existen algunos otros condicionantes, de carácter no gubernamental, en el sistema político del Estado que de una u otra manera influyen en la formulación y ejecución de la política exterior. Ellos son los partidos políticos, las organizaciones empresariales, la iglesia, los sindicatos, las instituciones educativas, los medios de comunicación y la opinión pública, entre otros.

⁴⁴ Gene Sharp, "En torno a la definición de seguridad nacional", en *Ibidem*, p. 92.

El segundo factor es aglutinado por el ambiente Internacional, que incluye los elementos que privan en las relaciones internacionales en un momento determinado, así como de las actitudes, los actos y las reacciones de los otros Estados. La forma en que está organizada la comunidad internacional y el funcionamiento de las instituciones mundiales son también factores que hay que tomar en cuenta. Todos estos elementos son indispensables para obtener una visión global de las posibilidades de éxito de una determinada política exterior. Estos factores deben ser considerados para formular una política exterior, ya que permiten calcular y evaluar la capacidad de negociación internacional del Estado, así como también identificar los objetivos de política exterior del país y establecer un criterio para determinar los intereses nacionales.

Objetivos.

Los objetivos de política exterior son aquellos propósitos que un gobierno establece para satisfacer las necesidades de la población. Estos deben ser formulaciones concretas derivadas de los intereses nacionales y de la situación internacional prevaleciente en relación con la capacidad de negociación internacional del Estado. Dichos objetivos deben ser claros y tendientes a la solución de un problema o al logro de un fin específico. Pues como lo dice Tomás Peñaloza, la política exterior de un Estado debe partir del principio de que su objetivo es el de crear o encontrar, en el exterior, la satisfacción de las necesidades para que, al interior, el Estado logre sus metas de desarrollo económico, político y social.⁴⁵

Además, estos objetivos deben ser realistas, ya que es inútil proponerse metas imposibles de alcanzar. Los intereses nacionales motivan a los gobiernos a buscar sus objetivos. Algunos autores tienden a clasificar los objetivos de acuerdo a ciertos criterios: *concretos*, como serían la expansión e integridad territorial, la seguridad y el bienestar económico; *abstractos* como el prestigio, la comodidad, la capacidad para

⁴⁵ Tomás Peñaloza, *op. cit.*, p. 34.

controlar o influenciar a otros Estados, la autonomía y la independencia; *conservadores*, como el interés de mantener el *statu quo*; *revisionistas*, aquéllos que buscan modificar las estructuras ya establecidas; *corto plazo*, como lo serían los objetivos prioritarios; *largo plazo*, serían los secundarios; *positivos*, aquéllos que tratan de afectar una situación en particular: *negativos*, los que no necesitan una acción.⁴⁶ Es debido a lo anterior que los objetivos tienen que ser jerarquizados en orden de importancia.

Es importante considerar que cada Estado se plantea objetivos que difieren con otros Estados. Existen algunos puntos importantes que resaltan los diferentes objetivos: 1) el número, alcance y compatibilidad mutua de los objetivos; 2) la intensidad con la que sostienen, por ejemplo la relativa importancia frente a los objetivos de política interna y el costo que se está dispuesto a pagar en términos de capacidad y sacrificio; 3) la urgencia de ser logrados; 4) la flexibilidad con la que son perseguidos; 5) el riesgo que el Estado está dispuesto a correr en el intento de alcanzar los objetivos; y 6) las expectativas del Estado para consolidarlos.⁴⁷

Proyecto, estrategias y acciones

Este último punto, en el cual estas tres categorías se entremezclan, se refiere al plan político, al programa, a la instrumentación de los pasos a seguir para alcanzar los objetivos establecidos y llegar a un fin determinado en el exterior. Lógicamente, el proyecto de política exterior está basado en una serie de estrategias que se establecen para cumplir con los objetivos propuestos. Por lo tanto, las estrategias orientan las acciones que el gobierno de un Estado instrumenta en su política exterior. Este mecanismo es en sí lo que se conoce como el proceso de formulación y ejecución de la política exterior de un Estado, el cual está determinado fundamentalmente por las

⁴⁶ Ver Geoffrey Stern, *op. cit.*, p. 108; y también K. J. Holsti, *International politics a framework for analysis*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1988, pp. 116-139.

⁴⁷ Keith R. Legg y James F. Morrison, "The formulation of foreign policy objectives" en Richard Little y Michael Smith, *op. cit.*, p. 61.

situaciones interna y externa, así como por el carácter nacional del Estado; es decir, aquellos elementos históricos, ideológicos, sociales, étnicos, y geográficos, que imprimen a la política exterior un contenido muy específico. Sin embargo, el interés nacional es el principal motor de la política exterior de los Estados.

Aunque el término "estrategias" ha sido utilizado principalmente en lo que se refiere a aspectos militares, el concepto tiene una aplicación más amplia. Una estrategia es un conjunto de movimientos, tácticas o decisiones, que se desenvuelven en una situación de competencia, en donde el resultado que se espera no es accidental. Existen dos componentes principales en una estrategia: el componente ofensivo, para obtener ganancias; y el defensivo, para prevenir pérdidas. Al mismo tiempo, cada estrategia tiene un proceso de costo-beneficio; es decir, se pueden obtener algunos beneficios a cambio de algunos sacrificios. Los costos pueden ser: materiales, como dinero, recursos humanos y naturales; psicológicos, como situaciones de tensión entre los diplomáticos; de tiempo, cuando una decisión tarda en ser tomada debido al tiempo que se ocupa en la evaluación de la situación; de oportunidad, como cuando se hace algo se tiene que dejar de hacer otra cosa; de responsabilidad, como cuando se culpa a alguien de una situación determinada; y de fracaso, cuando no se alcanzan los objetivos.⁴⁸ Las estrategias en política exterior utilizan algunas técnicas para su aplicación: por ejemplo, declaraciones conjuntas, compromisos y alianzas, promesas, amenazas, demostración de fuerza, simulaciones, premios y castigos, entre otras.⁴⁹ También las técnicas diplomáticas, políticas, psicológicas, económicas y militares, son utilizadas en la formulación de la política exterior.⁵⁰

Las acciones de política exterior son aquellas conductas, posiciones, actitudes, decisiones, declaraciones, que se llevan a cabo por los gobiernos de los Estados para alcanzar las metas nacionales. Un especialista clasifica cinco tipos de categorías de

⁴⁸ Raymond F. Hopkins y Richard W. Mansbach, *Structure and process in international politics*, E.U., Harper and Row Publishers, 1973, pp. 410-412.

⁴⁹ John P. Lovell, *Foreign policy in perspective: strategy adaptation decision making*, Estados Unidos, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970, pp.65-84.

⁵⁰ Charles O. Lerche, *op. cit.*, pp. 55-60.

acción: 1) inacción, que es el aislamiento de un actor de las relaciones internacionales; 2) de ayuda, cuando un Estado apoya a otro; 3) de oposición o de defensa, cuando un Estado se defiende de las amenazas de otro o se opone a la política de un país o de un grupo; 4) neutral, que son acciones que intentan detener un conflicto entre Estados y mediar la solución, o cuando un país no se alinea a dos bloques en disputa; y 5) de inducción, que es cuando un actor trata de influir en las acciones de otros en la escena internacional.⁵¹ Para este mismo autor, la política exterior opera en dos fases: la de toma de decisiones y la de ejecución.

Al respecto, como ya se mencionó anteriormente, el encargado de elaborar el proyecto de política exterior es el gobierno del Estado. Sin embargo, los grupos de presión, la opinión pública, los partidos políticos, las organizaciones empresariales, y otras instituciones no gubernamentales, ejercen una influencia extra-institucional en la elaboración de la política exterior. La parte institucional, entonces, es el poder ejecutivo y su ministerio de asuntos exteriores, quienes son los que formulan y llevan a la práctica dicha política; así como el poder legislativo quien es, en muchos casos, el encargado de aprobar y ratificar tal política.⁵² En este sentido, Harold Nicolson establece que la política exterior es, en los países democráticos, un asunto de decisión del gabinete, pero con la anuencia de los representantes populares. Su ejecución, apunta Nicolson, debe dejarse en manos de expertos, ya sea mediante la negociación o por medio de la diplomacia.⁵³

Tomás Peñaloza, por su parte, asevera que "cada país tiene su estructura particular para formular su política exterior, y en cada uno de éstos, la secretaría o ministerio responsable de ésta, juega un papel diferente. Los extremos serían el caso representado por el ministerio de relaciones exteriores que define todos los asuntos que forman la política exterior, y el caso en el que éste no participa en la definición de

⁵¹ Howard H. Lentner, *Foreign policy analysis a comparative and conceptual approach*, E.U., Charles E. Merrill Publisher Company, 1974, pp. 108-110.

⁵² Marcel Merle, *op. cit.*, p. 282.

⁵³ Harold Nicolson, *La Diplomacia*, México, FCE, 1975, p. 17.

ninguna de las áreas y simplemente toma lo hecho para representarlo ante el extranjero. La mayoría de los países caen entre estos dos extremos. Lo anterior da lugar a que el ministro de relaciones exteriores defina su posición respecto a una serie de asuntos y las negocie con otros ministerios a fin de lograr que su punto de vista se convierta en la política exterior. Es este juego político el que se identifica con la formulación de la política exterior." ⁵⁴

Por otro lado, existe un interesante debate en torno a la disyuntiva entre una política exterior pragmática o a una basada en principios conductuales. Algunos especialistas consideran que una política exterior pragmática es más eficiente y responde mejor a circunstancias que se presentan coyunturalmente, en lugar de establecer una política continua, poco flexible, basada en principios relativamente permanentes. También hay una interesante controversia en torno a la conveniencia entre una política exterior reactiva o una política exterior administrada o programada. Este punto es muy parecido al anterior. Por un lado, se piensa que una política exterior reactiva carece de un proyecto específico y de una base sólida. Sin embargo, las condiciones tanto internas como externas siempre están en constante transformación y los tomadores de decisiones no pueden predecir los acontecimientos futuros. Aquí se considera que una política exterior debe contener un proyecto específico que responda a las características nacionales pero que sea lo suficientemente flexible para que, ante situaciones coyunturales y acontecimientos imprevistos, se tomen las medidas más pertinentes. Hay que recordar que una política sin proyecto no es una política.

1.3. Un acercamiento teórico en torno a la relación entre política interna y política exterior

La discusión teórica sobre la relación entre política exterior y política interior resulta un asunto fundamental para la disciplina de las Relaciones Internacionales. El debate se centra en determinar si existe una primacía de una sobre la otra o de la otra sobre la

⁵⁴ Tomás Peñaloza, *op. cit.*, p. 15.

primera. Otro punto que ha provocado una polémica entre los especialistas es el que se refiere a la discusión de quienes argumentan que ambas políticas son una sola misma o los que afirman que existe una diferencia sustancial entre ellas.

Esta discusión no es nueva ya que en la antigüedad los primeros pensadores se ocuparon de este asunto. Los griegos entendían buen gobierno como la manifestación recta y pacífica de la concomitancia entre gobernantes y gobernados. En tiempos un poco más modernos, autores como Hobbes o Rousseau continuaron concentrando su interés en la dimensión interna del fenómeno político. No obstante, Maquiavelo encontró en la política exterior una herramienta excepcional para reforzar el poder del príncipe. El decía que por medio de la guerra y la diplomacia, el soberano estaría en condiciones de aplicar un dominio eficaz al ámbito interno. Con Maquiavelo se estrenaba un estilo de pensamiento que confería primacía a la política interna sobre la política exterior, haciendo de la primera una medio para los fines de la segunda.⁵⁵

La doctrina de la primacía de la política exterior encuentra sus antecedentes en el nacimiento del Estado territorial absolutista y en la respectiva teoría de Maquiavelo, Bodine, Fichte y Hegel, autores que se encargaron de observar al Estado como rector de la sociedad. Lo que otorgaba la probabilidad de conferir a la política exterior una trascendencia significativa y de promover la idea del equilibrio o la búsqueda de hegemonía a una regla de la conducta externa del Estado.⁵⁶

En el planteamiento de Hobbes, el Estado se adjudica, de forma particular, la tarea de conservar el orden y la paz y asume la misión de salvaguardar a la sociedad de las posibles amenazas. Para él, el deber esencial del Estados es asegurar la subsistencia del sujeto individual. Política interior y exterior se hallan, en Hobbes, intrínsecamente

⁵⁵ Cit. pos. Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p.117 y ss.

⁵⁶ Günter Malhold, "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo, el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1987, p. 66ss

unidas. Lo nuevo es la función que el Estado alcanza en ambas. En el ámbito interno, el Estado se presenta como el generador de la armonía; en el ámbito externo, se ostenta como figura principal en disputa permanente por perpetuarse. Por su lado, Kant supone que el desorden exterior dificulta el adecuado funcionamiento político interno. En forma contraria, Hegel juzga que un conflicto entre Estados no es sólo irremediable, sino que hasta la guerra puede apreciarse como un instrumento adecuado para unir a un pueblo. Hegel se da cuenta de que el Estado es un fin por y para sí mismo; su lógica y sus razones se colocan allende el entendimiento de sus componentes.⁵⁷

Rank, Meinecke y Troeltsch, entre otros pensadores alemanes, sentaron la primacía de la política exterior por encima de la política interna. Para ellos, las consideraciones y objetivos de la política interna dependen de los intereses de la política exterior. En el escenario externo, el Estado puede cumplir con su función como sujeto, puesto que solamente en relación con otros Estados puede comprobar y manifestar su esencia: el poder. Para los historicistas alemanes, el Estado tenía como función principal su propia defensa y prosperidad. La sociedad quedaba subordinada al Estado, ya que la existencia de la primera dependía de la permanencia del segundo. El individuo acababa relegado como eje de la vida política y el Estado asumía el papel preponderante.⁵⁸

La relación entre ambas políticas es un problema fundamental. La necesidad de cierta autonomía hacia el exterior y la disputa por el poder entre los Estados pueden resultar más importantes que los problemas de política interior y pueden afectar en un porcentaje considerable a las organizaciones y relaciones internas del Estado. Se puede considerar que a la política exterior le corresponde una primacía sobre la política interior ya que ésta última depende de la lucha por el poder entre agrupaciones y corporaciones internas, entre clases y partidos y que la política exterior es la expresión de la política de intereses de estos factores internos del Estado. Leopold von

⁵⁷ Blanca Heredia. *op. cit.*, pp. 117-119

⁵⁸ *Ibidem*

Ranke señala "El grado de independencia le otorga a un Estado una posición en el mundo que le impone a su vez la necesidad de acomodar sus relaciones interiores de tal manera que pueda afirmarse"⁵⁹.

Por su parte, Wilhelm Dilthey apunta que "el derecho que cada uno tiene de autodeterminación, sólo puede considerarse en la medida en que lo permita la necesidad del poder del Estado". La política interior -aquí concebida como problema de libertad interna- sigue totalmente a la política exterior, dependencia que surge del programa del poder.⁶⁰ No sólo los alemanes abordaron este asunto. Sir John Seeley señaló en su oportunidad que "el grado de libertad dentro de un Estado será siempre inversamente proporcional al grado de presión que pesa sobre sus fronteras"⁶¹ Otto Hintze continúa con la tesis de que la política exterior obedece a leyes propias. "De la política exterior no sólo depende la existencia, sino también en múltiples dimensiones la constitución de los Estados."⁶²

Siguiendo esta línea de pensamiento, Morgenthau señala que el interés de las grandes potencias no puede ser otro que el poder. La política interna aparece así como un factor de la política exterior, sus éxitos o fracasos se reflejan en el fortalecimiento o debilitamiento del poder del Estado, que se expresa de manera exclusiva en el ámbito internacional.⁶³

La tesis de la primacía de política exterior tiene sustento en la motivación económico-social. Esta doctrina está sustentada por la crítica de una política que no corresponde a los intereses internos económicos sociales; esto es, a la concreta situación política de clases. Una política estatal sana y coherente se concretiza en la primacía de la política

⁵⁹ Leopold von Ranke, *Politisches Gespräch, sämtliche, cit. pos.* Günter Mailhold, *op. cit.*, p. 66.

⁶⁰ Wilhelm Dilthey, "Friedrich der grosse und die deutsche Aufklärung, Gesammelte Schrift", en *Göttingen, cit. pos. Ibidem*

⁶¹ Sir John Seeley *The expansion of England, cit. pos. Ibidem*

⁶² Otto Hintze "Staaten bildung und verfassungsentwicklung", en *Staat und verfassung, cit. pos., Ibidem*

⁶³ *cit. pos.* Blanca Heredia, *op. cit.* p. 119

exterior como exigencia a una limitación de la libertad interior por necesidades de política exterior.⁶⁴

Según el pensamiento marxista, la política exterior aparece como extensión de la política de una determinada clase dominante. Para Gramsci, la estructura política interna es lógicamente anterior a su dimensión externa; sin embargo, la primera es producto de la relación entre una determinada correlación de fuerzas internacionales. Lo externo aparece así como constituyente de lo interior.⁶⁵

En la primacía de política interior, el elemento normativo contiene la prioridad absoluta de la libertad burguesa ante los intereses de poder de la política exterior. Cada quien tenía razón en su contexto histórico. El mantenimiento del sistema resulta una base común de la política interior y exterior y los marxistas están de acuerdo en ello. No es posible dilucidar completamente una conclusión respecto a una primacía, la primacía del mantenimiento del sistema es la que mejor se adecua al análisis sistemático. "A la política exterior se le dará prioridad en el momento de ser amenazada la seguridad; mientras que la prioridad recaerá sobre la política interna en el momento en que peligre el orden político-social interno existente.

El nexo de los fines como vinculación entre ambas políticas. Fines que provienen de las necesidades (seguridad y sustento), fines que surgen de los programas (Desenvolvimiento y desarrollo) y los intereses (ampliación de la riqueza y/o el dominio). Las dependencias entre ambas políticas se evidencias entonces como indispensables, necesarias, o meramente inherentes a programas. Debido a la interdependencia, la globalización, el desarrollo tecnológico, las comunicaciones, debe existir otra concepción de la primacía. Los mismos fines pero los medios pueden hacer la diferencia entre ambas políticas. Los países en desarrollo centran su política exterior en las necesidades de política interior. Su política exterior es una extensión de la

⁶⁴ Gunter Malhold, *op. cit.*

⁶⁵ Blanca Heredia, *op. cit.* pp. 119 y 120.

revolución de independencia. Sirve para la creación de la identidad nacional y la integridad estatal. Es más sencillo demostrar cualidades de mando al exterior, las cuales son más difíciles de probar al interior ya que muchas veces son regímenes autoritarios y personalistas. Los dirigentes tienen más opciones de política externa ya que las fuerzas políticas internas decrecen su poder de controlar las relaciones exteriores. Esta flexibilidad puede ser peligrosa. Si se moviliza a la población ante una amenaza externa después puede ser incontrolable y puede fomentar procesos de escalación.⁶⁶

Un factor que explica la diferencia de desarrollo es que unos países orientaron primero su política exterior y la política interna tenía los mismos fines. Los países en desarrollo pusieron mayor énfasis en la política interna.⁶⁷ Una nación cuya economía se encuentra subordinada a otra tiende a producir formas de dominación política. Tal y como aparece en la teoría leninista del imperialismo, los teóricos de la dependencia empiezan a ocuparse de países hasta entonces olvidados. El surgimiento de los países débiles a la vida independiente ocurre cuando la escena internacional se halla definida por la expansión de las grandes potencias. Lo externo aparece como condicionante inmediata del desarrollo político y económico interno. La debilidad ante el exterior se vuelve interna.⁶⁸

A partir de la década de los setenta -como resultado de profundas alteraciones sufridas por el sistema internacional, por la creciente debilidad del paradigma de la dependencia- surge en los países desarrollados un nuevo criterio para analizar las relaciones internacionales. La perspectiva de la interdependencia abandona la noción del Estado como actor racional unificado comprometido básicamente y exclusivamente con la lucha por el poder. Postula en cambio la existencia de una compleja red de vinculaciones entre los Estados, sus economías y sus sociedades contemporáneas.

⁶⁶ Günter Maihold, *op. cit.*

⁶⁷ Günter Maihold, "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo, el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril 1987, p. 66ss.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 120.

Lo militar pierde importancia como factor explicativo y los aspectos económicos ganan terreno. Lo interno y lo externo se anudan y sus fronteras se vuelven cada vez más difusas y permeables. "La preponderancia de lo interno sobre lo externo es particularmente importante en el nacimiento y construcción del Estado-nación. El caso inverso explica la fase en que el Estado-nación ya construido se lanza a conseguir objetivos más allá de sus fronteras. La propuesta más reciente, que no existe primacía ni de lo interno ni de lo externo, sirve para enlazar la situación actual de las relaciones entre los Estados".⁶⁹

La política exterior no puede ser diferenciada muy claramente de la política interna puesto que ambas se encuentran ampliamente vinculadas y son parte de la política general del Estado. Por ejemplo, Barthelemy apunta que "el juego de la política internacional no es fundamentalmente distinto al juego de la política interna". Padelford y Lincoln sostienen que la política exterior y la política interna no pueden ser separadas en compartimientos exclusivos puesto que les dos forman parte de la política nacional del Estado. Para fundamentar lo anterior, estos especialistas señalan que "la política que un Estado persigue en el plano internacional está estrechamente conectada con la política interna. La política interna constituye el clima en el cual es concebida y determinada la política internacional, puesto que los que formulan y administran la política exterior son partes del mismo mecanismo político que equívocos que formulan la política interna".⁷⁰

Según Brucan, "la política internacional difiere de la política interior no sólo en lo que respecta a la esfera diferente en la cual opera, sino también en sus medios y metas y en los grupos que participan en la misma".⁷¹ En efecto, la política interna se dirige en un ambiente en cierto modo homogéneo. Su marco de acción es delimitado por las fronteras nacionales y se apoya en un poder coercitivo para hacer cumplir sus normas.

⁶⁹ Ibidem., p. 121.

⁷⁰ Barthelemy, Padelford y Lincoln son citados por Mabel Laredo, *op. cit.*, p. 157

⁷¹ Silviu Brucan, *op. cit.*, p. 113

El campo principal de operaciones de la política interna es el Estado. En cambio, la política exterior se enfrenta a un ambiente completamente heterogéneo. Su esfera de acción es abierta y trasciende las fronteras; además, ésta no cuenta con un poder coercitivo para conseguir sus fines. Brucan apunta que "en lo internacional no hay nada que se asemeje al Estado como centro de autoridad y poder. La política encierra lucha, encierra conflicto, pero mientras que los conflictos internos están sujetos a limitaciones y coerciones que se derivan de la existencia del Estado, los conflictos en la escena internacional no tropiezan con tales limitaciones y coerciones".⁷² Para Roberto Mesa, el poder del Estado es organizado, coherente y centralizado; el poder en el ámbito internacional es un poder descentralizado y la sociedad internacional está desorganizada y resulta anárquica.⁷³

Muchos autores sostienen que la política exterior es una extensión de la política interna más allá de las fronteras del Estado.⁷⁴ Este razonamiento es lógico puesto que, para diseñar una política exterior, primero hay que instrumentar una hacia el interior. Sin embargo, en la realidad no siempre existe una vinculación tan estrecha entre ambas. Algunas veces, los gobiernos utilizan a la política exterior con el objeto de desviar la atención de sus gobernantes hacia otras esferas, cuando existen graves problemas al interior. De vez en cuando, estos gobiernos echan mano de su política exterior para crear consenso y legitimidad interna, y así recuperar popularidad.⁷⁵ Algunos regímenes utilizan este recurso con el fin de consolidar su hegemonía mundial y su poder frente a otros Estados. En fin, la política exterior puede funcionar como una

⁷² *Ibidem*.

⁷³ Roberto Mesa, *Teoría y práctica de Relaciones Internacionales*, Madrid. Editorial Taurus, 1977, p. 35

⁷⁴ Por ejemplo, Marcel Merle ubica a la política internacional como "una prolongación de la política nacional más allá de sus fronteras". Maas y Whiting sostienen que "la política fijada para el exterior no es sino un reflejo de la realidad interna". Martmann precisa que "la política exterior de toda gran potencia es la resultante de una realidad internacional y de una serie de circunstancias internas" y agrega "dicha política está condicionada por la conjunción de ambas realidades: internacional e interna conjuntamente". Todos estos autores son citados por Mabel Laredo, *Op. cit.*, pp. 155-156. Asimismo, Tomas Peñeloza puntualiza que "la política exterior de un país debe reflejar su política interna", *Op. cit.* p. 15

⁷⁵ Cfr. Lorenzo Meyer, "Política exterior dosis de incompreensión", en *Excelsior*, México, 28 de febrero, 1987, p. 7-A.

válvula de escape cuando se presentan desajustes internos, o como un instrumento de apoyo para consolidar un proyecto nacional.⁷⁶

La acción exterior de un Estado es la proyección de su personalidad nacional más allá de sus fronteras, es por ello inevitable que las corrientes o tendencias dominantes en el gobierno y en la sociedad incidan en la acción exterior de un Estado. Las naciones con un mayor peso en el escenario internacional han tratado de reducir al mínimo la incidencia de los factores internos. Un Estado con graves problemas internos o dividido en cuestiones esenciales es imposible que pueda llevar a cabo una política exterior coherente y eficaz. En otras ocasiones, se adoptan medidas internas con posibles repercusiones internacionales, que pueden traer para el Estado graves conflictos muchas veces inmensurables.⁷⁷

En épocas de crisis parece presentarse un distanciamiento mayor entre la política interna y la externa, y en esas circunstancias la política exterior no puede cumplir con la función de contribuir al proyecto nacional interno. Es muy difícil establecer la medida en que ambas políticas se comunican. Teóricamente la política exterior debe transmitir al ámbito externo las demandas que surgen del interior; sin embargo, ello no implica que exista un equilibrio entre lo interno y lo externo.⁷⁸ En innumerables momentos pareciera que los sectores se encuentran separados el uno del otro.

La zona de convergencia entre la política interna y la política exterior tiende a ampliarse en diversos momentos, dependiendo de los factores que intervienen en la

⁷⁶ Si se quiere profundizar acerca de la relación entre política exterior e interna, se recomienda: Günter Maihold, "¿Primaclía o Interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo, el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, No. 38 pp. 66-79; también Blanca Heredia, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza (comp.) *Op. cit.* pp 115-133; y Consuelo Dávila, "la política exterior de México en épocas de crisis", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, septiembre-diciembre 1987, pp.17-21.

⁷⁷ Juan Carlos Perelra, *Introducción al estudio de la política exterior de España*, Madrid, Akal editor, 1983, p. 30.

⁷⁸ Marcel Merle, "Politique Intérieure et politique extérieure", en *Forces et enjeux dans les Relations Internationales*, *Cit. pos.* Consuelo Dávila, "La política exterior de México en épocas de crisis", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, México, CRI-FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre de 1987, p. 17.

toma de decisiones: el régimen político en cuestión, el nivel de desarrollo económico, la situación coyuntural, el ambiente externo, entre otros. En épocas de crisis la zona de convergencia se reduce y, entre las soluciones que se dan a los problemas internos, va implícito un reajuste en la política exterior. Ello es comprensible si se toma en consideración que la política exterior es una de las áreas de la política global.⁷⁹

La política exterior de cualquier país está sujeta al proyecto político interno que rige a la sociedad nacional en su conjunto y que contiene los lineamientos socioeconómicos, jurídicos e ideológicos determinantes del carácter de la proyección política del interior hacia el exterior. Dicho proyecto político no es producto del consenso colectivo de la sociedad, pues éste es el resultado superestructural de la lucha de clases existente en el seno de toda sociedad.⁸⁰

Según Henry A. Kissinger, se puede identificar a la política exterior como una continuación de la política interna más allá de las fronteras nacionales.⁸¹ Bajo esta interpretación, señala Humberto Garza, las limitaciones de la vida política y económica interna se reflejan en el desarrollo de la política exterior y, a su vez, las condiciones internacionales de la política exterior se revierten hacia la política y la economía interna. Esta concepción de la política exterior se contrapone a la interpretación muy difundida que entiende a la política exterior como a "la otra política", "la de afuera", una política aparte y diferente de la interna. Agrega que las decisiones de la política exterior en relación con los diversos temas de la agenda internacional deben considerar a fondo las necesidades de la economía interna y las presiones que sobre la misma se ejercen desde el exterior. La suerte de las exportaciones depende, en un porcentaje muy importante, de una política exterior inteligente y de hábiles acuerdos

⁷⁹ Consuelo Dávila, "La política exterior de México en épocas de crisis", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, México, CRI-FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre de 1987, p. 17.

⁸⁰ Roberto Peña, "Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior", en *Estudio científico de la realidad internacional*, México, FCPyS-UNAM, 1981, p. 194.

⁸¹ Henry Kissinger, "Domestic structure and foreign policy", en James N. Rosenau, *International politics and foreign policy*, cit. pos. Humberto Garza "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, No. 96, México, El Colegio de México, abril-junio 1984, p. 447.

diplomáticos. Entonces, añade, la política exterior debe tener muy presente los requerimientos del financiamiento externo, del comercio exterior, de la inversión externa, del turismo, en suma, debe adecuarse a las demandas de crecimiento y del desarrollo económico, sin que ello signifique desatender las preocupaciones de índole político.⁸²

Algunos autores consideran que muchas veces se recurre a la política externa para el sostenimiento de la estabilidad interna.⁸³ En otras ocasiones, se utiliza a la política exterior como un importante instrumento de legitimación interna.⁸⁴ Hay varios estudios que de una u otra forma, al analizar la relación entre política interna y política externa, adjudican a la segunda la función de ser un medio legitimador para la primera, otorgándosele así la primacía a los objetivos y necesidades de la política interna y subordinando a éstos la dinámica de la política exterior.⁸⁵ Debido a que los acontecimientos políticos y económicos internacionales han tenido un efecto cada vez más directo e importante en los procesos internos, la afirmación tradicional de la primacía de la política interna sobre la política externa parece complicarse al no ser ya de carácter puramente "unidireccional", pues la mayor y creciente influencia de los acontecimientos externos en la situación interna ha contribuido a prestar más atención al factor de la dinámica de las relaciones, intereses y comportamientos internacionales.⁸⁶

⁸² Humberto Garza "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, No. 96. México, El Colegio de México, abril-junio 1984, p448.

⁸³ Ver por ejemplo el trabajo de Luis González Souza, "La política exterior de México: razones y perspectivas de su faceta progresista", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril de 1987, pp. 48-55

⁸⁴ Cfr. Guadalupe González, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (editora), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983, p.48.

⁸⁵ Ver Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, abril-junio de 1989, p. 674.

⁸⁶ Francisco Gil Villegas, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, abril-junio de 1989, p. 675.

La política exterior en el siglo XX ha vuelto su vista hacia adentro; la paz y la seguridad son una función de la política doméstica, y no de las estructuras internacionales. La proposición aceptada es la que la paz y la seguridad son el resultado de presiones y de formas de política interna.⁸⁷

Si bien forman parte de una política general del Estado, ambas políticas responden a estímulos, criterios y condiciones diversos y por ello se manifiestan en forma distinta. La política exterior es la derivación de la filosofía en que descansa un Estado. En la escena internacional, un Estado carente de poder económico y militar se encuentra al lado de los países débiles; mientras que el mismo Estado al interior es fuerte y juega un papel preponderante. Es decir, las naciones en desarrollo en su conducta externa se apegan más a la defensa de su soberanía y seguridad basándose en los principios del Derecho Internacional para conseguir un orden mundial más justo, democrático y equitativo. En lo interno, el Estado funge como el regulador de las fuerzas sociales y ejerce el control a través del poder político que se adjudica.⁸⁸

Algunos sectores de la opinión pública ven la política exterior como reflejo de la realidad interna. Otros conceden autonomía al quehacer internacional de un Estado y lo entienden como respuesta a estímulos y retos que vienen del exterior. La política exterior reacciona con intensidad diversa a estímulos internos y externos: en lo interno al cambio nacional, a las demandas más articuladas de la sociedad, a las condiciones económicas, a la fortaleza de los grupos de interés y a las percepciones y prioridades del gobierno en turno; en lo externo, ante oportunidades y amenazas a la soberanía, la seguridad, la estabilidad política y los proyectos económicos del Estado.⁸⁹

La relación entre política exterior y política interna debe tener "carácter circular": las relaciones de poder internas tienen peso en la formulación de la política exterior, y ésta

⁸⁷ J. W. Burton, *Teoría general de las relaciones internacionales*, UNAM, México, 1987, p.398.

⁸⁸ Ricardo Valero, "La política exterior de México. Contexto y realidades", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1988, p.28

⁸⁹ Enrique Bernuga Filloy, "Comentarios", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1988, p.111.

influye en la esfera política interna. La política exterior ayuda a un Estado a reafirmar su independencia y articular su identidad y es uno de los instrumentos por medio del cual se identifica al Estado-nación como tal en la comunidad internacional. Uno de los objetivos primarios de la política exterior de Estados de reciente independencia es la defensa de su soberanía nacional.⁹⁰

La política exterior es una actividad exclusiva del Estado. Es una política pública, directamente relacionada con el ambiente externo, con la que se busca consolidar lo que el poder político central ha definido como proyecto nacional. La política exterior comparte las características de las otras políticas públicas, que se refieren al papel que desempeña el Estado en un determinado sistema político; a la forma de organización y grado de participación política de la sociedad; a la relación del Estado con los grupos sociales; a los rasgos del liderazgo nacional. El sistema político configura la política exterior igual que al resto de las políticas públicas, un valor específico en las relaciones de poder.⁹¹

Según el realismo político, ya que el Estado-nación ha asegurado su sobrevivencia, entonces su móvil será la obtención de poder a nivel internacional. Cuando los intereses internos han rebasado el ámbito interno, por cuestiones militares, económicas, tecnológicas, o porque hay cohesión y fuerza al interior, entonces el Estado buscará modificar el *statu quo* para obtener un beneficio. "Es la interacción de los grupos políticos internos lo que dicta tomar decisiones en ese sentido, aprovechando las oportunidades que brinda el ambiente externo. Pero la política exterior no es sólo proyección de las relaciones políticas internas, el hecho de que conseguir sus objetivos requiera movilizar recursos internos, y en algunos casos redistribuirlos, supone que hay una retroalimentación del proceso hacia el ámbito interno. La política exterior busca mejorar los niveles de vida de la población. También

⁹⁰ Murcio Reyes, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986, p.135 y ss.

⁹¹ *Ibidem*.

es vehículo de los distintos grupos políticos para conseguir propósitos claramente internos. Otros fines son: la legitimidad del régimen político, la justificación de sus acciones, la movilización o desmovilización de la población. A veces, los gobierno tienden a exagerar la amenaza externa para manipular a la sociedad. La cuestión que más claramente aflora al considerar la política exterior como resultado de las políticas internas es su legitimidad, ya que sin ella le sería difícil concretar sus objetivos externos o internos.⁹²

A manera de conclusión preliminar

Como concepto de política interna podemos señalar que se trata de aquellas medidas que el gobierno toma para la solución de un problema en particular o el tratamiento de un asunto específico dentro la esfera de su jurisdicción. La política interna debe sustentarse en las necesidades de la población y dar respuesta al Interés nacional. Una política de esta naturaleza debe formular estrategias y objetivos para conseguir sus fines. También debe ser democrática puesto que su legitimidad reside en la misma sociedad. Una política dirigida al interior debe sustentarse en un proyecto de nación producto de sus condiciones históricas, sociales, políticas, económicas, y culturales, que le imprimen una característica especial. Sin embargo, dadas las diferencias regionales de desarrollo, un gobierno central debe ser lo suficientemente flexible para dotar de autonomía a las federaciones y a los gobiernos locales, puesto que una medida general no puede tener los mismos resultados en ciertas regiones de un país.

La política exterior se conforma por todas aquellas posiciones, actitudes, decisiones y acciones, que tiene un Estado más allá de sus fronteras nacionales. La actividad Internacional de un país debe estar orientada hacia objetivos concretos y delimitada por un proyecto específico. El fundamento de la política exterior es el interés nacional, entendido éste como las necesidades sociales, políticas y económicas que un Estado tiene para su existencia y funcionalidad. Los objetivos y las estrategias son los medios

⁹² *Ibidem.*

para alcanzar el principal fin: dar respuesta al interés nacional. Los factores que inciden en la formulación de la política exterior son la situación interna y externa, en vista de que una política externa busca, en el ambiente exógeno, las condiciones necesarias para dar respuesta a las necesidades endógenas. Una de las bases fundamentales de la política exterior es su capacidad de negociación internacional puesto que ésta es la que determina en gran medida el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, el éxito de la política exterior descansa en circunstancias coyunturales tanto internas como externas que influyen en dicha capacidad. Los encargados de ejecutar la política exterior son los órganos gubernamentales, pero deben ser influidos por la sociedad civil.

Tanto la política interna como la política externa deben encontrar su principal motivación en las condiciones endógenas del Estado. No se trata de decir que la política interna tenga una primacía sobre la externa. Ambas deben tener un carácter circular, pero su fundamento debe ser el interés de la nación. Es claro que el interés nacional está determinado por factores internos y externos, pero las necesidades internas deben ser el principal motor de ambas políticas. Las dos deben establecer objetivos y estrategias concretas para la solución de un problema o para un fin determinado. El gobierno, a través de sus órganos, es el encargado de ejecutar ambas políticas, pero siempre tomando en cuenta los diferentes grupos sociales que conforman al Estado. Una política que no toma en cuenta las necesidades de la población y no escucha a la sociedad civil es una con rasgos antidemocráticos.

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

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

CAPITULO 2

ANTECEDENTES DE LA RELACION ENTRE POLITICA EXTERNA Y POLITICA INTERNA EN EL CASO MEXICANO

La historia de México es rica en cuanto al estudio de la relación entre su política exterior y su política interna, a pesar de ser un tema que se ha tratado escasamente. No obstante, aquí no se pretende agotar todos los momentos histórico para explorar esta relación. El objetivo se reduce simplemente a estudiar los momentos más significativos de la vida de nuestro país en donde se denota una relación particular entre la política interna y la externa. En este sentido, este capítulo está dividido en siete apartados. El primero aborda el inicio de la política exterior de México como Estado independiente y los primeros conflictos internacionales; el segundo estudia la etapa de la Reforma y el Porfiriato; el tercero analiza la relación entre ambas políticas durante la Revolución Mexicana; el cuarto examina la etapa cardenista y la Segunda Guerra Mundial; el quinto sondea el periodo de la Guerra Fría; el sexto indaga sobre la etapa conocida como la política exterior activa; mientras que el último investiga los antecedentes inmediatos al periodo central de estudio para comprender la forma en que se inicia la administración salinista.

2.1.-El inicio y los primeros conflictos internacionales

Cuando México logra su independencia en 1821, la situación interna del país dejaba mucho que desear. Por un lado, la economía nacional se encontraba estancada debido a la lucha intestina; la sociedad presentaba grandes desigualdades; y el sistema político iniciaba su proceso de organización y mostraba serias dificultades de conformación. Por otro lado, México resentía los efectos derivados de la polarización ideológica que atomizaban el orden internacional de esa época. Según Carlos Bosch, "el mundo europeo se dividió entonces en dos tendencias principales, que podríamos denominar liberales y conservadores. La una representaba la ideología surgida de las

revoluciones americana y francesa; y la otra la continuidad tradicional del viejo régimen, la legitimidad y preservación de ésta en los gobiernos de aquellos países que habían sentido la influencia de las revoluciones".⁹³

Ello implicaba que la lucha de las potencias por preservar su dominio fuera de sus fronteras se hiciera patente en México a través de todo tipo de presiones y agresiones. Bajo estas circunstancias, una de las primeras preocupaciones del gobierno mexicano hacia el exterior fue el obtener el reconocimiento de su independencia por parte de las otras naciones, a fin de ser aceptado formalmente como miembro de la comunidad internacional. Esto garantizaría lo que en ese momento parecía ser lo más importante : el respeto a su territorio y a su soberanía nacional. En virtud de lo anterior, las primeras actitudes de México al exterior se orientaron a la búsqueda de tales reconocimientos. Pues también, debido a la precaria situación económica por la que atravesaba el país, el gobierno mexicano necesitaba créditos externos y éstos sólo se lograrían a partir de esos reconocimientos. Los más importantes y urgentes para México eran el de España, en virtud de la latente amenaza de reconquista, el de El Vaticano, por el carácter eminentemente católico de los mexicanos; el de Estados Unidos, debido a la inmediata vecindad; y los de Inglaterra y Francia, puesto que estas naciones eran las potencias económicas de la época y los posibles otorgadoras de créditos.⁹⁴

Estados Unidos reconoció de facto al Estado Mexicano en 1823, aunque no envió representante oficial sino hasta 1825. Con Inglaterra, México firmó un Tratado de Amistad, y Comercio en 1825, lo que constituyó el reconocimiento inglés. Con Francia también se pactó un acuerdo de similares condiciones al anterior, en 1831, y se entendió como el reconocimiento de facto.⁹⁵ Los reconocimientos más importantes fueron los últimos en concederse. El Vaticano, tras largas negociaciones, reconoció a México en noviembre del mismo año.⁹⁶

⁹³ Carlos Bosch, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1986, p. 7.

⁹⁴ Véase Luis Miguel Díaz, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983, p. 3.

⁹⁵ José Bravo, *Historia de México*, México, Editorial Jus, 1982, p. 6.

⁹⁶ Véase Roberto Gómez, *México ante la diplomacia vaticana*, México, FCE, 1977, 368 pp.

En esta primera etapa, la relación entre la política externa e interna de México tuvo una característica particular. En primer lugar, el grupo en el poder utilizó a la política externa como un instrumento para legitimarse y consolidarse al interior. Echó mano de su actitud internacional para unir al pueblo y así desviar un poco la atención de los graves problemas internos que en ese entonces sufría el país.

Más adelante, la nación tuvo que hacer frente a una serie de amenazas externas: la de España, que se materializó con el intento de invasión de Barradas en 1829; la independencia de Texas que no se puede considerar como un problema interno por el apoyo que recibió de Estados Unidos; la guerra contra Francia de 1838; y la invasión estadounidense en 1847.⁹⁷

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

Por otro lado, el movimiento separatista de Texas se inició debido a que la mayoría de su población era de origen norteamericano, misma que prefería ser independiente, en lugar de depender de un gobierno tan inestable como lo era el de México en los primeros años de su vida. Además, Estados Unidos tenía aspiraciones de expansión territorial y ejercía, asimismo, una gran influencia de tipo liberal sobre esa población. Cuando en materia de política interna México abolió la esclavitud en el país y más adelante dictó las leyes centralistas de 1836, los texanos encontraron el momento propicio para reforzar su movimiento y, gracias al apoyo norteamericano, lograron

⁹⁷ Cfr. Zoraida Vázquez, "Los primeros tropiezos", en *Historia General de México*, Tomo 2, México, El Colegio de México, 1976, p. 803.

obtener su independencia en el mismo año. La respuesta de México consistió en negar el reconocimiento de dicha independencia y más tarde inició negociaciones para tratar de recuperar el territorio texano,⁹⁰ sin lograr su cometido, pues para 1844 Texas se anexaba a los Estados Unidos de América.

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

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

Como se puede apreciar, la situación interna y externa no era favorable para México y en consecuencia su capacidad de negociación internacional era muy reducida. Lo anterior evitó que el país lograra su principal propósito: la defensa de la integridad

⁹⁰ Véase Silvia Argüello y Raúl Figueroa, *El intento de México por retener Texas*, México, FCE-SEP, 1982, 291 pp.

territorial. México se presentaba débil e inestable al interior y esto provocó que se mostrara más vulnerable ante los embates externos.

Aquí la relación entre política interna y externa fue muy similar a la de la primera etapa. Los graves problemas tanto endógenos como exógenos impidieron al gobierno mexicano trazar un verdadero proyecto tanto de política interna como de política exterior. También se aprovecharon las amenazas y los conflictos internacionales para hacer un llamado a la unidad nacional. Como se observa, el intento no tuvo los logros esperados.

Como se observa, en el primer siglo de vida independiente, la política exterior tuvo como objetivo principal salvaguardar la existencia del nuevo Estado. De especial importancia fue el intento por conseguir el reconocimiento internacional. Sin embargo, durante esos años la política exterior estuvo sujeta a los violentos vaivenes de la vida política interna. Las facciones, inmersas en una guerra civil constante, buscaron en los contactos con el exterior un instrumento para afianzar su poder. Las rivalidades internas hicieron nuestra política exterior, cuando menos hasta 1867, bastante errática, dominada por un pequeño grupo cuya preocupación era la lucha por el poder en el ámbito interno. El precario estado de la economía, las instituciones frágiles y el clima de inestabilidad propiciaron sucesivas invasiones que dejaron profunda huella en la conciencia histórica del país.⁹⁹

2.2.- El periodo de la Reforma y el Porfiriato

En esta etapa, la situación interna de México continuaba sufriendo graves problemas. La economía nacional se encontraba en condiciones precarias. La pugna interna entre conservadores y liberales se agudizaba al punto de culminar con una guerra civil que se inició a principios de 1958. Y por si fuera poco, la sociedad continuaba sufriendo grandes desigualdades.

⁹⁹ Blanca Heredia, *op. cit.*, p. 126

Esta situación quiso ser aprovechada nuevamente por otras naciones. Así, Estados Unidos presionó a México para firmar un tratado en el que se le concediera la península de Baja California y se le otorgaran derechos de tránsito perpetuo por el Istmo de Tehuantepec. El gobierno que encabezaba Juárez se enfrentó a estas presiones concediendo solamente los derechos de tránsito perpetuo, sin acceder a la entrega de territorio.¹⁰⁰

Esta actitud se caracterizó entonces por la defensa de la integridad territorial de la nación. El Tratado McLane-Ocampo, por el cual se concedían de tránsito perpetuo, fue firmado en 1859 pero jamás entró en vigor debido a que el Senado norteamericano nunca lo ratificó, tal vez debido a que ya se avecinaba la Guerra Civil en Estados Unidos.

En 1861, con el triunfo de la corriente liberal, el presidente Juárez intentó encaminar nuevamente a la política interna del Estado mexicano por la vía de la paz y el desarrollo, con la aplicación de leyes liberales. Sin embargo, la situación interna aún no presentaba cambios significativos y se encontraba frente a un grave problema económico: la deuda externa. En ese entonces México no contaba con los recursos para pagar lo que debía, ya que la lucha civil había agotado las reservas económicas. Para ese momento, la deuda alcanzaba el monto de 96 950 635 pesos. En vista de ello, el gobierno mexicano decidió suspender su pago mediante un decreto fechado el 17 de julio de 1861.¹⁰¹

Lo anterior sirvió como pretexto para que Francia, Inglaterra y España, se aliaran en la Convención de Londres y emprendieran una intervención contra México para asegurar el pago de la deuda la cual, en su mayor parte, había sido producto de las reclamaciones internacionales. Esta alianza tripartita consistía en la toma de las

¹⁰⁰ Véase Agustín Cué Canovas, *El Tratado McLane-Ocampo, Juárez, los Estados Unidos y Europa*, México, América Nueva, 1956, 246 pp.; y Angel J. Hermida, *Juárez y el Tratado McLane-Ocampo*, México, SEP, 1972, 98 pp.

¹⁰¹ "De la Independencia al Porfiriato", en *Política exterior de México 175 años de historia*, México, SRE, 1985, p. 214

aduanas mexicanas para la obtención de dicho pago. Estos tres países proclamaban el respeto a la integridad territorial de México y a su forma de gobierno. No obstante, Francia no ocultaba sus propósitos de establecer una monarquía en México que fuese apoyada por los sectores conservadores del país.

El gobierno mexicano inició las negociaciones para resolver aquel conflicto en la ciudad de Veracruz en el año de 1862. Inglaterra y España, por su parte, aceptaron lo estipulado por los Tratados de la Soledad, por los que se reconocía al gobierno liberal mexicano como "el único constituido y también valedero; se confirmaba además la soberanía mexicana íntegramente(...) además de la presencia de un gobierno estable, que no perseguía otro propósito sino obtener satisfacción a sus reclamaciones."¹⁰² No obstante, Francia no se conformó con el acuerdo e inició una intervención militar que dio lugar a la instauración de un imperio a cargo de Maximiliano de Habsburgo en 1864.¹⁰³ Por su parte, Estados Unidos se encontraba inmerso en su Guerra Civil y, por tanto, no pudieron aplicar los postulados de su Doctrina Monroe.

México luchó desde un principio en contra de la intervención francesa. Pero no fue sino hasta 1867 cuando se restauró la República en este país. Para ese entonces, Juárez intentó de nuevo poner en marcha el plan político de los liberales. Dicho plan consistía, al interior, en la aplicación efectiva de la Constitución de 1857, en una administración sana de la hacienda pública, en la atracción de inversión extranjera, se concedía libertad de credo, se proyectaba la ampliación de los medios de comunicación a fin de integrar las regiones separadas del centro del país y así contribuir al desarrollo económico nacional. Al exterior, el proyecto pugnaba por la igualdad jurídica de los Estados,, también reconocía el principio de reciprocidad y de autodeterminación; además, México ofrecía protección a las garantías individuales de los extranjeros y se mostraba a favor de nuevos convenios internacionales en condiciones más favorables para México, principalmente de comercio, aunque México no mantenía relaciones con

¹⁰² De la Torre Villar, "La República liberal y el gobierno de Juárez", en *Historia de México*, Tomo VII, México, Salvat, s/f, p. 316

¹⁰³ Bolenkl, *La Intervención extranjera en México*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984, p. 98

las potencias extranjeras que reconocieron el imperio de Maximiliano a finales de la década de los sesenta del siglo pasado. Finalmente, es en esta etapa cuando México difunde el pensamiento político de Juárez el cual contiene un profundo valor universal: "Entre los individuos como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz".¹⁰⁴

Ya en el porfiriato, una de las primeras preocupaciones del dictador, al inicio de su administración, fue la del reconocimiento de su gobierno por parte de Estados Unidos, en vista de que había accedido al poder mediante un golpe de Estado. La preocupación se debía a la existencia de algunos problemas entre México y Estados Unidos y a la amenaza del presidente norteamericano Hayes de iniciar otra intervención para solucionarlos, pues sin reconocimiento no existía la posibilidad de negociar. Los asuntos pendientes entre ambas naciones se referían al pago de la deuda externa, al comercio bilateral y a las constantes penetraciones de indios salvajes a territorio estadounidense.¹⁰⁵

Estados Unidos condicionó su reconocimiento hasta que se efectuaran elecciones libres y limpias en México y el gobierno de Díaz comprobara su estabilidad. El general cedió a los caprichos estadounidenses con tal de obtener el reconocimiento. México se comprometió a pacificar a los indios de la frontera, empezó a pagar con puntualidad los bonos de su deuda y fue así como reconocieron a su gobierno en 1878, evitando así una posible intervención por parte de los vecinos del Norte. Sin embargo, en esos momentos ya se empezaba a sentir claramente el peligro de una relación muy estrecha con Estados Unidos. Por lo tanto, Díaz buscó, sin apartarse de los lineamientos establecidos por Juárez, balancear esa relación reanudando relaciones con los países europeo que habían sido rotas a raíz del apoyo que brindaron a la intervención francesa. En 1869 México reinició relaciones diplomáticas con Italia, en 1871 con España, en 1880 con Francia y en 1884 con Inglaterra.

¹⁰⁴ Daniel Cosío Villegas, "La Doctrina Juárez", en *Política exterior de México 175 años de historia*, Tomo II, *loc. cit.*, p. 48

¹⁰⁵ Cfr. Modesto Seara Vázquez, *op. cit.*, p. 48

Díaz desarrolló una política de puertas abiertas al capital extranjero con el objeto de atraer inversiones y estimular el desarrollo económico nacional. Decretó leyes que favorecieron a los inversionistas de otros países pero que no beneficiaban a las clases sociales desprotegidas. La política exterior del régimen porfirista contribuyó, entonces, al crecimiento económico de México, pero propició graves desigualdades sociales, además del descontento político que produjo la dictadura.

Durante los treinta y cinco años de dictadura porfirista, la figura del caudillo dominó tanto la escena interna como externa. El proyecto político de Díaz tenía como finalidad última la consolidación del Estado mexicano, que intentó articular alrededor de su persona. Su programa de orden y progreso abrió las puertas al capital extranjero en un esfuerzo por promover el ingreso de México a la modernidad.¹⁰⁶

Aquí se puede observar claramente que el éxito de la política interna de Porfirio Díaz dependía en gran medida de su política exterior. No era posible conseguir créditos internacionales, ni consolidarse internamente al evitar que otros países apoyaran facciones rebeldes, ni se podía atraer la inversión extranjera para estimular la modernidad del país, sin el reconocimiento del gobierno del dictador por parte de los Estados susceptibles de financiar el progreso de México.

2.3.-Política interna y política externa en el periodo de la Revolución.

En esta etapa, la relación entre estas política fue muy singular y se manifestó con mayor claridad. El movimiento revolucionario que se inició en 1910 tenía como objetivos reducir las diferencias sociales producto de la era porfirista, mejorar las condiciones de vida de las mayorías, disminuir el predominio de los capitales extranjeros en la economía nacional, estimular el desarrollo económico y reformar el sistema político.

¹⁰⁶ Blanca Heredia, *op. cit.*, pp. 126-127

Para Lorenzo Meyer, "la rebelión que puso fin a un sistema de gobierno que había durado más de 30 años en poco más de cinco meses, no se entiende plenamente sin considerar el papel multifacético de los Estados Unidos."¹⁰⁷ Y tiene razón puesto que el gobierno estadounidense influyó en gran medida en los acontecimientos que se suscitaron durante la Revolución Mexicana y después de ella.

En efecto, el Embajador de Estados Unidos, Henry Lane Wilson, no veía con buenos ojos a la administración maderista, porque pensaba que ésta no garantizaba la protección de los intereses estadounidenses. Ello se debía, por un lado, a la inestabilidad interna del país provocada por las diferentes rebeliones contra Madero y, por el otro, a ciertas medidas que el presidente de México tomó en contra de los intereses extranjeros, como la imposición de un impuesto extra a las exportaciones petroleras, las que afectaban intereses estadounidenses. Ante tal situación, el diplomático estadounidense negoció con el general Huerta el derrocamiento del presidente legítimo, en lo que se conoció como el Pacto de la Embajada.

Ahora bien, durante el corto periodo de gobierno del presidente Madero no se puede hablar de la existencia de un proyecto bien definido de política exterior, más bien la actitud ante el exterior fue sólo una respuesta a las necesidades que en esos momentos se presentaban: por ejemplo, débiles negociaciones para el arreglo de la cuestión del Chamizal, la preparación del terreno para el proceso de arbitraje de la Isla de la Pasión, y un ofrecimiento muy generoso para cubrir el importe de las reclamaciones extranjeras por daños causados durante la Revolución.¹⁰⁸

Luego de la Decena Trágica y el golpe de Estado de Victoriano Huerta en 1913, los seguidores de la revolución, encabezados por Venustiano Carranza, Francisco Villa y

¹⁰⁷ Lorenzo Meyer y Josefina Zoraida, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982, p. 113.

¹⁰⁸ Cesar Sepúlveda, "Problemas diplomáticos de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. V, No. 3, p. 389. Por su parte, Amaldo Cordova señala que Madero había preconizado "una política exterior fundada en la dignidad y en el respeto de la soberanía nacional", ver *La Ideología de la Revolución Mexicana*, México, ERA, 1985, p. 253.

Emiliano Zapata, iniciaron la lucha contra el régimen dictatorial. Al mismo tiempo, Estados Unidos cambiaba de administración. El nuevo presidente estadounidense, el demócrata Woodrow Wilson, adoptaba una actitud más cautelosa frente a México. Así, Huerta perdió el apoyo de Estados Unidos pues el presidente Wilson nunca reconoció su gobierno. De esta manera, las relaciones entre México y Estados Unidos comenzaron a tornarse tensas, en gran parte porque Huerta mantenía nexos muy estrechos con los sectores conservadores de Alemania e Inglaterra. Bajo estas condiciones, el gobierno de Washington esperaba cualquier pretexto para intervenir directamente en México y así proteger sus intereses.

Un incidente en el puerto de Tampico fue suficiente para que Estados Unidos enviara tropas de ocupación al puerto de Veracruz, justamente antes de que el gobierno de Huerta recibiera ahí un embarque de armas que provenía de Alemania. El problema rápidamente tomó matices internacionales. Los gobiernos de Argentina, Brasil y Chile, apoyados por el presidente Wilson, se ofrecieron como mediadores para la solución del conflicto. Ello dio origen a las negociaciones conocidas como las Conferencias de Niágara Falls. Carranza fue invitado a participar, pero pronto se dio cuenta de que en las Conferencias se estaba negociando la forma ideal de gobierno para México y se exigía la renuncia de Huerta. De modo que Carranza condenó esa actitud intervencionista y no aceptó ninguna ayuda extranjera. Finalmente, Carranza obtenía el triunfo en agosto de 1914 sin la asistencia externa de otro país.¹⁰⁹

Estados Unidos reconoció el gobierno de Carranza en 1915. Esto provocó la ira de Villa, puesto que pensaba que el gobierno de Washington apoyaría su facción. Para ese entonces las distintas facciones revolucionarias se hallaban muy divididas. Villa y Zapata, cada quien por su lado, luchaban en contra de Carranza. Fue entonces cuando los villistas atacaron un pequeño poblado norteamericano cercano a la frontera en el año de 1916, causando un grave problema internacional para Carranza. El presidente Wilson se vio presionado por la opinión pública de su país y, tras algunas

¹⁰⁹ Berta Ulloa, *La Revolución intervenida*, México, El Colegio de México, 1976, p. 388.

negociaciones con Carranza, ordenó la búsqueda de Villa en territorio mexicano, en lo que se denominó la Expedición Punitiva. Esto fue considerado como una nueva intervención estadounidense en México y motivó severas protestas por parte de Carranza.

La expedición se mantuvo en suelo mexicano durante diez meses sin cumplir con su objetivo. Afortunadamente para México ya se vislumbraba la posibilidad de que Estados Unidos participara de manera directa en la Primera Guerra Mundial a favor de los aliados, por lo que Washington decidió retirar las tropas que tenía en territorio mexicano. Mientras tanto, en México, el Congreso Constituyente promulgaba la Constitución de 1917. En un primer momento, la administración del presidente Wilson no puso mucha atención a las nuevas disposiciones constitucionales puesto que su interés primordial se centraba en el desarrollo del conflicto mundial.

Por otra parte, Alemania estaba consciente de que Estados Unidos entraría a la guerra en su contra. Antes de que esto sucediera, los alemanes propusieron a México un acuerdo con el objeto de conseguir el apoyo del país azteca. Le enviaron un telegrama a Carranza en el que le solicitaban la ayuda mexicana en contra de Estados Unidos a cambio de la devolución del territorio perdido en 1848, si Alemania ganaba la guerra. Dicho telegrama, conocido como El Telegrama Zimmerman, fue interceptado y descifrado por los servicios de inteligencia aliados y esto significó un factor determinante para que los norteamericanos entraran de lleno a la Primera Guerra Mundial.¹¹⁰

Por otro lado, la nueva constitución mexicana afectaba los diferentes intereses extranjeros, en vista de que se proponía reducir la influencia externa en la economía nacional. El artículo 27 impedía a los extranjeros adquirir bienes raíces en la playa o en la frontera y les exigía la renuncia a la protección diplomática de sus gobiernos, si es que deseaban gozar de las mismas garantías que los mexicanos en materia de

¹¹⁰ Friedrich Katz, *La guerra secreta en México 2*, México, ERA, 1987, p. 41.

inversión. Lo más importante era que este artículo declaraba a la nación como propietaria del suelo y del subsuelo, lo que provocaba tensiones con las empresas petroleras y mineras. Además, el artículo 33 abría la posibilidad de expulsar a los extranjeros sin juicio ni apelación en caso de que se entrometieran en los asuntos internos del país. El 123 otorgaba mejores condiciones laborales para los trabajadores mexicanos.

En 1918, en su primer informe de gobierno, el presidente Carranza proclamó:

La igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países, han sido los principios fundamentales de la política internacional de México que el Ejecutivo a mi cargo ha seguido, procurando al mismo tiempo obtener para México un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se considere en calidad de nación soberana, como al igual que los demás pueblos, que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus negocios interiores.

Esto era una clara alusión contra Estados Unidos y constituyó lo que ahora se conoce como La Doctrina Carranza.¹¹¹ Al finalizar la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos ensanchó su hegemonía sobre América Latina y pasó a ser una de las potencias económicas más importantes. El Presidente Carranza, tratando de reducir la influencia estadounidense, buscó el apoyo de las naciones latinoamericanas en vista de que en Europa no lo encontraría. Sin embargo, el apoyo no fue más allá de lo moral. México se encontró entonces frente a frente con Estados Unidos.

Esta primera etapa de la Revolución se caracterizó, en materia de política internacional, por la constante intervención de Estados Unidos en los asuntos internos de México. En política exterior, el gobierno del presidente Carranza dio forma concreta a los principios de la No Intervención y la Autodeterminación. Además, el gobierno revolucionario pretendía reducir la influencia del capital extranjero en la economía nacional, lo cual significaba un gran reto. La nola sobresaliente de la política exterior

¹¹¹ Para ampliar la información respecto a esta doctrina se recomienda: Consuelo Dávila, "La política exterior en la Revolución Mexicana" en *Relaciones Internacionales*, No. 55, 1992, p. 65.

de México en ese entonces fue la constante defensa de la soberanía nacional. La política interna se materializó con la Constitución de 1917, la cual proponía un nuevo proyecto de nación para México. En este sentido, ambas políticas se conjugaron bajo este nuevo proyecto y buscaban reducir la influencia de los intereses extranjeros, consolidar un nuevo sistema político, reactivar la economía y mejorar los niveles de vida de la población. Sin embargo, ambas políticas no tenían la suficiente fuerza para lograr ese cometido.

Ahora bien, el inicio de la década de 1920, "la estabilidad política de México era precaria y el ambiente internacional se resolvió poco propicio a las grandes reformas en México."¹¹² En efecto, uno de los principales propósitos era aplicar cabalmente las disposiciones constitucionales de 1917. Sin embargo, por un lado, el país se debatía en la violencia; el Presidente Carranza había sido asesinado; De la Huerta ocupó la presidencia interinamente para que más tarde Alvaro Obregón llegara al poder, quien tuvo que enfrentar varias rebeliones contra su gobierno. Por el otro, Estados Unidos ejercía fuertes presiones sobre México, debido a que la Constitución de 1917 afectaba sus intereses económicos instalados al sur de su frontera. Ante esta situación, una de las primeras actitudes de Obregón fue la de buscar el reconocimiento de su gobierno por parte de Estados Unidos, en vista de que necesitaba del apoyo en su contra y para conseguir financiamiento económico.

Por su parte, el gobierno de Estados Unidos condicionó su reconocimiento a cambio de un tratado que incluyera la interpretación definitiva de los artículos constitucionales que afectaban sus intereses petroleros, mineros y agrarios. Obregón no aceptó esta imposición y pensó que su práctica gubernamental terminaría por convencer a los Estados Unidos de la inutilidad de un reconocimiento condicionado. En este sentido, México negoció los términos de su deuda externa con los Estados Unidos en el Convenio Huerte-Lamont, aceptando una deuda de 700 millones de dólares en 1922.

¹¹² Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981, p. 153.

Este acuerdo resultó oneroso para México, pero bien valía la pena a cambio del reconocimiento estadounidense, en opinión de las autoridades obregonistas. Más tarde, el gobierno mexicano anunció a su contraparte en Washington su decisión de no afectar los derechos de propiedad de los norteamericanos y de no aplicar el Artículo 27 en forma retroactiva.

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

Aunque algunos de estos acuerdos no constituyeron precisamente un tratado por no ser presentados ante los congresos respectivos, Estados Unidos otorgó finalmente el reconocimiento al gobierno de Obregón en agosto de 1923. Acontecimiento que llegaba a tiempo porque, días después, De la Huerta iniciaba un movimiento armado en contra de Obregón. Esta rebelión no pasó a mayores en virtud de que el gobierno contó con el apoyo estadounidense para conseguir armas y municiones. En el periodo del presidente Obregón se nota claramente que la relación con Estados Unidos era fundamental para la formulación de la política exterior mexicana.

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

que, en la práctica, no constituían propiamente un tratado internacional. Entre 1925 y 1926, el gobierno de Calles decretó leyes que afectaban la propiedad de algunos terratenientes estadounidenses y establecían un cambio en la naturaleza jurídica de las empresas petroleras; es decir, las empresas instaladas antes de 1917 cambiarían su régimen de propiedades perpetuas a meras concesiones.

Estas medidas provocaron inmediatamente una tensión en las relaciones entre México y Estados Unidos, pues la Casa Blanca se negó a aceptar tales condiciones porque afectaban los intereses económicos de sus nacionales. La tensión aumentó cuando los dos gobiernos chocaron en su posición frente al problema nicaragüense; cada uno apoyó a distinta facción de las que se disputaban el poder. La crisis llegó a su clima máximo cuando el gobierno mexicano ocupó militarmente los campos petroleros para poner en orden a las empresas en rebeldía. Entonces se pensó en una inminente intervención armada por parte de Estados Unidos.¹¹³

La tensión se redujo cuando Estados Unidos envió a un nuevo Embajador a México, Dwight Morrow. Este diplomático se puso en contacto con Calles y ambos discutieron los problemas más apremiantes de la relación. Fue entonces cuando "Morrow procuró presentar sus demandas y soluciones en términos que parecieran compatibles con el interés nacional mexicano, tal y como éste era concebido por el gobierno".¹¹⁴ Las negociaciones tuvieron éxito y Calles logró evitar la intervención armada al declarar que las leyes de 1925 y 1926 resultaban inconstitucionales.

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

¹¹³ Cfr. Lorenzo Meyer, "El primer Tramo del camino", en *Historia General de México*, loc. cit., p. 1224.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 1225

disminuir la influencia norteamericana, pero no habían contado con la fuerza ni la coyuntura internacional adecuada para enfrentarse a las presiones externas en el momento crítico." ¹¹⁵ Lo anterior demuestra que para lograr las metas de política externa es necesario gozar de estabilidad interna y contar con una situación externa favorable. La administración callista no gozó de estabilidad interna debido principalmente a la crisis religiosa, ni contó con la coyuntura internacional adecuada, puesto que se tuvo que enfrentar a las presiones de Estados Unidos, país que se erigió como una gran potencia económica con la misión de defender sus intereses en el ámbito mundial. Por tanto, México no gozó de la capacidad de negociación internacional necesaria para llevar a cabo uno de sus principales intereses: la aplicación de los preceptos constitucionales.

2.4.- La etapa cardenista y la Segunda Guerra Mundial

Al iniciarse el periodo del presidente Lázaro Cárdenas, los objetivos del movimiento revolucionario aún no se habían cumplido cabalmente, debido a las fuertes presiones externas y a los problemas internos. Por un lado, aún no se lograba una verdadera estabilidad política puesto que todavía existía un dualismo en el poder; es decir, la imagen del ex-presidente Calles seguía influyendo determinadamente en el curso de las decisiones internas del país. Por otro lado, la economía mexicana continuaba seriamente afectada por las secuelas de la crisis mundial y aún los intereses extranjeros continuaban dominando los sectores clave de ella. Las diferencias sociales aún no se reducían en vista de que grandes sectores de la población todavía no se habían visto beneficiados con las reformas constitucionales.

No obstante, al presidente Cárdenas se le presenta una nueva situación internacional. Por un lado, Estados Unidos mostró en ese entonces una nueva disposición en su política hacia América Latina, inaugurando así las bases de la llamada Política del Buen Vecino. Este nuevo espíritu estadounidense se debió en gran parte a los efectos

¹¹⁵ *Ibidem*, p. 1227.

causados por la Gran Depresión de 1929. Esta doctrina se reflejó en el cambio de actitud estadounidense; ya no fueron presiones e intervenciones directas, sino una política de acercamiento y cooperación internacional. De ahí que las presiones políticas que Estados Unidos ejercía sobre México, resultado de las Reformas Constitucionales, fueran cambiadas por una actitud orientada al acercamiento y a la cooperación, que se materializó en la Política del Buen Vecino. Como prueba de esta política, Washington aceptó el principio de la No Intervención como base de las relaciones interamericanas.

Por otro lado, la crisis política europea se recrudecía gracias al auge de estas corrientes nazifascistas que desembocaban en graves problemas internacionales. Italia invadió a Etiopía en 1935; España se debatía en medio de una guerra civil desde 1936; Alemania se anexó el territorio de Austria en 1938 y ocupó Checoslovaquia en 1939; mientras que Japón invadía Manchuria. Estos acontecimientos mostraban la decadencia de la Sociedad de Naciones y hacían predecir una nueva guerra mundial. Por tanto, la atención de la mayoría de las naciones se centraba en el desarrollo de aquellos sucesos.

Ante estas condiciones, tanto internas como externas, el Presidente Cárdenas se propuso dar cabal cumplimiento a los postulados de la Constitución de 1917 con objeto de mejorar las condiciones políticas, económicas y sociales de México. Una de sus primeras acciones fue la de expulsar del país al ex-presidente Calles, con el fin de acabar con ese dualismo de poder. Calles había atacado públicamente la política cardenista de agrupar a los obreros y a los campesinos en organizaciones corporativas para que ellos mismos defendieran sus derechos bajo el apoyo del Estado. Además, en beneficio de las clases populares, Cárdenas expropió grandes cantidades de tierras agrícolas para repartirlas entre los campesinos. También nacionalizó los ferrocarriles y creó diversos bancos nacionales para fomentar el desarrollo de la actividad financiera e impulsar la economía, como lo fueron el Banco de Comercio Exterior y el de Crédito

Ejidal. Como era de esperarse, estas acciones fortalecieron el apoyo popular al régimen cardenista e impulsaron el crecimiento económico del país.

Contando con ese apoyo y tomando en cuenta la situación internacional, Cárdenas resuelve llevar a cabo la decisión mas importante y más trascendental de un gobierno posrevolucionario que afirmaba su Autonomía frente al Exterior: la expropiación de las empresas petroleras, la cual afectaba los intereses estadounidenses y estaba orientada a reducir la influencia de los capitales extranjeros en la economía y en la política nacional. Con esta medida, el gobierno mexicano daba cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 27. Al respecto, Lorenzo Meyer señala "...la actitud del presidente Cárdenas ante los petroleros fue consecuente con una política interna que pretendía dar cabal cumplimiento a los postulados de la Constitución de 1917. La situación por la que atravesaban los Estados Unidos fue decisiva en la formulación de la política petrolera del gobierno mexicano. La Buena Vecindad y todos los instrumentos internacionales que pretendían resolver pacíficamente las divergencias surgidas en el sistema interamericano -resultado del reajuste provocado en los Estados Unidos por la Gran Depresión- dieron a México, por primera vez, una relativa seguridad de que el Coloso del Norte no emplearía la fuerza en apoyo de las empresas petroleras."¹¹⁶

Por su parte, Mario Ojeda establece: "...la expropiación petrolera llevada a cabo en 1938 marca sin duda el punto más alto al que haya llegado el país -antes y después- en el proceso de afirmación de su autonomía frente al exterior; económicamente, porque la inversión extranjera sufre un retroceso y llega, en términos absolutos, a su mínima expresión; políticamente, porque el acto mismo de la expropiación significa la decisión de política frente al exterior de mayor envergadura."¹¹⁷

¹¹⁶ Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981, p. 345.

¹¹⁷ Mario Ojeda, *op. cit.*, p. 27-28.

En general, la política exterior del presidente Lázaro Cárdenas se caracterizó por un elevado nacionalismo, por su apego al modelo democrático, por su rechazo a las corrientes nazifascistas y por su adhesión al orden jurídico internacional. México repudió la invasión italiana a Etiopía; protestó ante la anexión alemana de Austria y de Checoslovaquia; nunca reconoció el régimen franquista de España y sí apoyó a la República. En lo que respecta a las Conferencias Interamericanas, nuestro país tuvo una actuación muy importante puesto que fue el gobierno de México quien propuso se incluyera el principio de la No Intervención como norma de conducta entre los países americanos.

Es en el periodo de Lázaro Cárdenas cuando la política interna y externa gozan de mayor correspondencia y coherencia en toda la historia de México. En esta etapa, ambas políticas se apoyan una a la otra y adquieren un carácter circular. Además, las dos respondieron a los intereses de la nación y su motivación principal fueron las condiciones internas del país. La política interior y exterior de Lázaro Cárdenas fortalecieron el Estado mexicano y encaminaron los pasos del país hacia el nuevo proyecto de nación derivado de la lucha revolucionaria.

Ya durante la Segunda Guerra Mundial, la conjunción de los factores internos y externos permitió que, por primera vez en la historia de México, la capacidad de negociación internacional del Estado mexicano se elevara en forma considerable. En efecto, para 1940 México ya daba muestras de un fortalecimiento interno. Por un lado, el país empezó a gozar de estabilidad política producto de la institucionalización del sistema político, pues a partir de esa fecha el cambio de poderes se llevó a cabo en forma pacífica. A la vez, el país comienza a experimentar un acelerado crecimiento económico como resultado de las reformas internas y el inicio de la guerra; de 1939 a 1945 el Producto Interno Bruto creció en promedio 7 por ciento. Al mismo tiempo, la sociedad mexicana experimentaba un notable cambio debido a un rápido proceso de urbanización, el crecimiento de la clase media, la reducción de la tasa de mortalidad y el aumento de la población alfabeta.

Por otro lado, la situación internacional se presentó aún muy favorable. La gravedad del conflicto mundial tuvo un impacto muy importante en el interés estadounidense por perfeccionar los mecanismos de una alianza de solidaridad continental americana. El gobierno de la Casa Blanca ya había cobrado conciencia de la necesidad de una unión interamericana para proteger al continente de la influencia nazifascista. Por tal motivo, a Washington le urgía la firma de un acuerdo de defensa conjunta con México para protegerse de la amenaza nazi. Además, la demanda internacional de bienes estratégicos aumentó y México contaba con algunos en grandes cantidades. En esos momentos, México dependía menos de los intereses extranjeros debido a la reducción de las inversiones externas propiciada por la expropiación de 1938.

Con ese nivel de capacidad de negociación, México condicionó la celebración de un acuerdo formal de defensa conjunta con Estados Unidos hasta que se resolvieran los asuntos pendientes entre ambos países. Estados Unidos aceptó y México logró resolver los problemas derivados de la expropiación petrolera, como lo fueron la suspensión de la compra de plata, las indemnizaciones y las reclamaciones aún pendientes. De la misma forma, México y el Comité Internacional de Banqueros celebraron un convenio en donde se renegociaba la deuda externa mexicana. El convenio resultó favorable para México pues se redujo el monto de la deuda hasta el 10 por ciento del total. Además, México logró imponer ciertas condiciones en los acuerdos sobre braceros al incluirse algunas medidas de protección laboral que exigía. Asimismo, los gobiernos de Estados Unidos y México firmaron por primera vez un convenio comercial en donde se garantizaba la colocación de las exportaciones mexicanas.

Cuando México sufrió una agresión externa al ser hundidos dos de sus buques, el gobierno tomó la determinación en 1942 de declarar el Estado de Guerra a las naciones del Eje, en una de las decisiones de mayor trascendencia para la defensa de la dignidad nacional. Aunque México siempre había sido un Estado pacifista por tradición, la decisión no significaba que el país se alejara de sus principios de política

exterior, puesto que la acción era llevada a cabo con fines exclusivos de legítima defensa. Ante esto, el país envió al frente de batalla un simbólico escuadrón de fuerzas militares, lo que le valió contarse entre las naciones vencedoras. Este hecho permitió que, por primera vez en su historia, México participara directamente en las negociaciones para la conformación de una nueva organización mundial.

Este prestigio ganado por el país permitió a México obtener ciertas ventajas en su trato con el exterior. Por ejemplo, sus principios más importantes de política exterior fueron consagrados en la Declaración de México y en el Acta de Chapultepec, documentos que emanaron de la Conferencia de Chapultepec. Además, la Conferencia de San Francisco, que dio origen a la Organización de las Naciones Unidas, también adoptó algunos de los puntos de vista de México, aunque no todos.¹¹⁸ A iniciativa de nuestro país, el régimen de Franco no fue incluido en la nueva organización mundial. Asimismo, el papel de los organismos regionales en el sistema de las Naciones Unidas fue aceptado tal y como lo proponía la delegación mexicana, es decir, habría compatibilidad entre la ONU y los organismos regionales.

La política exterior de México en este periodo contribuyó al afianzamiento de la estabilidad política y a la promoción del desarrollo económico. Sin embargo, las acciones encaminadas a favorecer las clases populares disminuyeron durante el gobierno de Avila Camacho, puesto que la inflación y la carestía perjudicaron el poder adquisitivo de las clases trabajadoras. Además, la administración camachista entendía que el interés nacional demandaba la unidad nacional frente a las amenazas externas. Esto era necesario, pero no era un fin último. La política de unidad nacional era más bien un interés estatal que estaba orientado a la consolidación del grupo en el poder.

¹¹⁸ Al respecto puede consultarse el documento *Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto Dumbarton Oaks de 1945*. Acerca de los resultados obtenidos por México en la Conferencia de San Francisco, el presidente Avila Camacho señalaba en su V Informe de Gobierno que "la participación de México puede apreciarse por el hecho de que obtuvo satisfacción, total o parcial, en veinte de las veintiocho enmiendas formuladas por nuestra delegación. Sin embargo, según Jorge Castañeda, esta afirmación resultaba un "tanto optimista" y un poco fuera de la realidad. Jorge Castañeda, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981, p. 61.

Era más importante, según se aprecia aquí, una repartición más justa de las riquezas nacionales.

En términos generales, México encontró en este periodo las condiciones necesarias para cumplir con su proyecto de política exterior e interior. En defensa de la soberanía nacional, el gobierno rechazó la instalación de bases militares extranjeras en territorio nacional; no permitió la intromisión externa en asuntos de exclusividad interna y modernizó al ejército mexicano para hacer frente a cualquier contingencia. Para impulsar el crecimiento económico, el gobierno estableció el modelo sustitutivo de importaciones otorgando preferencias y apoyos a la industria nacional; el país incrementó sus exportaciones; celebró tratados de comercio favorables y atrajo nuevamente las inversiones extranjeras; aunque su propósito de acercarse a los mercados latinoamericanos no fue cumplido puesto que vender sus productos en Estados Unidos le resultó más redituable. Para 1946 el comercio de México hacia ese país representaba casi el 90 por ciento del total de las exportaciones, lo que se tradujo en una mayor dependencia y concentración hacia el vecino del norte.¹¹⁹

2.5.- Política interna y política exterior durante el periodo de la Guerra Fría 1945-1970

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, el mundo se vio inmerso en la lucha ideológica encabezada por las dos grandes potencias surgidas al término de la contienda mundial: Estados Unidos y la URSS. Por un lado, Washington promovía los intereses capitalistas y a toda costa intentaba detener el avance comunista. Este enfoque bipolar condujo a lo que se denominó Guerra Fría que se reflejó en el enfrentamiento de dos bloques: el occidental y el socialista. Ante esta situación, México optó por mantenerse

¹¹⁹ Para ampliar la información sobre este periodo ver: Rafael Velázquez, *Factores, Bases y Fundamentos de la política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, UNAM, Tesis Profesional, 1988.

al margen de esta contienda ideológica y trato de reflejar una política exterior que gozara de mayor autonomía.

El clímax de la Guerra Fría llegó cuando se inició la guerra de Corea en 1950. Estados Unidos apoyaba a la parte sur de Corea mientras que el bloque socialista auxiliaba a la parte norte. La ONU legitimó el uso de la fuerza al crear un ejército de intervención liderado por Estados Unidos. El gobierno mexicano se declaró en favor de las medidas tendientes a resolver el conflicto e incluso propuso un plan de pacificación. Como era de esperarse, México se negó a participar en el conflicto con el envío de tropas nacionales.

Cuando subió a la presidencia Adolfo Ruiz Cortines, el ambiente internacional no sufrió cambios. En 1954 se llevó a cabo en Caracas Venezuela la X Conferencia Interamericana y uno de los temas principales a tratar era el asunto de Guatemala. En ese entonces, Jacobo Arbens llegó a la presidencia de Guatemala y su gobierno era considerado comunista. Estados Unidos consideraba esto una amenaza y solicitó en esa reunión una declaración condenatoria puesto que, según Washington, la soberanía y la independencia política de los Estados Americanos se encontraban en peligro. México se abstuvo de apoyar la resolución condenatoria puesto que su interés principal se centraba en el respeto al principio de la No Intervención.

En el periodo de 1958 a 1964, el presidente Adolfo López Mateos se enfrentó a uno de los temas más importante que se le presentó a la política exterior de México: el asunto de Cuba. Al instaurar Fidel Castro un gobierno de corte comunista luego del derrocamiento del presidente Fulgencio Batista, la relación entre Estados Unidos y Cuba empezó a tornarse muy tensa. En la Séptima Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores en San José, Costa Rica, el gobierno estadounidense condenó a la isla caribeña por recibir ayuda militar por parte de la URSS. Al mismo tiempo, Estados Unidos iniciaba una invasión en Bahía de Cochinos con el propósito de derrocar el gobierno de Fidel Castro. Ante esto, México reprobó el acto en el seno de la

ONU con base en el principio de la No Intervención ya que el gobierno azteca quería evitar las instancias de la OEA por ser Estados Unidos el país hegemónico de esta organización regional.

En 1962 se celebró la Octava Reunión de Consulta en Punta del Este, Uruguay. El objetivo principal del encuentro fue elaborar una declaración que sostuviera que el marxismo-leninismo era incompatible con el sistema interamericano, además de expulsar a Cuba de la OEA y de suprimir el comercio de armas con la isla. Respecto a la exclusión cubana, el gobierno mexicano se abstuvo de apoyar tal iniciativa. Poco tiempo después, el asunto empeoró cuando se originó la crisis de los misiles. La OEA entonces aprobó una resolución que exigía el retiro de los cohetes e incluso llegaba a autorizar el uso de la fuerza para resolver el problema. Igualmente, México se abstuvo de respaldar la utilización de fuerzas bélicas.

En la Novena Reunión de Consulta, que se celebró en Washington en julio de 1964, Venezuela acusó a Cuba de actividades subversivas y demandó la aplicación de sanciones en contra de la isla. El acta final de la reunión establecía el rompimiento de relaciones diplomáticas por parte de las naciones americanas con Cuba y la suspensión de todo tipo de intercambio comercial. México votó en contra de esta última resolución y fue el único país de la OEA que no rompió relaciones con el gobierno de Castro. Lo anterior era un mensaje para Estados Unidos en el cual se manifestaba la relativa autonomía de la política exterior de México.

En el sexenio del presidente Gustavo Díaz Ordaz, uno de los primeros asuntos que se presentó en materia de política exterior fue la cuestión de la República Dominicana. La isla fue invadida por tropas estadounidenses con el objeto de evitar la instauración en el poder de Juan Bosch, quien era considerado un político con tendencias comunistas. En la Décima Reunión de Consulta de 1965, México exigió de inmediato el retiro de los marines estadounidenses. Sin embargo, gracias al poder de Estados Unidos, esta resolución no se llevó a la votación. En cambio, la Casa Blanca propuso una iniciativa

por medio de la cual la invasión armada se legitimaría a través de la creación de una fuerza interamericana en el marco de la OEA. Lógicamente, la delegación mexicana rechazó contundentemente tal iniciativa.

Durante este periodo de Guerra Fría, 1946-1970, la política exterior de México fue calificada por los expertos como una actitud juricista, promoviendo los recursos legales para la solución de las diferentes controversias internacionales que se presentaron. Así también, el gobierno mexicano manifestó en todos los foros sus deseos de mantener una política exterior autónoma frente a los dos bloques que se disputaban la hegemonía mundial. Para muchos, la política exterior era incongruente con la política interna puesto que al interior el Estado era represivo contra las fuerzas progresistas y al exterior apoyaba los gobiernos revolucionarios como el caso de Cuba. Para otros, la política exterior era utilizada para dar legitimidad a su política interna pues una posición progresista podía ayudar a reducir las tensiones internas. En fin, aquí se advierte una diferencia notable entre los fines de ambas políticas. Una represiva con los movimientos izquierdistas y otra abierta y democrática.

2.7. La política exterior activa: 1970-1982

A partir de 1970, las condiciones internacionales e internas para México cambiaron notablemente. En el escenario interno, el país comenzó a sufrir el agotamiento del modelo "desarrollo estabilizador" que se tradujo en una mayor incapacidad para incrementar las fuentes de empleo, en una distribución injusta de la riqueza nacional, en el estancamiento del proceso de sustitución de importaciones, en un déficit creciente en la cuenta corriente, en una reducción de los ingresos vía turismo y en la entrada a un círculo respecto al problema de la deuda externa. Aunado a esto, el sistema político mexicano empezó a dar muestras de problemas internos. Por un lado, el movimiento estudiantil y su consecuente represión en 1968 dejaban como herencia un país profundamente dividido ideológicamente. En las elecciones de 1970, el sistema político dio muestras de una creciente pérdida de legitimidad y el descontento político

se hizo patente. Por ejemplo el PAN obtuvo el 13.8 por ciento de los votos totales, cuando en 1958 sólo consiguió el 9.4 por ciento. El PRI en 1958 alcanzó el 90.4 por ciento de los votos, mientras que para 1970 la cifra se redujo al 79.8 por ciento. En la capital del país, el 62.3 por ciento de los electores votaron por el PRI y el 32.9 por ciento lo hizo por el PAN.¹²⁰

En el escenario internacional, el enfrentamiento bipolar que se traducía en la Guerra Fría parecía haber llegado a un momento de distensión. Por otro lado, el acelerado crecimiento económico de la Comunidad Económica Europea y del Japón se hicieron cada vez más patentes. La presencia de nuevos centros de poder produjo que los especialistas pensaran en un nuevo enfrentamiento multipolar. Tal vez como consecuencia de lo anterior, el mundo experimentó una agudización de los problemas económicos derivados del sistema capitalista, como lo fueron las crisis monetarias, los altos índices de inflación y tasas bastante elevadas de desempleo.

Ante estas condiciones, el presidente Luis Echeverría tuvo que reorientar su política exterior hacia un desempeño más activo que diera respuesta a las condiciones tanto internas como externas del momento. Para ello, el gobierno mexicano se planteó una serie de objetivos en materia de política exterior que condujeran a este propósito. En primer lugar, esta nueva política exterior tenía como principio central el pluralismo ideológico. Es decir, México diversificaría sus relaciones internacionales sin importar el perfil ideológico de los países de que se tratase. Esta política era consecuente con la situación interna y era acorde con la política interna de apertura democrática. El propósito fundamental era retomar los principios revolucionarios de una política progresista y nacionalista que, al parecer, se había dejado a un atrás. El fin era coadyuvar al restablecimiento de la unidad nacional a través de la reconciliación con los grupos disidentes y así regresar a la senda de la estabilidad y la paz pública. En lo económico, el proyecto de política exterior buscaba promover la expansión y la

¹²⁰ Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1986, pp. 47-51.

diversificación de las relaciones comerciales a través de un orden internacional más justo y equitativo.¹²¹

Con el propósito de reducir la dependencia que ya se tenía con Estados Unidos, México empezó a multiplicar sus contactos con el exterior. Antes de 1970 el país sólo tenía relaciones diplomáticas con 67 países, después se incrementó el número a 131. El jefe del Ejecutivo, además, visitó más de treinta países en cuatro continentes. En esa etapa, el gobierno mexicano firmó más de un centenar de acuerdos y convenciones internacionales, de los cuales más de la mitad eran de carácter económico y comercial y el resto de cooperación científica, tecnológica y cultural. El presidente mexicano regresó a la Asamblea General de la ONU puesto que sólo Alemán y López Mateos lo habían hecho.¹²²

Para impulsar un Nuevo Orden Económico Internacional, el gobierno mexicano promovió la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, la cual establecía la equidad y la cooperación como mecanismos fundamentales para lograr una distribución más justa de las riquezas mundiales. En el seno de la Asamblea General de la ONU, la iniciativa fue presentada y aprobada con 120 votos a favor, 6 en contra y 10 abstenciones en diciembre de 1974. Los países que se abstuvieron y votaron en contra pertenecían al bloque de las naciones más desarrolladas.¹²³

Al mismo tiempo, México impulsó una política de mayor acercamiento con los países tercermundistas. En este sentido, México promovió la creación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1974 con el fin de reducir la dependencia tecnológica hacia los países industrializados. Nuestro país también participó decididamente en el Movimiento de Países No Alineados, aunque lo hizo como observador. Asimismo México se acercó al Grupo de los 77, el cual estaba compuesto en ese entonces por

¹²¹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, op. cit., pp. 168 y 186.

¹²² Ver Rosario Green, "México: la política exterior del nuevo régimen", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*, loc. cit., pp. 1-11.

¹²³ Para mayor información: Romeo Flores Caballero, "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional", en *Justicia económica internacional*, México, FCE, 1976, pp. 25-80.

113 países en desarrollo. Como puede observarse, la actividad multilateral de México creció en esa etapa con el fin de promover un orden económico más justo. En este orden de ideas, México tuvo una actividad relevante en la Conferencia Mundial de la Población de Bucarest en 1974 y en la Conferencia del año Internacional de la Mujer en 1972. Inclusive su activismo internacional le produjo algunos problemas a México al votar en 1975 en la Asamblea General de la ONU en favor de una declaración que calificaba al sionismo como una forma de racismo. La comunidad judía internacional inmediatamente tomó represalias contra México al iniciar un boicot turístico.

Con base en el principio de pluralidad ideológica, el gobierno mexicano actuó más activamente en apoyo a los regímenes de Castro en Cuba y de Allende en Chile. En el caso Cubano, México fue más allá de una simple ayuda solidaria hacia la isla caribeña. Incluso, Echeverría fue el primer presidente que visitó La Habana socialista. En el asunto de Chile, el gobierno mexicano también auxilió al presidente Allende al firmar sendos acuerdos de cooperación económica y científica; inclusive, México ofreció préstamos monetarios al gobierno chileno. Luego del golpe de Estado, el gobierno mexicano condenó la dictadura de Pinochet. No rompió relaciones inmediatamente en concordancia con la Doctrina Estrada y por que la Embajada mexicana en ese país recibió una gran cantidad de refugiados en búsqueda de asilo. En este renglón México fue muy generoso. Después la administración de Echeverría rompió indefinidamente relaciones diplomáticas con el régimen de Pinochet.

En lo que respecta al nuevo derecho internacional del mar, en 1976 México declaró su Zona Económica Exclusiva hasta 200 millas náuticas. Para ello, el artículo 27 de la Constitución de 1917 tuvo que ser reformado. En lo referente a la relación bilateral con Estados Unidos, los contactos se tornaron tensos debido a la posición mexicana respecto a Chile y a Cuba y a la política multilateral desplegada por la administración

del presidente Echeverría. Esto no evitó que el conflicto de la salinidad de las aguas del Río Colorado no se resolvieran favorablemente para México.¹²⁴

Los analistas de la política exterior de México definieron esta etapa como el olvido de una política jurdicista y el inicio de una política exterior más activa. Sin embargo, al dejar el poder Luis Echeverría en 1976, el nuevo presidente mexicano, López Portillo, heredó una grave crisis económica producto de los problemas de la deuda externa. Esa crisis económica también produjo efectos políticos, pues la población empezó a perder confianza en el gobierno debido al bajo nivel de vida de los mexicanos producto de la misma crisis. Ante esta situación, la capacidad de negociación internacional de México se vio muy afectada puesto que el país estaba obligado a negociar desde una posición débil y de urgencia.

No obstante, la situación cambió rápidamente ya que grandes reservas probadas de petróleo fueron descubiertas en el sudeste mexicano. Esto le adjudicó a México una mayor capacidad de negociación y prometió mejores condiciones económicas internas. En 1973 el costo del barril de petróleo era en promedio de 3 dólares, para 1979 el precio había aumentado a casi 36 dólares. Ante esto, el gobierno mexicano sugirió que ahora el problema sería el cómo administrar la abundancia. Para expandir la industria petrolera, la administración de López Portillo recurrió nuevamente al financiamiento externo, acceso al cual no tuvo obstáculos puesto que el petróleo era su mejor aval.

Con base en este poder de negociación, López Portillo inició una política activa hacia el exterior. Luego del fallecimiento del dictador Franco en España, México reinició relaciones diplomáticas con este país en 1977. En este mismo año, López Portillo viajó a España y al siguiente año el rey Juan Carlos le devolvió la visita. Los intercambios se multiplicaron pero fue el petróleo el principal interés de ambos países. En el caso de Panamá, el gobierno de López Portillo otorgó su apoyo al régimen del presidente Omar

¹²⁴ Si se quiere profundizar en el periodo se recomienda: Alfonso García Robles, *Seis años de la política exterior de México, 1970-1976*, México, SRE, 1976 y Manuel Tello, *La política exterior de México (1970-1974)*, México, FCE, 1975.

Torrijos en sus negociaciones con Estados Unidos respecto a la devolución de la soberanía del canal de Panamá.

En 1979 México propuso a la Asamblea General de la ONU un Plan Mundial de Energéticos, el cual mostraba la preocupación de depender de una sólo fuente de energía, en este caso el petróleo, y pugnaba por la utilización de fuentes alternas no agotables. Por otro lado, México no quiso ingresar a la Organización de Países Exportadores de Petróleo, tal vez porque creía que la negociación bilateral era más efectiva además del veto que el Sistema General de Preferencias Arancelarias de Estados Unidos tenía con los países miembros de esta organización. No obstante lo anterior, México y Venezuela firmaron en 1980 el Acuerdo de San José, por el cual ambos países aseguraban el suministro de petróleo a los países centroamericanos y del Caribe.¹²⁵

Con respecto a Centroamérica, el gobierno de López Portillo desplegó una política más que solidaria. Por un lado, quería mostrar su relativa autonomía frente a Estados Unidos y, por el otro, deseaba ser consecuente con su política progresista y nacionalista que le ayudaba a contener los embates de las fuerzas izquierdistas al interior del país. En el caso de El Salvador, México y Francia emitieron una declaración conjunta en la que señalaban que el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional y el Frente Democrático constituían una fuerza política muy importante la cual debía ser tomada en cuenta en los procesos de pacificación. En el caso de Nicaragua, México primero rompió relaciones con Somoza, lo que constituyó en una desviación de la política tradicional mexicana, y luego apoyó al régimen emanado de la revolución. Incluso se llegó a pensar que el país azteca suministraba armas a los rebeldes de ese país centroamericano. En el caso de Belice, México optó por votar a favor de la independencia política de este pequeño país, dejando atrás sus derechos históricos sobre la región.

¹²⁵ Ver Carlos Rico, *México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VIII, loc. cit., pp. 69-118.

En lo que concierne a su trato con el vecino del norte, las relaciones entre México y Estados Unidos se tornaron cada vez más conflictivas. Muchos fueron los elementos que propiciaron esta situación: la confianza de México en su capacidad de negociación internacional basada en el petróleo, las posiciones encontradas con respecto a los problemas en Centroamérica, el asunto de la migración que se volvía más problemático, los desacuerdos en materia de ventas de gas, el rechazo de México a ingresar al GATT, el derrame del pozo petrolero Ixtoc que causó daños a las costas texanas y el creciente tráfico de drogas, entre otros.¹²⁶

Lo anterior no impidió que México llevara a cabo una de sus principales acciones en materia de política exterior: el Diálogo Norte-Sur. En 1981 el gobierno mexicano mostró la efectividad de su poder de convocatoria al reunir en Cancún a 22 jefes de Estado tanto de países desarrollados como en desarrollo. Esta junta cumbre tuvo un gran éxito diplomático por las personalidades que reunió. Sin embargo, el encuentro no produjo resultados prácticos ni tangibles. La promoción del diálogo mantuvo a México en un lugar prominente en cuanto a prestigio internacional. Además de que México volvió a participar en el Consejo de Seguridad de la ONU en calidad de miembro no permanente entre 1980 y 1982.

Ya casi en el ocaso de la administración de López Portillo se presentó un caso también importante para la política exterior mexicana. En abril de 1982 Argentina ocupó militarmente las islas de las Malvinas con base en una antigua reclamación que establecía los derechos históricos de Argentina sobre las islas. Inmediatamente después fuerzas militares de la Gran Bretaña iniciaron una lucha armada a fin de recuperar los territorios. Si bien la posición del gobierno desde el principio del conflicto reiteraba el derecho de Argentina sobre las Malvinas, México condenó el uso de la fuerza en la solución de controversias internacionales y apoyó una resolución de la ONU que exhortaba al fin de las hostilidades.

¹²⁶ Ver Mario Ojeda, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, op. cit., pp.101-176.

A pesar de los beneficios que produjo el petróleo, el presidente López Portillo sobrestimó los alcances de la riqueza petrolera. Al final de su sexenio, los precios internacionales del petróleo bajaron estrepitosamente lo que propició una grave crisis económica de largo alcance. El gobierno tuvo que devaluar la moneda; el problema de la deuda externa se acentuó; la inflación se elevó en grandes proporciones; la dependencia de un sólo producto de exportación trajo graves problemas; salieron del país grandes cantidades de capital; el desempleo se agravó; el poder adquisitivo de los mexicanos se redujo. Ante esto, López Portillo tomó decisiones extremas y una de ellas fue la nacionalización de la banca mexicana en 1982. En general, el país se encontraba inmerso en una grave crisis económica de grandes proporciones. Esa fue la herencia que recibió Miguel de la Madrid.

2.7. Cambio estructural y modernización

Al tomar posesión Miguel de la Madrid, su administración reconocía los graves problemas estructurales que pasaba la economía nacional. La situación que observaba presentaba las siguientes características: desequilibrios en el aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas, baja competitividad de los productos nacionales, aguda dependencia de las importaciones y de la exportación del petróleo, desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo, duplicación de la tasa del desempleo, contracción de la producción agrícola y manufacturera, niveles de inflación del 100 por ciento, alto déficit público y un decrecimiento del Producto Interno Bruto, entre otros rasgos.

En el plano internacional, la situación no era muy diferente puesto que la crisis económica era global. Esto provocó que algunos de los países más desarrollados incrementaran sus barreras proteccionistas. Otras consecuencias fueron: inestabilidad en las tasas de cambio y en los mercados internacionales de capital, descenso de los precios de las materias primas, el impacto de la deuda externa se tradujo en transferencia neta de capitales, y una brecha más grande entre los países pobres y

ricos. Además de estas particularidades, las tensiones entre las grandes potencias se acentuaron lo que produjo la agudización de algunos conflictos regionales. Asimismo, la carrera armamentista alcanzó niveles sin precedente y representó una grave amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Ante esta difícil situación interna y externa, la administración de Miguel de la Madrid se planteó como gran propósito nacional lo siguiente:

Mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que bajo los principios del Estado de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello requerimos de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno; y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.¹²⁷

Lo anterior era la interpretación que el gobierno tenía del interés nacional. El supuesto no estaba alejado de la realidad puesto que daba respuesta a las necesidades más apremiantes de las condiciones internas y externas. Sin embargo, la capacidad de negociación internacional de México estaba muy debilitada ante la situación endógena y exógena del país. Para alcanzar este gran propósito, el gobierno de De la Madrid se planteó los siguientes objetivos en materia de política exterior: preservar la soberanía de la nación y fortalecer la independencia política y económica; apoyar los esfuerzos internos de desarrollo, a través de una vinculación eficiente con la comunidad de naciones; defender la paz mundial; practicar la solidaridad entre los países y coadyuvar a la conformación de un orden internacional que promueva la convivencia de todos los pueblos en la libertad, la igualdad y la justicia. En cuanto a la política económica exterior, eran tres los objetivos fundamentales: reordenación y modernización de la economía, apertura económica y una mayor participación de México en las finanzas y el comercio mundiales.

¹²⁷ *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983, p. 107.

Para lograr estos objetivos, las estrategias que el gobierno trazó fueron las siguientes: México actuaría en favor de la paz mundial, tanto en los esfuerzos de desarme como en los de cooperación internacional; el gobierno apoyaría los principios de participación democrática y equitativa de la riqueza global; el país propiciaría el diálogo entre los miembros de la comunidad internacional; México buscaría una interrelación con el exterior que elevara al máximo la contribución al logro de las metas de política nacional promoviendo el establecimiento, en el ámbito internacional, de condiciones favorables para el desarrollo interno; la acción del gobierno se dirigiría a fortalecer la presencia de México en los foros mundiales; y, finalmente, se buscaría la ampliación de las relaciones bilaterales del país.¹²⁸

En cuanto a las acciones concretas de política exterior, el desempeño diplomático de México no bajó de ritmo. En su lucha por la paz internacional, el país promovió en 1983 la creación del Grupo Contadora, compuesto por México, Colombia, Panamá y Venezuela. El objetivo del grupo era evitar la propagación de los enfrentamientos en Centroamérica, sentar las bases para un proceso de negociación por la paz y garantizar el interés nacional y legítimo de cada uno de los países de Contadora. En 1985 se creó el Grupo de Apoyo integrado por Argentina, Brasil, Perú y Uruguay. En 1986 el grupo presentó la última versión del Acta de Contadora en donde exhortaban al cese del apoyo externo a los grupos en conflicto, el congelamiento y disminución de la compra de armamentos y la terminación de las hostilidades a través de una negociación pacífica.¹²⁹

Debido a la creciente carrera armamentista, en 1984 surgió el Grupo de los Seis constituido por los países de Argentina, Grecia, India, México, Suecia y Tanzania. El propósito fundamental era conjuntar esfuerzos para estimular el diálogo y la comunicación entre las grandes potencias nucleares en favor del desarme. En enero de 1986, en su primera reunión cumbre en Nueva Delhi, los miembros del grupo

¹²⁸ *Ibidem*, pp. 71-84.

¹²⁹ Ver Rene Herrera y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a sus compromisos en Centroamérica", en *Foro Internacional*, XXVI, No. 4, abril-junio 1984, pp. 458-483.

renovaron su exhortación a las dos superpotencias para que suspendieran el ensayo, la producción y el emplazamiento de armas nucleares.¹³⁰ En agosto del mismo año los seis jefes de Estado volvieron a reunirse en Ixtapa, México. En ese lugar, los seis señalaron que la transferencia de recursos del sector militar al sector social era una necesidad fundamental de esos tiempos. Para cuando se reunieron de nuevo en Estocolmo en enero de 1988, Estados Unidos y la URSS ya habían firmado el Tratado para la Eliminación de los Misiles de Corto y Mediano Alcance, primer acuerdo que constituía realmente una medida efectiva de desarme.

En lo que respecta a sus relaciones con América Latina, México impulsó el establecimiento del Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, el cual surgió en una reunión entre los cancilleres de Argentina, Brasil, Colombia, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela, celebrada en Río de Janeiro en 1986. Su propósito fundamental era fortalecer y sistematizar un proceso de consulta entre los gobiernos de los ocho países sobre los temas de interés común. Después de varias reuniones preparatorias (Argentina, abril 1987; Campos de Jordao, Brasil, agosto 1987; Punta del Este, Uruguay, octubre de 1987), los presidentes de los ocho países se reunieron en Acapulco, México, en noviembre de 1987. En el encuentro, el Grupo de los Ocho acordó 60 puntos para la paz y la seguridad en la región, el desarrollo económico y la democracia.¹³¹

En sus relaciones inmediatas, los vínculos de México con Estados Unidos siguieron tensos, aunque no con la misma intensidad como antes, debido a lo complejo del fenómeno y a la diversidad de temas que lo componen. El narcotráfico, por ejemplo, fue uno de los asuntos más problemáticos. En febrero de 1985, un agente de la DEA, Enrique Camarena, fue asesinado por narcotraficantes mexicanos lo que dio inicio a una serie de diferencias entre ambos países. En ese entonces el gobierno

¹³⁰ *Iniciativas del "Grupo de los Seis de Nueva Delhi" y la posición de la URSS*, Moscú, Prensa Novosti, 1987.

¹³¹ Ver Victor Flores Olea, "Política exterior de México hacia América Latina (1981-1990)" en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994, pp. 173-198.

estadounidense emprendió la llamada Operación Intercepción en la frontera con México. En este contexto, el senador republicano Jesse Helms promovió la realización de audiencias para calificar a los países no dispuestos a cooperar en la lucha contra el narcotráfico. A México no le fue muy bien en este aspecto por lo que el gobierno presentó notas de protesta ante Washington ya que estas audiencias fueron consideradas como un tipo de intromisión y una actitud poco amistosa. Casi a finales de la administración de De la Madrid, el gobierno estadounidense certificó que México sí estaba cooperando ampliamente en la lucha contra el narcotráfico.¹³²

Otro de los temas que resultaban una fuente de conflicto fue el asunto de la migración. El flujo de indocumentados mexicanos se incrementó debido a los problemas económicos que el país atravesaba y esto significó para Estados Unidos un problema de seguridad y control de sus fronteras. En octubre de 1986 el gobierno de Washington aprobó cambios a su legislación sobre la materia dando origen a lo que se conoció como la Ley Simpson-Rodino, la cual presentaba medidas más estrictas para controlar la inmigración ilegal.¹³³ En respuesta, el presidente señaló en un discurso que México reconocía el derecho soberano de Estados Unidos a legislar unilateralmente sobre la materia; sin embargo, planteaba la necesidad de alentar el entendimiento bilateral para garantizar los derechos humanos de los trabajadores mexicanos y reconocer el beneficio que aportan a la economía estadounidense. Otros temas importantes de la relación bilateral fueron medio ambiente, comercio, inversiones y deuda externa, lo cuales serán abordados más adelante.

Con Guatemala, las relaciones se tomaron más respetuosas, cordiales y solidarias, dejando atrás viejos resabios. En octubre de 1987 ambos presidentes se reunieron en Tapachula y México consiguió el apoyo guatemalteco para el Acta para la Paz y Cooperación de Centroamérica, propuesto por el Grupo Contadora. Después, con un

¹³² Ver Gregory F. Treverton, "Narcotics in U.S.-Mexican relations", en Riordan Roett, *Mexico and the United States managing the relationship*, E.U., Westview Press, 1988, pp.209-220.

¹³³ Al respecto existe mucha bibliografía, pero se recomiendan los artículos incluidos en *Foro Internacional*, XXVII, No. 3, enero-marzo 1987, pp.437-477.

gobierno civil al frente de Guatemala, las relaciones entre ambos países mejoró considerablemente. Los dos presidentes se visitaron mutuamente y lograron alcanzar diversos convenios de cooperación bilateral. Uno de ellos fue el relativo al asunto de los refugiados guatemaltecos en donde se establecieron diversos mecanismos para apoyar la repatriación voluntaria de estas personas.

En otras regiones del mundo, México también buscó diversificar sus contactos para incrementar más vínculos en materia de comercio, inversión y cooperación financiera. Así, en 1985, el presidente De la Madrid realizó visitas a Alemania Federal, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Yugoslavia y a la Comunidad Europea. En 1988 viajó a Portugal y a Suecia. Además, en todo el periodo 1982-1988, el gobierno mantuvo reuniones de alto nivel con la URSS y otros países del CAME. En Asia, el presidente mexicano visitó Japón en noviembre de 1985 y China en diciembre de 1986. Los vínculos con el resto de los países de Asia y Africa también fueron importantes y cordiales. Debido a la crisis, varias de las embajadas mexicanas en estos últimos países tuvieron que ser cerradas. Sin embargo, el número de relaciones diplomáticas con naciones afroasiáticas aumentó a 87. En todos estos contactos, el gobierno de México estableció convenios de colaboración y cooperación, a la vez que se crearon mecanismos institucionales para dar forma a los vínculos bilaterales.¹³⁴

En 1987 la Constitución mexicana fue reformada para incluir en el artículo 89, fracción décima, los principios de política exterior de México. Dicha fracción establece:

Es facultad del Presidente dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

¹³⁴ Ver *Política exterior*, México, FCE, Colección Cuadernos de Renovación Nacional, 1988, pp. 63-78.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Antecedentes de la relación

Con esta reforma, los principios tradicionales de la política exterior de México quedaban insertados en el documento más importante que expresa el proyecto de nación de los mexicanos y le conferían obligatoriedad a todos los presidentes de México para conducir su política exterior con base en ellos.

En lo que respecta a la política económica exterior de México, hubo grandes cambios en esta área. Por ejemplo, México redujo unilateralmente sus aranceles en una política de apertura comercial para estimular la calidad de los productos nacionales. En 1986, México se adhirió al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT por sus siglas en inglés) atendiendo a esta nueva actitud. Por otro lado, debido a la crisis económica, México tuvo que renegociar su deuda externa a fin de estar en condiciones de promover el crecimiento económico externo y de poder pagar en mejores condiciones. En este mismo contexto, el gobierno de De la Madrid impulsó las exportaciones de manufacturas para captar más divisas y reducir la dependencia de la venta de petróleo, ya que con la caída del precio de este producto los ingresos habían disminuido. En este orden de ideas, el país alentó una política de atracción de inversiones extranjeras con el objeto de generar mayores fuentes de empleo. En 1987 el total acumulado de la Inversión Extranjera Directa en México ascendió a 17, 798.4 millones de dólares, de la cual el 64.6 por ciento provenía de Estados Unidos. En materia comercial, México y Estados Unidos firmaron en noviembre de 1987 un Acuerdo Marco por el cual se establecía un mecanismo de consultas y solución de controversias comerciales y de inversión.¹³⁵

A manera de conclusión preliminar

La experiencia histórica de México ha sido un determinante importante en la formulación de sus políticas exterior e interior. Por su pasado lleno de agresiones externas, presiones e intervenciones que directa o indirectamente han afectado el

¹³⁵ Ver Miguel A. Olea, "México en el sistema de comercio internacional. Análisis de las negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta", en César Sepúlveda (comp.), *op. cit.*, pp. 343-415.

curso de las decisiones internas del país, la actitud de México hacia el exterior se ha caracterizado por la defensa de la soberanía e independencia nacionales y por el rechazo de todo tipo de intromisión al interior y de agresiones externas. Es debido a lo anterior que México es defensor de los principios de la No Intervención, la Autodeterminación, la Igualdad Jurídica de los Estados, la Solución Pacífica de las Controversias Internacionales y al apego del Derecho Internacional.

La pugna entre liberales y conservadores que se originó después de la independencia de México motivo la falta de un proyecto nacional común. La ausencia de tal proyecto debilitó la potencialidad del gobierno de México de promover el desarrollo económico, de consolidar un sistema político democrático y de reducir las desigualdades e injusticias sociales, a través de la política interna y externa. Al no haber un proyecto definido de nación, no había acción pública coherente. Fue hasta el periodo de la Reforma cuando México unifica su criterio y establece las bases de un proyecto nacional. La etapa del porfiriato fue la encargada de echarlo andar. Sin embargo, sus resultados en el mejoramiento de la sociedad mexicana fueron muy escasos. México tuvo que buscar otro proyecto alternativo que se impuso por las armas luego de una cruel guerra civil.

Estados Unidos ha ocupado un papel primordial en el proceso de formulación de ambas políticas. Muchas veces se confunde a la política exterior de México con sus relaciones con su vecino del norte. Las presiones estadounidenses han influido determinadamente en la adopción de la política interna y externa de México. La intervención del vecino del norte durante buena parte del siglo XIX y durante la etapa revolucionaria de México demuestran lo real de esta afirmación. Los principios de política exterior de México son una clara alusión a Estados Unidos. Cuando México habla de autonomía y pretende diversificar sus relaciones con el exterior se trata de una consideración a este país. México ha dependido enormemente de Estados Unidos. En este sentido, el factor externo ha sido un condicionante permanente para la

elaboración de la política interna y externa de México. Esto ha ocasionado que ambas políticas sean débiles y poco eficaces para el logro de los propósitos nacionales.

La capacidad del gobierno mexicano de lograr sus objetivos nacionales se sustenta principalmente por el grado de dependencia en que se encuentre la economía nacional con los intereses extranjeros. Cuando hay mucha influencia por parte de los intereses extranjeros en la economía mexicana, el margen de acción de las políticas interna y externa se reduce. En cambio, cuando hay menos influencia, el espacio de negociación aumenta. Es decir, cuando México es débil e inestable al interior, entonces su vulnerabilidad ante las presiones externas se hace más notable. En la primera etapa de la vida independiente de México, el país era débil en términos económicos, políticos y sociales. Los principales objetivos de defensa de soberanía, crecimiento económico, estabilidad política y justicia social, no se alcanzaron. Después de la Revolución, la meta principal fue cumplir los preceptos constitucionales. Debido a las condiciones internas externas, el gobierno de México no lo logró. Fue hasta la etapa del cardenismo cuando por circunstancias endógenas y exógenas México fue capaz de concretizar las normas constitucionales. En esta etapa, encontramos un ejemplo claro de congruencia entre política interna y política externa.

Después de la Segunda Guerra Mundial, México experimenta un desequilibrio entre su política interna y externa. A nivel nacional, la política se caracterizó por un autoritarismo político, por un desarrollo económico que beneficiaba más a ciertos sectores de la población y por una incapacidad para resolver los problemas sociales más apremiantes. En cambio, la política exterior se distinguió por su apoyo al espíritu democrático, a la búsqueda de lazos de cooperación, a la solidaridad internacional, al uso del derecho para la solución de controversias. La actitud internacional de México, entonces, estuvo caracterizada por un enfoque juricista debido al enfrentamiento Este-Oeste. Por ello, México no quiso replegarse con ninguno de estos bloques y prefirió mantener una política exterior más independiente.

En la etapa de la Guerra Fría, la política exterior tuvo objetivos internos. El caso de la Revolución cubana es elocuente. El gobierno mexicano deseaba alejar la amenaza comunista a través de una buena relación diplomática con el régimen de Fidel Castro. El propósito principal era apaciguar los ímpetus de los grupos izquierdistas mexicanos. Al mismo tiempo, la política exterior era usada con fines de legitimación interna. El gobierno hacía un llamado a la unidad interna para enfrentar las amenazas externas. El grupo gobernante utilizó a la política externa para fortalecer su poder y aparentar su ideología revolucionaria.

A partir de 1982 México inició un cambio estructural con miras a modernizar la planta productiva interna y superar la crisis económica. Para ello, el gobierno mexicano reorientó sus políticas internas y externas. La administración de De la Madrid aplicó un proyecto neoliberal basado en la reducción del papel del Estado en las actividades económicas. En el plano internacional, se inició una política gradual de apertura comercial; se promovieron las exportaciones no petroleras; se atrajo inversión extranjera; se renegoció la deuda externa y se consiguieron nuevos préstamos. En el plano interno, se desincorporaron muchas empresas paraestatales; se establecieron topes salariales; se estableció una política de control de precios; se aplicaron medidas para reducir el déficit del gasto público y se instrumentaron pactos con los diferentes sectores sociales para la recuperación económica. Sin embargo, no se obtuvieron los resultados esperados. Para 1988 el país seguía sufriendo elevadas tasas de desempleo, grave distribución inequitativa de la riqueza, altos índices de inflación, pesada carga de la deuda externa, devaluaciones del peso mexicano, crónico déficit público, disminución del poder adquisitivo de las clases trabajadoras. En general, la situación no era muy diferente a la de 1982.

Debido a las limitaciones estructurales que tiene, México es un país que dirige su atención principalmente a lo interno, sin olvidar la influencia del factor externo. Por ello, nunca ha tenido pretensiones territoriales ni de conquista. Mas bien, su política exterior ha sido diseñada como un mecanismo de defensa frente a las amenazas externas. Por

ejemplo, México ha querido ser un líder en América Latina pero no en términos militares. Su tendencia es regional en lugar de ser global. En general, la ausencia de un poder real que logre modificar las estructuras internacionales ha provocado que la política exterior de México sea simplemente una continuación de la política interna. Históricamente, ambas políticas han sido débiles debido a su propia incongruencia, a la dependencia económica con el exterior, a la falta de un sistema político realmente democrático y a una sociedad que tiene como rasgo principal la injusticia. Mientras las condiciones se mantengan igual, el éxito de ambas políticas será escaso.

Antecedentes de la relación

CAPITULO 3

LA SITUACION INTERNA y EXTERNA

Las condiciones internas y externas son dos factores fundamentales que determinan la política interior y exterior de cualquier país. Por ejemplo, toda política exterior debe buscar, en el ambiente externo, los elementos necesarios para satisfacer los requerimientos internos. Además, los objetivos de política interna y externa deben ser congruentes con la situación endógena y exógena de cada país en particular. Por lo tanto, un estudio de las circunstancias internas y externas en un momento determinado es indispensable para el análisis de la relación entre política interna y política exterior. Por ello, aquí se describen las características más sobresalientes al principio del sexenio de Carlos Salinas de Gortari, para después evaluar los resultados de ambas políticas en las condiciones internas al final de tal periodo.

3.1. La situación interna

Los problemas internos en 1988 hacían que México pasara por una situación muy difícil. En términos sociales, gran parte de la población aún continuaba esperando mejoras en su calidad de vida pues las condiciones sociales de millones se encontraban por abajo de lo permisible. En lo político, las elecciones de 1988 representaron un parteaguas en la vida nacional de México. Por primera vez el PRI fue cuestionado de tal forma que tuvo el riesgo de perder las elecciones. Las protestas de un fraude fueron amplias y esto hacía que las condiciones políticas de México en 1988 fueran complicadas. En lo económico, el país aún resentía los estragos de una de las más severas crisis económicas que se había desatado a principios de los ochenta. En general, el panorama interno de México al inicio de Salinas de Gortari no era nada halagador.

3.1.1. Los aspectos sociales

Para finales de la administración de De la Madrid y principio de la de Salinas de Gortari, México atravesaba por una situación sumamente difícil en el aspecto social. Esto se reflejaba por los bajos niveles de vida de la población, por una distribución de la riqueza muy inequitativa, por una pérdida de poder adquisitivo por parte de la clase trabajadora, por un creciente desempleo, por una insuficiencia de servicios públicos, por una alta concentración y un rápido crecimiento demográfico. Todas estas características fueron producto de los fracasos de las políticas económicas instrumentadas por los anteriores gobiernos.

Las siguientes cifras reflejan las anteriores condiciones. Según el Censo General de Población de 1990, la población total de nuestro país en 1990 se constituía por 81 249 645 personas de las que 39 893 969 fueron hombres y 41 355 676 mujeres. De esta población total, en el Distrito Federal se concentraban 8 235 744 personas; en el Estado de México 9 815 795; siguiendo el Estado de Veracruz con 6 228 239 y Jalisco con 5 302 689. En los demás estados de la República la población no excedía de 1 500 000 personas. La población indígena en el país se constituía por 5 282 347 de la cual 4 237 962 hablaban el idioma español y 863 224 no lo hablaban.¹³⁶

En cuanto al nivel educativo, en 1990 la tasa oficial de alfabetización era del 92 por ciento. Se consideraba que el total de la población de 6 a 14 años en 1990 era de 18 835 378, de la cual 16 405 382 sabía leer y escribir. La población total de 15 años y más fue de 49 610 876, de la cual 43 354 067 eran alfabetas y solamente 6 161 662 fueron analfabetas.¹³⁷ En total puede observarse que si bien es cierto que existía poca población analfabeta, no toda la población tenía educación secundaria y mucho menos educación media superior y superior. También se observa que la población que contaba con un posgrado fue del 0.4 % del total de la población. Entre 1982 y 1990, el

¹³⁶ Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 1992, p.

¹³⁷ *Ibidem*

gasto público dedicado a la educación se redujo en un 21 por ciento. México gastaba mucho menos del 8% del PIB destinado a educación, que cayó del 5.5% en 1982 al 2.5% en 1990.

El sector laboral se encontraba también en crisis puesto que el salario mínimo real había sufrido una caída de un 60% en los últimos años. A nivel internacional, el salario mínimo mexicano era considerado uno de los más bajos: una décima parte del de Estados Unidos, una cuarta del de Corea del Sur. Incluso, el salario mínimo real de países como Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Costa Rica, era superior al de México. En 1990 un salario mínimo no alcanzaba ni a cubrir las necesidades básicas. Índices importantes de bienestar social reflejaban una baja en el consumo de alimentos, aumento de pobreza y terribles condiciones de vida. Se calculaba que el 40 por ciento de la población total se encontraba desempleada o subempleada. Las cifras oficiales señalaban un desempleo abierto del 3% ¹³⁸ mientras que los estimados independientes entre el 13 y 25%. La reconversión industrial y la privatización de empresas estatales dejó sin empleo a miles de trabajadores. Además, el gobierno no otorgó ninguna concesión importante ante las demandas salariales de los trabajadores debido a su preocupación en la apertura económica, la atracción de inversión extranjera directa, la liquidación de su deuda y el fomento a la producción transnacional, a través del control de la mano de obra barata.

La tasa de mortalidad en 1986 era de 5 por cada mil y la expectativa de vida en 1989 era de 67 años. El 35 por ciento del total de la población no está afiliada a ninguna institución de seguridad social. Entre 1980 y 1989 el presupuesto gubernamental para el IMSS se redujo en un 44 por ciento, para el ISSSTE en un 61 por ciento. Las instalaciones de la Secretaría de Salud sufrieron recortes del 50 por ciento. Entre 1981

¹³⁸ La población económicamente activa en nuestro país en 1990 fue de 24 063 283 de la que 23 403 413 estaban ocupadas mientras que 659 870 eran desocupadas. La población económicamente inactiva fue de 30 816 069 de la que 9 336 708 fueron estudiantes y 17 518 617 se dedicaban a labores del hogar. De la población ocupada 13 425 950 fueron empleados u obreros; 2 510 279 fueron jornaleros o peones; 5 469 894 trabajaron por su cuenta; 587 429 fueron trabajadores familiares no remunerados y 535 008 fueron patrones o empresarios.

y 1987 se produjo una baja en el consumo de alimentos per cápita tan importantes como la leche fresca, los frijoles y el maíz. El consumo per cápita de carne de res, puerco y pescado bajó aún más.

Indicadores sociales

Vivienda		
Déficit		6 millones
Sub-estándar		40%
Falta en la Ciudad de México		800 mil
Salud		
Expectativas de vida 1991		69 años
Mortalidad infantil 1990 (por cada mil nacimientos)		36
Sin acceso a centros de salud 1985-1990		20% urbana/ 40% rural
Sin acceso a agua potable 1988-1990		21% urbana/ 51% rural
Nutrición		
Malnutrición extrema 1974		8%
Malnutrición extrema 1989		15%
Niños rurales mal alimentados		50%
Bajo consumo per cápita de carne 1980-1990		50%
Consumo per cápita de leche 1980		125 litros
Consumo per cápita de leche 1990		74 litros
Promedio de calorías y proteínas por día 1987		1653 calorías
Promedio de calorías y proteínas por día 1990		1431 calorías
Condiciones de vida		
Ingreso por familia rural como porcentaje del PIB del sector agrícola en 1980		36%
Ingreso por familia rural como porcentaje del PIB del sector agrícola en 1990		25%
Hogares rurales por debajo de la línea de pobreza		43%
Hogares urbanos por debajo de la línea de pobreza		23%
Hogares en todo el país por debajo de la línea de pobreza		30%
Desempleo en 1990		18%

Fuente: Tom Barry, *México una guía actual*, México, Editorial Ser, 1993, p. 110.

El mismo Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 reconocía que desde 1983 la situación social se encontraba en una gran crisis ya que había habido una gran incapacidad de crecimiento de la economía lo cual había provocado la insuficiencia en la creación de empleos productivos, originándose con ello efectos sociales negativos tales como: deterioro de la calidad y de los niveles de vida, y una concentración y disminución del ingreso. En virtud de lo anterior, el Plan aceptaba que el país había venido arrastrando una sociedad no igualitaria, ya que no se había podido avanzar mucho en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población.

Si bien las profundas transformaciones significaron un relativo crecimiento de la capacidad productiva del país, también hubo efectos negativos a causa de la aparición de diversos desequilibrios. Por lo mismo, en 1988 el país tenía una economía altamente concentrada en unas cuantas ciudades, con grandes costos para proveerlas de servicios. También el equilibrio ecológico se había roto en muchos espacios y regiones y, en general, el medio ambiente se había deteriorado. Esto nos demuestra que en diversos aspectos, el desarrollo había sido muy dispar por regiones y por sectores, así como por estratos de ingreso de la población. Por lo cual, no obstante el relativo avance, los rezagos continuaron siendo importantes, ya que un buen número de mexicanos quedaron al margen de los beneficios del progreso.

Con estos antecedentes, a la mitad de la década de los ochenta, alrededor del 20 por ciento de las familias percibían ingresos menores al salario mínimo, y para más del 15 por ciento de la población el consumo básico era inferior a la mitad del que se estima necesario para satisfacer los requerimientos fundamentales. En el campo existían zonas en que la pobreza alcanza niveles extremos, como lo reflejan los indicadores relativos a la alimentación y la mortalidad infantil del sector.

El mismo PND admitía que, no obstante los esfuerzos de los años anteriores, el país continuaba enfrentando serios problemas sociales, debido principalmente a la combinación de tres factores: problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no pudieron ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo. En los últimos años de la década de los ochenta, el producto se había estancado con una tasa de crecimiento anual promedio prácticamente nula. Así, entre los aspectos derivados de esta situación el más preocupante fue la insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados para una población en edad de trabajar en constante aumento, a lo que se sumaba una pérdida del poder adquisitivo de los salarios. México tenía que crear más de un millón de nuevos empleos cada año para poder satisfacer la demanda de trabajo para la década de los noventa.

Por todo lo anterior, México necesitaba volver a crecer, con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporaran a la fuerza de trabajo, para que existiesen los recursos necesarios para atender la satisfacción de las demandas sociales de la población, para superar los rezagos en empleo, educación, vivienda, salud, y, en general, para crear las bases de la recuperación de los salarios y de los demás ingresos de la población, en especial de los grupos más pobres. Todo esto con el fin de elevar los niveles de vida de la población, los cuales se encontraban por debajo de lo permisible.

3.1.2. Los conflictos políticos

Después de las elecciones de 1988, México pasaba por una aguda crisis política debido a la falta de credibilidad por parte de la sociedad frente al gobierno. El espectro político se encontraba muy dividido y había voces que afirmaban la existencia de un gran fraude electoral. Ante ello, la administración de Salinas de Gortari inició su gestión con un consenso cuestionable y atravesaba por una de las más severas crisis de legitimidad que un gobierno priista hubiera enfrentado en su historia.

Ahora bien, el contexto sociopolítico en vísperas de las elecciones fue sobre todo el de una profunda crisis, por lo que muchos de los ciudadanos mexicanos veían los comicios electorales como una esperanza de cambio que terminaría con la preocupante situación. Dentro de estos parámetros, las expectativas crecieron y el voto era más bien una especie de resentimiento. En efecto, para el año de 1988, los mexicanos habían tenido que soportar los altibajos de una economía que desde 1976 no había logrado recuperar su estabilidad: altas tasas de inflación de 1985 a 1988; alza constante de los precios, cuyos efectos habían mermado drásticamente el poder adquisitivo, así como las bases de legitimidad y credibilidad del sistema político mexicano; los bajos salarios habían reducido la capacidad de consumo de la sociedad; los intentos para lograr un modelo económico que restableciera el crecimiento sólo se

tradujeron en un aumento en los niveles de marginación de las áreas rurales y citadinas. El campo en particular, resentía los fracasos de los intentos gubernamentales por crear nuevas políticas encaminadas a mejorar la situación. Las políticas diseñadas por el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado para enfrentar la crisis no tuvieron éxito para resolver la situación, y sí aumentaron el costo social de la estabilización.

Aunado a la difícil situación socioeconómica, México presentó un escenario político altamente competitivo. Por una parte, la difícil situación alimentó la esperanza de que se pudiera dar un cambio y, por la otra, los conflictos al interior del Partido Oficial y la competitividad entre los candidatos dieron por ende la expectativa de que el PRI pudiera ser derrotado en la elección presidencial. La división interna del PRI concluyó con la separación de Cuauhtémoc Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, quienes más tarde fueron vistos como un símbolo del cambio.

El PAN, por su parte, llegaba a la elección luego de una serie de importantes cambios: contaba con una larga trayectoria y una gran experiencia, ya que a partir de 1986 estableció nexos con los sectores empresariales, tomando una actitud pragmática en el camino al poder político. Esta política quedó enmarcada en la figura de Manuel Clouthier, quien reflejaba una visión moderna para su partido, fincada en la búsqueda del triunfo electoral como sustento para el fortalecimiento de su propio partido.

El PRI, como señalamos anteriormente, atravesaba por una situación difícil: una intensa competencia por la candidatura presidencial enmarcada en un gran debate que permeó a la sociedad, y una competencia entre políticos y tecnócratas quienes se cuestionaban quién tendría las aptitudes para poder gobernar. Dentro del Partido Oficial, los tres candidatos más representativos de los diversos grupos quedaban en Carlos Salinas de Gortari, Manuel Bartlett Díaz y Alfredo del Mazo. Existía una fuerte confrontación entre ellos y habían mostrado gran influencia durante la administración de De la Madrid.

En el aspecto jurídico, observamos que no. hubo un acuerdo político que marcara reglas y compromisos claros entre los partidos, con espacio de diálogo institucional. Los órganos electorales no tenían el nivel de evolución requerido al momento de la votación. Era un proceso para el que dadas las condiciones sociales, económicas y políticas, hubiera sido necesario un órgano de jurisdicción en pleno derecho, con magistrados nombrados por el consenso de todos y cada uno de los partidos políticos y, además, con un aparato legal con la suficiente capacidad de poder prevenir y en dado caso solucionar posibles conflictos.

La ley que reguló las elecciones de 1988 fue producto de las reformas a la ley electoral del 2 de septiembre de 1986. Otra innovación de la ley de 1986 fue la modificación del criterio de la representación de los partidos en los órganos electorales, la cual dependía del porcentaje de la votación obtenida en la elección anterior. En este escenario de gran competitividad, los Partidos Políticos tendrían un número muy parecido de representantes ante la Comisión Federal Electoral. No obstante, tomando en cuenta los resultados de 1985, el PRI gozó de una mayoría de votos en la toma de decisiones en materia electoral, lo que dejaba el control de las elecciones a las autoridades y al PRI.

Esta misma situación se daba en el nombramiento de los funcionarios de casilla, pues las autoridades electorales contaban con la atribución de nombrar a dichos funcionarios, lo que provocaba suspicacias por parte de los partidos políticos, quienes argumentaban una estrecha relación entre los funcionarios de casilla y el PRI. Otro motivo de crítica fue el Padrón Electoral, ya que se argumentaba que los Partidos Políticos no contaban con acceso a la información para poder ejercer vigilancia en la elaboración de los listados. Esto dio lugar a que en el proceso electoral de 1988 se iniciaran los trabajos para la elaboración de un nuevo padrón que garantizara una mayor confiabilidad

En cuanto a la actitud de los principales partidos políticos que participaron en la elección, tenemos que Cuauhtémoc Cárdenas basó su discurso en argumentar que el gobierno pretendía entregar nuestra soberanía nacional a Estados Unidos, al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y al capital extranjero. Cárdenas se opuso fuertemente a cualquier medida que tomaba el gobierno. La recesión económica que vivía nuestro país, el desempleo, la inseguridad y las altas tasas de inflación, que generaban gran descontento social, fueron la mejor arma para la oposición, basando su discurso en una gran denuncia contra el gobierno. Con excepción del PDM, toda la oposición se anticipaba a que el PRI y el gobierno estaban preparando un gran fraude para ganar los comicios. Así, se sostenía que si el PRI ganaba la presidencia y la mayoría en el Congreso, sería posible solamente como resultado de un gran fraude.

Manuel J. Clouthier, durante su campaña, acusaba a los miembros del gobierno de corrupción, convocó a grandes movilizaciones de presión, y hacía campaña en todas las ciudades a las que llegaba Salinas de Gortari. Clouthier pertenecía a la corriente del PAN llamada neopanista, con ideas más agresivas y menos conciliadoras con el gobierno.

Carlos Salinas de Gortari, por su parte, desarrolló su campaña en un ambiente de gran hostilidad provocada por la inflación producto de la puesta en marcha del primer pacto sectorial para la estabilidad económica, y con los costos sociales que esto generó. Así, llevó una campaña intensa por todo el país, con la convicción de construir un programa de gobierno en todas las esferas de la administración pública, ofreciendo compromisos específicos en torno a los retos del desarrollo del país, y con el objetivo de elevar el nivel de vida de las comunidades pobres.

Durante la jornada del 6 de julio de 1988 se proyectó la compleja situación social que prevalecía en el país. Una de las atracciones de las elecciones de 1988 consistió en la promesa de contar con resultados preliminares la misma noche de la jornada electoral. Esa información era de vital importancia para entender la actuación de los partidos

políticos, así como su desenvolvimiento. Todo estaba hecho, sólo se tenía que esperar cual había sido el deseo de la sociedad, por lo que cualquier sospecha en la manipulación de los resultados serviría como un detonador social.

En la noche del 6 de julio, el ánimo de que existiría un gran fraude era cada vez mayor entre los observadores y los analistas. Durante esa noche, toda la elección se enmarcó en la llamada "caída del sistema". En esos momentos no era importante el proceso legal por medio del cual se estaba llevando a cabo el conteo de los votos; la elección se centró en el anuncio de los resultados que daría la Comisión Federal Electoral, y que aparecerían en las pantallas de las computadoras, especialmente en las de los partidos políticos. Este sistema no funcionó, lo que provocó rápidamente que se declarara la existencia de fraude. Luego de las elecciones se desprendió una conclusión básica: una clara evidencia de irregularidades cometidas durante la jornada electoral, que se traducían en la posibilidad de que el PRI no hubiera obtenido el 50% de la votación que oficialmente se le atribuyó.¹³⁹

Un dato importante es el hecho de que en una de cada seis casillas, Salinas obtuvo más del 90% de los votos efectivos, correspondiendo estas casillas a zonas clasificadas como casillas no urbanas. Por otra parte, tenemos que el 10.3% de las casillas donde se emitió el 8.6% de los votos sólo había representante del PRI; donde Salinas logró el 83%, Cárdenas el 12% y Clouthier sólo el 4%. En las casillas donde no había representantes de ningún partido, Salinas consiguió el 71%, Cárdenas el 21% y Clouthier el 8%. Otro dato importante que cabe hacer notar es el hecho de que Carlos Salinas de Gortari fue favorecido con el voto rural. De esta manera, los 3.7 millones de votos o bien el 20% de diferencia entre el candidato del PRI y el candidato del FDN fueron producto de este fenómeno. En otras palabras, Salinas recibió del medio rural

¹³⁹ Cfr. Arturo Sánchez Gutiérrez, "Presentación", en *Elecciones a debate 1988*, México, Editorial Diana, 1994, pp. 9-18.

cerca de la mitad de sus votos, Cárdenas la cuarta parte y Clouthier un poco menos de la quinta.¹⁴⁰

RESULTADOS DE LA ELECCION PRESIDENCIAL CON BASE EN LAS ACTAS QUE SE ENCUENTRAN EN EL ARCHIVO GENERAL DE LA NACION

CANDIDATO	VOTOS	VOTACION EFECTIVA %
SALINAS	9,781,256	44.94%
CARDENAS	6,222,098	31.76%
CLOUTHIER	3,313,036	16.91%
MAGAÑA	166,313	0.99%
IBARRA	77,899	0.40%

Fuente: Francisco Báez, "Las piezas perdidas (ejercicios de reconstrucción)", en *Elecciones a debate 1988*, México, Editorial Diana, 1994, p. 21

Carlos Salinas de Gortari resultó oficialmente ganador de la elección presidencial, conteniendo contra cinco candidatos que posteriormente fueron cuatro, postulados por 7 partidos políticos. Los resultados oficiales dieron a Salinas una victoria equivalente a 50.36% mientras que Cárdenas obtuvo el 31.12% y Clouthier el 17.07%. Sin embargo, Salinas de Gortari sólo alcanzaba el 20 % de los votos del total de la población empadronada pues el abstencionismo fue de alrededor del 50 %.

A pesar que estas elecciones estuvieron fuertemente debatidas, sirvieron para marcar un parteaguas en la historia de nuestro , ya que se manifestó la pluralidad política de nuestro país, como muestra de esto, tenemos que en la Cámara de Diputados , el PRI conservó la mayoría, con 260 curules, en tanto que la oposición logró 240; en el Senado por su parte, la proporción fue de 60 a 4 y finalmente, en la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, el PRI ganó 34 lugares en tanto que la oposición 32.

¹⁴⁰ Cfr. Francisco Báez, "Las piezas perdidas (ejercicios de reconstrucción)", en *Elecciones a debate 1988*, México, Editorial Diana, 1994, pp. 19-36.

3.1.3. La crisis económica

Al inicio de la administración de Carlos Salinas de Gortari, la economía nacional aún experimentaba serios problemas que se manifestaban en dos ámbitos. Por una parte, la situación externa se fue haciendo cada vez más desfavorable para el país. Los rasgos más sobresalientes eran: nula disponibilidad de recursos externos adicionales, aumento de las tasas de interés internacionales y deterioro en los términos de intercambio, provocado básicamente por una nueva calda en los precios del petróleo de exportación, así como por el incremento en los precios internacionales de los granos y otras mercancías. Por otra parte, el panorama interno encontraba también dificultades provocadas por la gran incertidumbre de los agentes económicos. El país continuaba experimentando altas tasas de inflación, bajo crecimiento del producto interno bruto, aumento en el déficit público, creciente desempleo, entre otras características

3.1.3.1. El sector externo

La deuda externa es sin duda un tema de gran importancia, ya que los costos económicos, políticos y sociales han sido enormes. A principios de la década de los ochenta, la deuda mexicana equivalía más o menos a la tercera parte del PIB; para 1988 constituía alrededor de 70%. Para finales de 1987 la deuda total era de 107,600 millones de dólares. Cabe resaltar que durante el sexenio 1982-1988, el pago de la deuda externa alcanzó 95 mil millones de dólares, cifra que representaba el 95% del saldo total acumulado al 31 de diciembre de 1988, 8.5% del PIB en el periodo y finalmente el 65.3% de las exportaciones acumuladas. Por concepto de amortizaciones, México destinó 20,151 millones de dólares en el periodo comprendido entre 1982 a 1988, más 57,400 millones de dólares por pago de intereses y 12,267 millones de dólares por expatriación de capitales; en contraste, durante este lapso al

que se hace referencia, se dispuso únicamente de 32,552 millones de dólares por concepto de crédito externo.

Deuda total 1990

Deuda externa total	98.2 miles de millones
Sector público	77.8
Bancos	7.8
Banco de México	6.5
Sector privado	6.1
Deuda total/PIB	42.6%
Servicio de deuda/exportaciones	49.0%
Servicio de deuda/PIB	5.0%

Fuente: Fuente: *Mexico today*, México, INEGI, 1992, p. 103.

En el renglón del comercio exterior las exportaciones manufactureras reflejaron una tendencia a la baja en su crecimiento. No obstante que las exportaciones no petroleras descendieron en un 62.1% en relación con 1982, el petróleo crudo continuó siendo el principal producto de exportación. Este producto estratégico llegó a representar el 49.7% del total de las exportaciones mexicanas durante el sexenio de Miguel de la Madrid; en tanto que las manufacturas llegaron solo al 34.9% del total.

Comercio Exterior 1980-1990

(millones de dólares)

Concepto	1980	1985	1989	1990
Exportaciones totales	15 307.5	21 868.4	22 764.9	26 773.1
Importaciones totales	18 486.2	13 460.4	23 409.7	29 798.5
Balance	-3 178.7	+8 406.0	-844.8	-3 025.4

Fuente: *Mexico today*, México, INEGI, 1992, p. 59; y *Informe anual del Banco de México 1990*, p. 285.

Como se puede observar en el cuadro anterior, la balanza comercial de México fue deficitaria entre 1989 y 1990. El problema era que este déficit era creciente. También la balanza de pagos experimentó inestabilidad a causa de las limitaciones en la capacidad exportadora, las presión causada por las importaciones y finalmente el gran peso del pago de los intereses generados por la deuda externa.

Balanza de pagos
(millones de dólares)

Concepto	1989	1990
Cuenta Corriente	-3 960.2	-5 254.2
Ingresos	38 059.9	45 078.3
Exportaciones	22 784.9	26 773.1
Servicios no factoriales	10 100.2	11 615.6
Servicios factoriales	10 904.6	10 776.6
Transferencias	2 091.0	3 487.7
Egresos	42 020.1	50 332.5
Importaciones	23 409.7	29 798.5
Servicios no factoriales	7 690.0	9 743.3
Servicios factoriales	10 904.6	10 776.6
Transferencias	15.8	14.0
Cuenta de Capital	3 037.3	8 840.1
Pasivos	4 207.5	16 520.1
Endeudamiento	677.3	11 892.4
Inversión extranjera	3 530.2	4 627.7
Activos	-1 170.2	-7 671.0
Errores y Omisiones	1 318.5	-362.1
Banco de México		
Variación reserva bruta	271.5	3 414.3
Ajustes oro-plata y valoración	124.1	-181.4

Fuente: Informe Anual del Banco de México, p. 263

En cuanto a las inversiones extranjeras, en 1989 sólo 3 mil millones de dólares entraron a México. Para 1991 éstas habían aumentado a 12.3 mil millones, de los cuales 4.8 se destinaron a inversión directa y 7.5 a portafolio. De la inversión directa, el 58.6 % se destinó a la industria, el 32.2 a los servicios, el 7.2 al comercio, el 1.5 a las actividades extractivas y el 0.4 a la agricultura.

Origen de inversiones extranjeras 1991

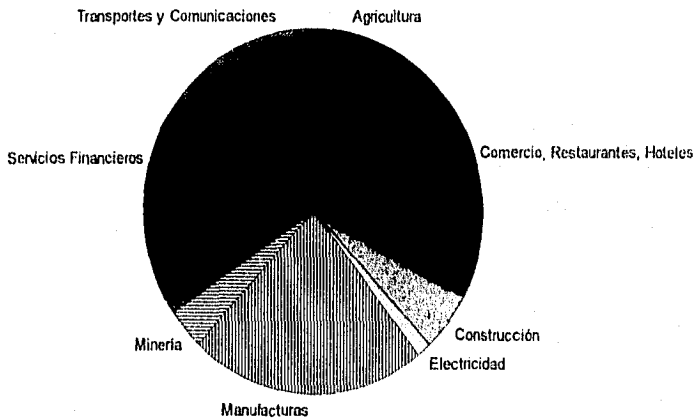
País	Porcentaje
Estados Unidos	66.9
Francia	14.0
Holanda	3.4
Alemania	2.1
Canadá	2.1
Japón	2.1

Fuente: SECOFI: Dirección General de Inversión Extranjera.

3.1.3.2. Estructura de la producción

Durante 1988, el Producto Interno Bruto se elevó únicamente 1.1% en tanto que la inflación anual alcanzó el 51,7%, más de 100 puntos porcentuales por debajo del año anterior, a esto se suma el hecho de que el Producto Interno Bruto per cápita cayó al 0.8%, el nivel más bajo de toda la década. Para 1990, el PIB de México fue de 238 mil millones de dólares, ocupando el decimoquinto lugar a nivel internacional y el segundo en América Latina después de Brasil. El producto interno per cápita fue de 2 936 dólares. En los últimos años, las actividades primarias, agricultura y minería, experimentó una baja considerable; mientras que los sectores de servicios y de manufacturas aumentan su participación en la economía mexicana. Sin embargo, existe una gran concentración económica que se manifiesta en una grave diferencia de desarrollo regional. Por ejemplo, el D.F. absorbe el 27% del total del PIB, al mismo tiempo que otras regiones no alcanzan ni el 5%, como el caso del sudeste.

Estructura del PIB 1990



Fuente: Tom Barry, *México una guía actual*, México, Editorial Ser, 1993, p. 157.

Para 1988, los servicios, así como algunos sectores del sector de la manufactura, reflejaron un crecimiento. Los servicios financieros crecieron en un 2.7%, los transportes en un 2.8%, el sector eléctrico 5.4%, los textiles y las prendas de vestir 2.5%, la industria de la siderurgia 6.5%, la fabricación de maquinaria y equipo 11%, el comercio 1.2%, la industria química 1.6%; en tanto que la minería, la industria editorial y los servicios comunales se mantuvieron prácticamente rezagados. En lo que respecta a las actividades que reflejaron un decrecimiento, la industria maderera bajó en un 7.7%, los minerales no metálicos 3.9%, la construcción 3.3%, el sector agropecuario 3.6%, la agricultura 4.55% y finalmente la ganadería un 2.85%.

El volumen de la producción industrial se elevó solamente el 1.8%, cifra poco considerable si tomamos en cuenta el crecimiento del 4.1% registrado el año anterior. La producción manufacturera por su parte se incrementó en 3%, como resultado al avance en la producción de bienes para la formación de capital (11.1%) así como a la maquila de exportación (14.8%). Mientras tanto, la producción de bienes de uso intermedio creció solamente 2.4%. 7 De una manera general, se puede decir que de las 53 ramas que integran la industria manufacturera en México, 26 lograron un incremento superior al 3%, 20 lo hicieron por encima de la media, 9 por debajo y las 18 restantes presentaron caídas.

Por otro lado, durante el mismo año el salario mostró un descenso del 11.3% con relación a los precios de 1985. La tasa de desempleo variaba entre un 13% de la Población Económicamente Activa, en tanto que el grado de desempleo y subempleo representaba a más de 17 millones de personas, es decir, el 68% de la población en condiciones de trabajar. Aunque en 1988 se logró controlar y bajar la inflación, la economía mexicana prácticamente no avanzó en la superación de la crisis e incluso cobraron fuerza determinadas tendencias, -principalmente la apertura económica y el estímulo y crecimiento exportador- que, de no completarse a tiempo, podrían incidir en un crecimiento bastante desigual entre los distintos sectores económicos y sociales.

3.2. La situación externa

El inicio del sexenio del presidente Carlos Salinas coincide con la llegada de cambios profundos en las estructuras mundiales producto de la Segunda Guerra Mundial. Dentro de estas aceleradas transformaciones hay algunos elementos sobresalientes: el fin de la Guerra Fría, una nueva ola democrática a nivel mundial, la aparición nuevamente de grandes conflictos internacionales, el fortalecimiento de un proceso de globalización e interdependencia económica con el consecuente surgimiento de bloques comerciales y la pérdida de hegemonía económica por parte de Estados Unidos frente a otros polos de poder económico como Japón y Alemania. Estas grandes características servirán de hilo conductor para describir la situación internacional para fines de la década de los ochenta y principios de los noventa. El criterio básico es describir el ambiente internacional al inicio de la administración salinista, para luego evaluar la capacidad de negociación internacional de México y analizar el uso que se le otorgó en las acciones concretas de política exterior del gobierno mexicano. Aunque en algunos momentos nos referiremos, cuando sea necesario para efectos de este trabajo, a sucesos que ocurrieron ya avanzada la década de los noventa.

3.2.1.- El fin de la Guerra Fría

3.2.1.1. Antecedentes de la *Distensión*

El 20 de enero de 1989, día en que George Bush tomó posesión como presidente, era difícil pensar que Estados Unidos y la Unión Soviética podrían alcanzar acuerdos históricos en materia de desarme. No obstante, las relaciones entre ambas naciones mejoraron debido en gran parte a la buena disposición al diálogo de los mandatarios de los dos países y a las condiciones internas en la Unión Soviética. Para Mijail Gorbachov era claro que el aparato de poder militar de su país resultaba oneroso y, además, distraía recursos que podían orientarse a la atención de necesidades más

apremiantes. De ahí que la URSS se propusiera el desmantelamiento de su aparato militar no sólo con el ánimo de mejorar la relación con Occidente, sino porque significaba una pesada carga para su agotada economía. Estados Unidos, por su parte, empezó a negociar este asunto con mayor flexibilidad también agobiado por el alto costo de la carrera armamentista.

Luego de un significativo esfuerzo de concertación entre los especialistas y negociadores de los dos países, los presidentes de ambas naciones firmaron el Tratado START I durante la cuarta reunión cumbre efectuada en Moscú el 31 de julio de 1991. Los tres encuentros previos se habían sostenido en la Isla de Malta del 2 al 3 de diciembre de 1989, en Estados Unidos del 31 de mayo al 3 de junio de 1990, y en Helsinki en septiembre de 1990. Las partes contratantes acordaron reducir en un 30 por ciento los arsenales totales, y en un 50 por ciento los misiles balísticos intercontinentales que amenazaban a Estados Unidos. Incluso algunos observadores reconocían que Gorbachov estaba cediendo más que su contraparte, lo cual resultó decisivo para el trascendental acuerdo.

El proceso pacificador alcanzó uno de los puntos más importantes el 1 de julio de 1991 cuando se firmó el acuerdo de disolución del Pacto de Varsovia, creado en 1955 por los países socialistas para hacer contrapeso a la OTAN. Posteriormente, en octubre de 1991, Gorbachov propuso la eliminación de las armas nucleares tácticas de la URSS. Como inmediata respuesta, los ministros de defensa de la OTAN aprobaron la reducción del 80 por ciento de su arsenal nuclear en Europa.

Respecto al asunto en Afganistán, la nueva política de tolerancia de la URSS contribuyó a fortalecer el clima de paz. En este contexto, la guerra civil en Afganistán, iniciada en 1978 por una rebelión musulmana contra el gobierno establecido, entró en su fase final. Después de la firma de los Acuerdo de Paz en Ginebra en abril de 1988, entre Estados Unidos, la Unión Soviética, Pakistán y Afganistán, para poner fin a las hostilidades en este último país, se acordó el retiro de las fuerzas de ocupación

soviéticas, estimadas en 115, 000 elementos. La mitad del contingente soviético salió de Afganistán el 15 de agosto de 1988 y el resto abandonó el país el 15 de febrero de 1989.

3.2.1.2. La desintegración de la URSS

Desde tiempo atrás, Mijail Gorbachov impulsó un proceso de profundas reformas económicas y políticas conocidas como *perestroika* y *glasnot* con el fin de insertar a la URSS en la nueva dinámica mundial y corregir los problemas que se suscitaron a partir de una crisis interna profunda que amenazaba su permanencia como nación. Los fracasos del socialismo soviético y la búsqueda de un sistema más equitativo que condujera a obtener mejores niveles de vida para los casi 285 millones de ciudadanos de la URSS empujaron al gobierno encabezado por Gorbachov a buscar cambios en las estructuras más recónditas del sistema soviético. Sin embargo, las secuelas súbitas de la *perestroika* fueron la caída de la producción, el incremento de los precios y el desabasto. Estas consecuencias y la liberación ideológica propuesta por la *glasnot* produjeron una ebullición política general y una tendencia secesionista que en un principio promovieron las tres repúblicas bálticas: Letonia, Estonia y Lituania, las cuales hasta entonces habían sido parte de la Unión Soviética.¹⁴¹

El descontento político continuó a pesar de que se habían tomado medidas importantes tales como la derogación de la rectoría del Partido Comunista, el establecimiento de las bases para un pluripartidismo político y el inicio de un régimen presidencialista, entre otras. Además, el deterioro de los niveles de vida se acrecentó. Las medidas orientadas a sanear la economía no habían surtido el efecto deseado ya que en agosto de 1990 se presentó una severa escasez de productos de primera necesidad y de uso generalizado como pan, huevo, mantequilla y -lo que era grave puesto que el invierno se acercaba- combustible. En diciembre de 1990, el todavía gobierno soviético solicitó

¹⁴¹ Ver Ana T. Gutiérrez del Cid, "Algunas reflexiones sobre las causas económicas y políticas de la desintegración de la URSS", en *Relaciones Internacionales*, No. 54, abril-junio 1992, pp. 23-30.

urgentemente la ayuda de Estados Unidos. La URSS consiguió un préstamo de emergencia; obtuvo ayuda médica y alimentos; sin embargo, la asistencia resultó insuficiente.

El 18 de agosto de 1991, un comando de militares de la vieja guardia soviética intentó deponer al presidente de la URSS. El grupo alzado estaba compuesto por destacados miembros del gabinete de Gorbachov, como el ministro de defensa y el jefe de la KGB. El intento de golpe fue sofocado por las fuerzas democráticas aglutinadas en torno al líder Boris Yeltsin, quien se erigió como el principal rival y opositor político de Gorbachov. A partir de entonces, el presidente soviético tuvo que hacer frente al incremento del prestigio de Yeltsin, lo que le representó una clara desventaja política. El malogrado golpe de Estado tuvo consecuencias inmediatas y trascendentales para la vida política de la nación. Los soviéticos exigieron la renuncia del gabinete en pleno y de Gorbachov por su presunta vinculación con el movimiento armado. Inmediatamente después, el Partido Comunista de la Unión Soviética fue disuelto en lo que se consideró una decisión sin precedentes.

La corriente secesionista se acrecentó en otras repúblicas soviéticas tales como Ucrania y Moldavia. Sin duda, el golpe de Estado que no prosperó fue determinante en el proceso de desintegración de la Unión Soviética. Gorbachov se mantuvo al frente del gobierno soviético intentando evitar por todos los medios la disolución de la Unión. Sin embargo, el 8 de diciembre de 1991, Rusia, Ucrania y Bielorrusia, suscribieron un acuerdo en la ciudad de Minsk por medio del cual señalaban que la URSS como sujeto de derecho internacional y realidad geopolítica ya no existía. Por tanto, las tres repúblicas optaron por la creación de una nueva comunidad abierta a todos los estados de la antigua Unión Soviética.

El 21 de diciembre de 1991, once de las doce repúblicas que en ese entonces todavía integraban a la URSS, excepto Georgia que estaba inmersa en una guerra interna, firmaron un acuerdo en Kasajstán que puso fin a la Unión Soviética y creaba la

Comunidad de Estados Independientes (CEI). Cuatro días después, justamente el día de Navidad de 1991, Mijail Gorbachov anunciaba su dimisión y entregaba el control de las armas nucleares soviéticas a Yeltsin. Inmediatamente después, el presidente estadounidense, Bush, otorgó su reconocimiento a la CEI. La desintegración de la Unión Soviética dejaba al mundo un futuro incierto. El territorio de lo que fuera esa nación incluía 102 grupos étnicos distintos, cada uno con identidad propia y, en muchos de los casos, con pretensiones de autonomía. En cuanto la unidad de la gran nación empezó a resquebrajarse, algunos de estos grupos reclamaron su derecho a la autodeterminación y la violencia no se hizo esperar. En Georgia, Moldavia y Azerbaiján, las dificultades se habían iniciado desde la época de Gorbachov.¹⁴²

Con todos estos acontecimientos el fin del enfrentamiento bipolar de los bloques occidentales y orientales se hacía oficial. En una reunión en París en 1991, el presidente de Estados Unidos anunciaba el fin de la Guerra Fría y la aparición de un nuevo orden internacional.

3.2.2.- La nueva ola democrática

A finales de la década de los ochenta, el mundo experimentó una nueva ola democrática que se reflejó en la llegada al poder de diferentes gobiernos que accedían en forma democrática. Sin embargo, este tránsito democrático tuvo sus conflictos y sus problemas particulares para cada país como consecuencia, natural, de este proceso.¹⁴³

En Europa del Este, como consecuencia de los cambios operados en la URSS, las corrientes separatistas latentes en Albania, Bulgaria, Checoslovaquia, Hungría,

¹⁴² Para mayor información se puede consultar: Edit Antal, *Crónica de una desintegración*, México, UNAM, 1994; y Robin Blackburn (comp.), *Después de la caída: el fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*, México, UNAM, 1994.

¹⁴³ Sobre este tema, se puede consultar: Samuel P. Huntington, *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Paidós, 1994. Un buen trabajo que también aborda esta temática es el compilado por Ricardo Méndez Silva, *Tendencias del cambio democrático*, México, UNAM, 1994, especialmente su artículo "La democracia, debut y conflicto en las Relaciones Internacionales", pp. 11-29.

Polonia, RDA, Rumania y Yugoslavia, comenzaron a brotar con mayor auge a partir de 1989. De esta forma, en Polonia el primer dirigente no comunista, Tadeus Masowiecki, ascendió al poder a mediados de 1989 después de más de 40 años de un régimen socialista. Con su llegada, el país se enfíló de lleno hacia la apertura comercial y la transformación de su aparato productivo. En 1990 se llevaron a cabo elecciones libres en las que resultó electo el popular líder obrero, Lech Walesa, quien luchaba en pos de la democracia polaca desde muchos años antes.¹⁴⁴

Por su lado, también en 1989, miles de alemanes del Este se manifestaron en las calles para demandar cambios democráticos y mayores libertades. La presión popular creció a tal grado que centenares de familias decidieron huir al Occidente por la frontera con Hungría. Hubo cambios profundos pero insuficientes, como la renuncia del líder del partido socialista y la dimisión del pleno del buró del partido. Así, el 9 de noviembre se inició el derrumbe del Muro de Berlín, que durante 26 años había dividido la capital de esa nación y representaba un símbolo de la Guerra Fría. El proceso de transformaciones aceleradas en ese país culminó el 3 de octubre de 1990 cuando las dos Alemanias se reunificaron.¹⁴⁵

En Hungría se formó el Partido Socialista Húngaro (MSZP) en octubre de 1989, cuya plataforma establecía la instauración de un socialismo democrático que diera origen a un Estado Constitucional con elecciones libres y un sistema multipartidista, con una separación real de poderes y el pleno reconocimiento a la propiedad privada con el propósito de propiciar una economía de libre mercado. En marzo de 1990, los húngaros realizaron las primeras elecciones parlamentarias desde 1947. En esa ocasión, el Partido Democrático Húngaro de centro-derecha resultó el triunfador y Hungría se encaminó por la vía democrática.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Maya Latynski, "Poland May 27, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *New democratic frontier: a country by country report on elections in Central and Eastern Europe*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 1992, p. 109

¹⁴⁵ Daniel I. Gordon y Fred W. Reinke, "East Germany, March 18, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *op. cit.*, p. 37.

¹⁴⁶ Thomas O. Molia, Hungary, March 25, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *op. cit.*, p. 58.

En cuanto a Rumania, el proceso de transición democrática no estuvo exento de actos violentos. Hacia finales de 1989, miles de rumanos habían muerto durante la manifestación de repudio en contra del dictador Nicolai Ceaucescu, quien finalmente cayó ejecutado el 25 de diciembre de 1989. Al año siguiente, también los rumanos llevaron a cabo elecciones libres de las cuales emergió el nuevo gobernante Ian Iliescu.¹⁴⁷ Otros sucesos que también destacaron a nivel mundial fueron las manifestaciones que tuvieron lugar en Checoslovaquia desde noviembre de 1989. Estas protestas culminaron con el regreso del líder opositor Alexander Dubcek quien protagonizó el movimiento democratizador de 1968, conocido como la Primavera de Praga. En junio de 1990 se realizaron elecciones nacionales que llevaron a la presidencia de ese país al escritor y líder popular Vaclav Havel, quien fue elegido democráticamente el 5 de julio por la Asamblea Federal.¹⁴⁸ Sin embargo, la tendencia secesionista tuvo éxito en esta república centroeuropea y el 17 de julio de 1992 se decidió la división de este país en dos estados independientes a partir del 1 de enero de 1993: la República Checa y la Eslovaca.

América Latina fue también escenario de una transición democrática, pacífica y espontánea. Un hecho que hay que destacar es que para mediados de 1991 los 34 estados pertenecientes a la OEA eran gobernados por regímenes democráticos. En el seno del Cono Sur del Continente, el 1 de mayo de 1989 hubo elecciones en Paraguay para suplir a Alfredo Stroessner, derrocado a principios de febrero después de 34 años en el poder. El 14 de diciembre de 1989, después de 16 años de dictadura militar encabezada por Augusto Pinochet, Chile llevó a cabo comicios presidenciales, en los que resultó electo el candidato de una coalición de partidos de todas las ideologías, el Demócrata Cristiano Patricio Alwyn, quien derrotó a Hernán Buchi, candidato de la dictadura.¹⁴⁹

¹⁴⁷ Thomas Carothers, "Romania, May 20, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *op. cit.*, p89.

¹⁴⁸ Robin Carnahan y Judith Corley, "Czechoslovakia, June 8 and 9, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *op. cit.*, p132.

¹⁴⁹ Ver para el caso de América Latina en general: Joan Nelson et. al., *Intricate links: democratization and market reforms in Latin America and Eastern Europe*, E.U., Transaction Publisher, 1994.

En octubre de 1989, por primera vez desde los años setenta, los brasileños eligieron directamente a su presidente. Como ninguno de los casi 20 candidatos obtuvo la mayoría requerida, el 17 de diciembre el centroderechista Fernando Collor de Mello e Ignacio "Lula" Da Silva, del izquierdista Partido de los Trabajadores, se disputaron el poder en una segunda vuelta, en la que Collor de Mello superó a Da Silva. El triunfador asumió la presidencia de ese país en marzo de 1990. Sin embargo, dos años después la sociedad brasileña lo acusó de corrupción, exigió el enjuiciamiento y la separación del cargo del presidente. En Venezuela, el presidente Carlos Andrés Pérez, que había ganado las elecciones y accedido a la presidencia en 1988, se vio envuelto en acusaciones por malversación de fondos públicos. El 31 de agosto de 1993 fue retirado de la presidencia por decisión del Congreso al encontrarlo culpable.¹⁵⁰

Igualmente, en este lapso hubo elecciones populares en naciones como Argentina y Uruguay que recientemente habían retomado la vía de la democracia. Así, el 14 de mayo de 1989 se anunció la victoria de Carlos Saúl Menem, candidato presidencial del partido opositor argentino, el Justicialista, quien se convirtió en el sucesor de Raúl Alfonsín. En Uruguay hubo un segundo proceso electoral luego de las dictaduras militares que los uruguayos habían soportado desde mediados de la década de los setenta y, el 26 de noviembre de 1989, Luis Alberto Lacalle, del Partido Blanco, triunfó sobre su opositor del Partido Colorado.

En el Perú, el 28 de julio de 1990 el candidato independiente Alberto Fujimori venció en las urnas al político escritor Mario Vargas Llosa, durante una contienda electoral muy competitiva. Ya en el poder y ante la creciente influencia que había adquirido Sendero Luminoso, el presidente Fujimori, apoyado por el ejército, disolvió el Congreso de su país, suspendió la Constitución e intervino el Poder Judicial el 5 de abril de 1992. Por otra parte, el 18 de agosto de 1989 fue asesinado el candidato a la presidencia de Colombia, Carlos Galán, por el poderoso Cartel de Medellín. El presidente Virgilio

¹⁵⁰ Ver Arturo Valenzuela y Juan J. Linz, *The failure of presidential democracy*, E.U., Johns Hopkins University Press, 1994.

Barco respondió enérgicamente a la declaración de guerra contra el gobierno que hicieran los narcotraficantes. El 27 de mayo de 1990 asumió la presidencia César Gaviria y de inmediato se lanzó a una lucha sin cuartel contra el narcotráfico logrando mantener cierto equilibrio sin ceder a las presiones terroristas.

En el área centroamericana destacó el caso de Panamá. Después de algunos problemas postelectorales, Estados Unidos anunció el envío de más tropas a la zona del Canal. Meses después, el 20 de diciembre de 1989, el ejército estadounidense, apoyado por las tropas instaladas en Panamá, invadió el país en una misión que, según la versión del gobierno de Estados Unidos, estaba destinada a proteger las vidas norteamericanas, restaurar el proceso democrático, preservar la integridad de los tratados del canal panameño y aprehender a Manuel Antonio Noriega por cargos de narcotráfico. En forma paralela al lanzamiento de la operación militar, Bush reconoció como gobierno legítimo al integrado por el ex-candidato presidencial opositor, Guillermo Endara. Este juró como Primer Mandatario de su país en la base militar estadounidense en el Canal de Panamá, y desde ahí convocó a los militares panameños a no interferir la invasión estadounidense. Cinco días después, Endara informó que no convocaría a elecciones y que ejercería el cargo por el término normal de cinco años.¹⁵¹

Por otro lado, el inicio de la pacificación en los países de América Central fue otro de los hechos significativos del periodo. A pesar de las graves dificultades económicas, las condiciones políticas de la mayoría de los países centroamericanos comenzaron a mejorar ligeramente a finales de la década de los ochenta. Así, por ejemplo, después de 10 años en el poder, el presidente nicaragüense, Daniel Ortega Saavedra, aceptó que se realizaran elecciones a cambio de que se desmovilizaran las fuerzas contrarevolucionarias. La jornada electoral, que se celebró el 25 de febrero de 1990, concentró la atención del mundo entero. El propio Daniel Ortega reconoció su derrota y

¹⁵¹ Para información más detallada ver: Jorge Tumer, "Tendencias del cambio democrático en Panamá", en Ricardo Méndez Silva (comp.), *op. cit.*, pp. 63-72.

entregó el poder pacíficamente a la nueva presidenta: Violeta viuda de Chamorro. Junto con los comicios nicaragüenses, el triunfo de Rafael Leonardo Callejas en Honduras en noviembre de 1989, y las elecciones celebradas en Costa Rica, el 4 de febrero de 1990, en las que ganó Rafael Angel Calderón Fournier, representaron momentos destacados en los anales políticos de la región.

A contracorriente de las muestras democráticas, después de algunos avances en la pacificación de Guatemala, el 25 de mayo de 1993, el presidente Jorge Serrano Elías protagonizó un autogolpe al suspender las garantías individuales y disolver los poderes legislativos y judicial. Pocos días después del golpe, Serrano fue obligado a abandonar el país y el Congreso nombró como presidente sustituto a Ramiro de León Carpio. En el ámbito de los países del Caribe, el 7 de febrero de 1991 accedió al poder en Haití el popular líder político y eclesiástico, Jean Bertrand Aristide, el primer presidente electo de esa nación. Pero en septiembre, un golpe de Estado lo depuso cuando tenía sólo siete meses en el cargo.

También África fue alcanzada por la ola democrática de finales de la década de los ochenta. En el año de 1989 el bastión del racismo oficial en el mundo cayó con las reformas iniciadas por el presidente De Klerk en Sudáfrica. El 11 de febrero de 1990 fue liberado Nelson Mandela, el popular líder de color y dirigente del Congreso Nacional Africano (CNA) -movimiento antiapartheid- quien había permanecido preso por razones políticas durante más 27 años. Las reformas continuaron, no sin dificultades interétnicas e intertribales, hasta que a principios de agosto de 1990 el CNA decidió suspender la lucha armada contra el gobierno. A lo largo de 1991 se siguió consolidando el proceso democrático en ese país con la derogación de las leyes e instituciones que sostenían al apartheid desde 1948.

3.2.3. Los grandes conflictos internacionales

3.2.3.1. La Guerra del Golfo Pérsico

A principios de la década de los noventa, los acontecimientos mundiales hacían predecir que el predominio del poder militar que había caracterizado las relaciones internacionales por casi cinco décadas terminaba al mismo tiempo que se inauguraba una época donde el predominio económico daría forma a un nuevo orden internacional. Sin embargo, cuando todo indicaba que el mundo estaba entrando en una nueva era de paz, el 2 de agosto de 1990 el presidente iraquí Saddam Hussein decidió invadir al vecino país de Kuwait con el fin de anexarlo a su territorio. La Guerra del Golfo Pérsico fue la primera guerra de la posguerra fría y su primera consecuencia puesto que el vacío de poder que dejó la desaparición del enfrentamiento bipolar fue aprovechado por Irak para tratar de extender su poder en la región.

Esta invasión que violentaba el derecho Internacional fue condenada por la mayoría de los países. Por su parte, los integrantes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas votaron unánimemente a favor de implantar severas medidas económicas contra Irak con el propósito de forzar a Hussein para liberar Kuwait. Con esta anexión, Irak hubiera controlado casi la quinta parte de las reservas probadas de petróleo en el mundo. Ante la negativa de Hussein para liberar a la nación invadida, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó el uso de la fuerza para restaurar la independencia de Kuwait. Después de agotarse los recursos diplomáticos, en una operación conocida como "Operación Tormenta del Desierto", el 17 de enero de 1991 las fuerzas de coalición encabezadas por Estados Unidos iniciaron un poderoso ataque aéreo contra puntos estratégicos de Irak.

Por su parte, Hussein respondió lanzando proyectiles en contra de la población civil de Israel. Pero a petición de Estados Unidos esa nación se abstuvo de responder a los ataques, lo que previno un posible desbordamiento de las hostilidades en la región y

un resquebrajamiento de la alianza en contra de Irak. Privaba una atmósfera de incertidumbre y temor en todo el globo terráqueo. Hussein, mientras tanto, hizo un llamado a la población islámica a unirse a una "guerra santa", lo que provocó algunas manifestaciones de adhesión al líder iraquí en naciones tradicionalmente divididas por diferencias religiosas como Siria, Líbano, Jordania y los territorios ocupados de Israel. El 24 de febrero de 1991 se inició la ofensiva terrestre. La embestida debilitó a Irak, de manera que las milicias de los aliados lograron, en unos cuantos días avanzar sobre Kuwait y penetrar territorio iraquí. El 28 de febrero de 1991, George Bush anunció que Kuwait había sido liberada y que se había derrotado al invasor. Al día siguiente, Irak aceptó la rendición incondicional y ordenó el cese al fuego.¹⁵²

Las hostilidades en el Medio Oriente puestas de manifiesto con la Guerra en el Pérsico obligaron a Occidente a voltear la mirada hacia esa explosiva zona del orbe y a reconocer que constituía uno de los focos de inestabilidad que comprometían la paz del mundo. Después de una ardua labor diplomática de Estados Unidos con el apoyo de la Unión Soviética, del 30 de octubre al 2 de noviembre de 1991, se realizó en Madrid la primera conferencia de paz sobre Medio Oriente, bajo los auspicios de ambas naciones. Fue la primera vez en 43 años que árabes e israelitas se sentaban a conversar en la misma mesa.¹⁵³

El conflicto en la Ex-Yugoeslavia

A finales de la década de los ochenta, Yugoslavia fue también escenario de agudos antagonismos interétnicos. Estos conflictos culturales no eran nuevos puesto que

¹⁵² Para ampliar la información sobre este conflicto se recomiendan: Tareq Y. y Jacqueline S. Ismael, *The Gulf War and the new world order: international relations of the Middle East*, E.U., University Press of Florida, 1994; Ken Matthews, *The Gulf Conflict and international relations*, Londres, Routledge, 1993.

¹⁵³ Sobre el tema del Medio Oriente, un trabajo importante es el desarrollado en el número 67 de la revista *Relaciones Internacionales*, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio de 1995, coordinado por la profesora María de Lourdes Sierra, en el cual aparecen artículos de los profesores Zidane Zeraoui y Jaime Isla, destacados especialistas en el tema, entre otros investigadores.

existían desde tiempo atrás, sólo que habían sido neutralizados por el prolongado régimen de Tito. El origen del problema se localiza en motivos territoriales y de dominación regional, que hicieron aflorar antiguas diferencias que por años se mantuvieron ocultas y que provocaron el choque de culturas, de razas, de religiones, y de cosmovisiones mutuamente excluyentes. Además es importante destacar y tener en mente la preciada situación geopolítica de la otrora Yugoslavia, ya que su territorio es considerado estratégico desde el punto de vista de Europa Occidental.

La conjunción de cuatro factores explican la complejidad de la guerra civil: un conflicto nacionalista que se conformó en dos bandos; un conflicto religioso entre los ortodoxos serbios, los católicos croatas y eslovenos y los musulmanes bosnios; un conflicto étnico entre serbios y croatas a pesar del origen eslavo común; y un conflicto ideológico entre los resabios socialistas y el emergente capitalismo. A todo esto había que agregar el trasfondo de una profunda división económica entre el norte desarrollado e industrial de la Ex-Yugoeslavia y el sur agrícola y subdesarrollado.

Para mediados de 1991, la violencia se había desencadenó en esa nación. Los enfrentamientos aislados desembocaron en una sangrienta guerra civil. Las hostilidades comenzaron en junio, cuando Eslovenia y Croacia proclamaron su independencia. Ambas regiones estaban tradicionalmente orientadas hacia occidente. Algunos elementos militares fueron enviados a Eslovenia por parte del gobierno yugoslavo, de origen serbio, a fin de contener el intento de secesión. El conflicto se complicó con la insistencia separatista de Croacia y el apoyo del ejército yugoslavo a la minoría serbia de esa república, que se pronunció en contra de las intenciones Independentistas de la nación croata.

Cuando las diferencias de los contrarios se agudizaron en enfrentamientos en Bosnia-Herzegovina, el conflicto se tornó más sangriento. En actos de fanatismo racista, los serbios recurrieron a lo que se denominó "limpieza étnica". Esta medida consistió en el exterminio de los grupos musulmanes y en la violación sistemática de sus mujeres con

el propósito de procrear hijos con sangre serbia. En diferentes lugares se descubrieron campos de concentración donde los serbios encerraban a sus prisioneros.

Un rasgo particular de este complicado conflicto fue la participación de civiles directa y masivamente, además de los ejércitos respectivos. Las Naciones Unidas se vieron limitadas respecto a la influencia que podían ejercer en el conflicto, pues si bien podían llegar a acuerdos con el gobierno de Serbia o alguna de las fuerzas organizadas, éstas no estaban en condiciones de poder asegurar el apaciguamiento de los civiles.¹⁵⁴

3.2.4. Globalización y bloques comerciales

Para finales de la década de los ochenta y principio de la de los noventa, el mundo se caracterizó por el aceleramiento de un proceso de globalización e interdependencia. Los rasgos más importantes de este fenómeno eran: la internacionalización de los capitales financieros, la globalización de los procesos productivos y de los servicios, la conformación y fortalecimiento de bloques comerciales regionales, la reducción de las barreras arancelarias y la aparición de nuevos obstáculos al comercio, la creciente aplicación de la innovación tecnológica en los procesos productivos para mejorar la productividad y elevar la calidad de los productos, un creciente desarrollo en las telecomunicaciones y los transportes, una mayor interdependencia respecto al mercado de las materias primas, un aceleramiento de la migración internacional, y el surgimiento de nuevas fuentes de insumos, entre otras particularidades.

Respecto a los bloques regionales, tres fueron los que destacaron: la consolidación del proceso de integración en Europa, el nuevo dinamismo de la Cuenca del Pacífico Asiática y el surgimiento del bloque comercial en América del Norte al firmarse un tratado de libre comercio entre Estados Unidos y Canadá.

¹⁵⁴ Sobre el caso de Yugoslavia ver: Susan L. Woodward, *Balkan tragedy: chaos and dissolution after the Cold War*, E.U., Brookings Institution, 1995 y Misha Glenny, *The fall of Yugoslavia: the third Balkan war*, E.U., Penguin Books, 1994.

3.2.4.1. La integración europea

Al tiempo que la ex-URSS y Europa Oriental modificaban sus estructuras internas y buscaban redefinir su identidad, el resto de Europa continuaba inserto en un proceso de integración, suprimiendo barreras arancelarias y obstáculos fronterizos para dar vida a su viejo proyecto de la Comunidad Europea el cual entraría en vigor a partir del 1 de enero de 1993. Un momento crucial para este proceso fue la reunión que se llevó a cabo en la ciudad de Maastricht, entre el 9 y el 10 de diciembre de 1991. En aquella ocasión, los doce jefes de Estado y de gobierno que representaban a los Estados miembros aprobaron el Tratado de la Unión Europea que significó un avance más en los pasos hacia una unión económica.¹⁵⁵

El Tratado de Maastricht mostraba la posición de los doce países más fuertes en Europa para hacer frente a las transformaciones mundiales de aquel momento. Para algunos especialistas, el Tratado no era más que una simple etapa dentro de un proceso mucho más amplio y complejo que involucraría también, en un futuro, al resto de las naciones europeas. La diferencia clara entre el Tratado de Maastricht y los anteriores era sin duda su finalidad expresa de ser el Tratado de la Unión Europea, a la vez que contenía los mecanismos para lograr este objetivo con el establecimiento de fechas concretas.

Cuatro puntos principales destacaban en el Tratado de Maastricht. En primer lugar, el acuerdo ampliaba la proyección misma de la Comunidad. Formalmente, quedaba establecida la Unión Europea. El cambio ampliaba sustancialmente las actividades de la Unión y comprendía prácticamente cualquier política gubernamental que antes competía exclusivamente al Estado-nacional. De esta forma se ampliaban las diez actividades originales que mencionaba el Tratado de Roma y que eran esencialmente económicas. Se creaba una política exterior y una de defensa comunes y se fijaba

¹⁵⁵ El Tratado de la Unión Europea representó una consecución de los Tratados de Roma de 1957 y del Acta Única Europea de 1987, los cuales habían creado y dado forma original a la Comunidad Económica Europea.

como objetivo la creación de una política de seguridad para toda la Unión. Asimismo, quedaban establecidas como actividades de la Unión los asuntos relacionados con la salud, la educación, el medio ambiente, la política industrial y la protección de los derechos de los consumidores. A la vez entró en proceso de análisis, para su eventual inclusión, la cooperación en políticas migratorias, el derecho común sobre el tratamiento de trabajadores (capítulo social del cual Inglaterra quedó excluida) y, de manera muy importante, la creación de una ciudadanía europea.¹⁵⁶

Un segundo punto de gran trascendencia por su sentido innovador era el que se refería al nuevo marco macroeconómico de la Unión. Dentro de éste, los elementos más obvios eran el borrador, calendario y condiciones acordados por los países miembros para que, antes del fin de siglo, existiera una sola moneda y un banco central europeo. Una vez ratificado el Tratado de Maastricht, tanto la Comisión Europea como el Consejo de Ministros asesorarían directamente a cada miembro de la comunidad en la formulación y aplicación de su política económica para verificar que estos estuvieran progresando de una manera efectiva hacia la consolidación de la Unión Monetaria y Económica.

El tercer punto importante del Tratado estaba relacionado con la toma de decisiones al interior de la Unión. Es así como se crearía lo que algún experto llamó "un gobierno de los Estados miembros, por los Estados miembros y para los Estados miembros"; un conclave que tomaría las decisiones y que estaría integrado por sus propios ministros. Las instituciones de la comunidad, tales como el Consejo de Ministros, la Comisión, el Parlamento Europeo y la Corte Europea de Justicia, cobrarían una nueva fuerza en la toma y ejecución de decisiones de las diferentes naciones, procesos que antes se realizaban al interior de ellas mismas. Se trataría ahora de un gobierno de Estados formados por Estados.

¹⁵⁶ Ver David M. Harrison, *The organisation of Europe: developing a continental market order*, Londres, Routledge, 1995.

El cuarto punto tenía que ver con controles, es decir, con la fijación de límites de acción para la Unión y específicamente para el virtual gobierno central europeo que pareciera estar en gestación. Se establecía el llamado principio de "subsidiaridad" en un momento histórico de suma importancia por las transformaciones que se estaban llevando a cabo en los países orientales del viejo continente. A través de este principio se establecía que la Unión actuaría en aquellas áreas que no cayeran en su competencia exclusiva si y sólo si los objetivos de la acción propuesta no pudieran ser alcanzados por los Estados miembros.¹⁵⁷

3.2.4.2. Japón y la Cuenca del Pacífico

Entre 1989 y 1994, Japón continuó estando a la cabeza de las naciones asiáticas en términos de competencia económica y comercial. El superávit japonés, durante estos años, obligó a otras regiones del mundo a incrementar la producción a través de nuevas inversiones y mejoras en la planta científico-tecnológica para no perder el nivel de competitividad al que empujaba el dinámico y eficiente Japón. En 1991, el comercio de Japón con los países de la Cuenca del Pacífico Asiática superó al realizado por Estados Unidos.¹⁵⁸

Por su parte, los países miembros de la ASEAN que cuentan con un menor desarrollo son abastecedores de mano de obra barata y de materias primas para el bloque asiático. Algunos analistas consideran que Hong Kong, Singapur, Taiwan, y Corea del Sur, mantendrán índices de crecimiento de entre 7 y 10% de su PIB y alrededor de 10% de incremento en sus exportaciones. Algunas causas de este dinámico crecimiento son: 1) inversiones estadounidenses para contener el comunismo en la

¹⁵⁷ Para ampliar la información: Rosa Ma. Piñón (comp.), *De la Comunidad a la Unión Europea (del Acta Único a Maastricht)*, México, UNAM, 1994; y Ramón Tamames, *Estructura económica internacional*, México, CONACULTA, 1991.

¹⁵⁸ Un excelente trabajo que ilustra el papel de Japón en el nuevo contexto internacional es el de Alfredo Romero Castilla y Víctor López Villafañe, *Japón hoy, México, Siglo XXI*, 1991. Véase también el trabajo de este último autor: *Japón y Estados Unidos en la Cuenca del Pacífico 1945-2000*, México, Siglo XXI, 1994.

región; 2) traslado de industria pesada del Japón con alto contenido de mano de obra; 3) estabilidad política; 4) una estrategia eficaz de crecimiento a través de incentivos tributarios que generen ahorro interno; 5) una economía orientada a las exportaciones; y 6) un concepto de ética laboral y un compromiso nacional muy fuertes para elevar la productividad y la calidad de los productos, entre otras.¹⁵⁹

La Cuenca del pacífico es en términos económicos la región más dinámica del mundo puesto que más del cincuenta por ciento del producto mundial se genera en esta zona. Además, los llamados tigres asiáticos, Hong Kong, Singapur, Taiwan y Corea del Sur, son los países que en la actualidad experimentan las más altas tasas de crecimiento económico gracias a que su política industrial se enfoca a las exportaciones y también cuentan con un gran desarrollo tecnológico interno que les permite incrementar su productividad. El proceso de integración en esta parte del mundo no es tan avanzado. Sin embargo, los esquemas de cooperación económicas son suficientes para impulsar las economías de la región. Existen algunos organismos que fomentan esta cooperación como son el Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), el Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), y el esquema de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC).¹⁶⁰

3.2.4.3. El Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos*

Los intercambios comerciales entre Canadá y Estados Unidos se habían incrementado durante la década de los ochenta. Estados Unidos tenía un especial interés en el acuerdo ya que su balanza con Canadá era deficitaria, además de la pérdida de dinamismo económico interno y una creciente competencia externa. El 2 de enero de

¹⁵⁹ Carlos A. de Icaza y José Rivera, *El orden mundial emergente México en el siglo XXI*, México, CONACULTA, 1994p. 140.

¹⁶⁰ Ver Dean Collinwood (editor), *Japan and the Pacific Rim*, Guilford, Connecticut, The Dushkin Publishing Group, 244 pp.

* Aunque ya se firmó el TLCAN en el que está incluido México, esta parte no considera este acontecimiento porque nuestro país está directamente vinculado. Este punto por lo tanto será abordado en la parte que corresponde a la política exterior de México.

1988 los gobiernos de Estados Unidos y Canadá firmaron el acuerdo, el cual entró en vigor a partir del 1 de enero de 1989 luego que los respectivos congresos lo aprobaron.

El acuerdo tenía como objeto principal crear una zona de libre comercio y contemplaba los siguientes sectores: comercio de productos agrícolas, industria automotriz, industrias culturales, derechos arancelarios y reglas de origen, energía, servicios financieros, inversión, medidas de emergencia, salvaguardas, servicios, estándares técnicos, vinos y licores, procedimientos de arbitraje y contenciosos y, finalmente, instituciones.¹⁶¹ Este acuerdo conformaba oficialmente el bloque de América del Norte y pretendía aprovechar sus ventajas para convertir a la región en una zona más competitiva a nivel internacional.

3.2.5.-Estados Unidos y su pérdida de hegemonía

Para muchos especialistas, Estados Unidos fue el vencedor indiscutible de la Guerra Fría. Desaparecido el enemigo número uno, Estados Unidos esperaba contribuir a llevar las ventajas de la democracia y del libre mercado a las todas las naciones del mundo especialmente a aquellas aún con sistemas socialistas. Sin embargo, el país se enfrentaba a una seria recesión interna que le hizo perder hegemonía económica frente a naciones como Japón y Alemania.

Luego del triunfo de la Guerra del Golfo Pérsico, Estados Unidos se constituyó en el líder indiscutible del mundo. Sin embargo, la política interna en general y el tratamiento de la economía en particular enfrentaron un creciente descontento entre la población estadounidense. Doce años de gobiernos republicanos y de una política neoliberal que se conoció como *Reaganomics* dieron lugar a una etapa de bonanza económica en los Estados Unidos que se agotó al principio de la década de los noventa. La economía

¹⁶¹ Para mayor información: Ramón Tamames, *op. cit.*, p. 261 y ss.; y Cristina Rosas "El TLC entre México, Estados Unidos y Canadá: semejanzas y diferencias con el ALC entre Canadá y Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, No. 57, México, UNAM, enero-marzo de 1993, pp. 55-62.

entró en recesión. La situación fue tan grave que entre sus habitantes permeó un ambiente de profundo pesimismo sobre el futuro del país.

El producto interno bruto de Estados Unidos cayó a finales de 1990 y su declinación continuó a principios de 1991. Aunque su economía se levantó durante el resto del año, dicha recuperación no se presentó con la fuerza esperada. En 1992 los problemas económicos continuaron preocupando a los estadounidenses. El desempleo llegó a niveles muy altos que no se habían presentado desde 1981; mientras la confianza de los consumidores decrecía notoriamente. La productividad industrial estaba estancada. Industrias como la automotriz y la aeronáutica atravesaban una severa crisis. Pero sobre todo, pesaba sobre la economía el enorme déficit gubernamental acumulado durante las administraciones de Reagan y de Bush.¹⁶²

Otros aspectos del panorama interno también dejaban mucho que desear. Los servicios de salud necesitaban modernizarse, la educación pública se había rezagado, el medio ambiente se deterioraba, los derechos civiles se habían descuidado, la construcción de viviendas se encontraba por debajo de las necesidades y los aspectos sociales, como el combate a la criminalidad y el tratamiento del SIDA, además de otras menos importantes, no estaban siendo cubiertos satisfactoriamente. En suma, el escenario político para 1992 se había complicado para un gobierno republicano que llevaba muchos años en el poder.

Los estadounidenses estaban sorprendidos y decepcionados de que, a pesar de ser una potencia mundial y de tener un ejército con tecnología de primera, existía en su país pobreza extrema y una bien definida brecha entre los ricos y los pobres. Sólo una cuarta parte de la población económicamente activa gozaba de ingresos altos y de los mejores servicios educativos. El resto de la población se dedicaba al sector de

¹⁶² Elaine Levin, "La economía de Estados Unidos en el marco de las negociaciones del TLC", en Consuelo Dávila y Eleazar Morales (coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994, pp.369-380.

servicios o a trabajos rutinarios en el sector manufacturero. Existían empleos calificados, pero no todos tenían la preparación para desarrollarlos.

Bajo ese contexto, la contienda electoral de 1992 se tornaba muy difícil. Tras una dura lucha al interior, el Partido Demócrata decidió nominar al gobernador de Arkansas, William Clinton quien proponía un programa de gobierno para Estados Unidos considerablemente más moderado en lo económico que el adoptado por los candidatos demócratas anteriores, pero que no dejaba de manifestar su preocupación por los problemas sociales. Clinton enfatizaba en la necesidad de reactivar la economía, pero no a costa de elevar los impuestos de los estadounidenses. El Partido Republicano, por su parte, nominó a George Bush para la reelección. El resultado de los comicios fue una victoria clara para William Clinton, quien el 3 de noviembre de 1992 ganó a 370 delegados en el Colegio Electoral y el 43% del voto popular. Bush se quedó con 168 sufragios en el Colegio y 38% de los votos populares. Por lo tanto, Estados Unidos entraba a una nueva era de gobierno demócrata.

A manera de conclusión preliminar

En el plano interno, México pasaba por una situación muy difícil a principios del sexenio de Salinas de Gortari. En términos sociales, gran parte de la población aún continuaba esperando que el gobierno cumpliera su promesa de mejorar la calidad de vida. En ese momento, las condiciones sociales de millones de mexicanos se encontraban por abajo de lo permisible. En lo político, las elecciones de 1988 representaron un parteaguas en la vida nacional de México. Por primera vez en mucho tiempo la credibilidad del partido en el poder fue cuestionada de tal forma que el PRI tuvo el riesgo de perder las elecciones. Las protestas de un fraude después de las elecciones de 1988 fueron amplias y esto hacía que las condiciones políticas de México fueran complicadas, principalmente para el grupo en el poder. El gobierno de Salinas necesitaba urgentemente medidas para recobrar legitimidad. En lo económico, el país aún resentía los estragos de una de las más severas crisis económicas que se

había desatado a principios de los ochenta. Era necesario volver a crecer para así cumplir con el proyecto salinista y con los compromisos pendientes frente a la sociedad. En general, el panorama interno de México al inicio de Salinas de Gortari no era nada halagador.

En el plano internacional, el esquema bipolar se agotó con el fin de la Guerra Fría, dejando atrás las consideraciones militares y estratégicas e ideológicas que permeaban las relaciones internacionales al término de la Segunda Guerra Mundial. Ahora, nuevos centros de poder han aparecido en el escenario mundial. Desde un enfoque estructural, el poder se manifiesta de una forma multipolar: militar los rusos; económico y financiero Japón y Alemania; demográfico China e India; militar y económico Estados Unidos.

La distensión del conflicto bipolar entre los bloques capitalista y socialista propició de alguna forma una mejor situación internacional para todas las naciones. Ello implicaba una mejor posición negociadora para países como México puesto que un ambiente mundial favorable impulsaría mejores esquemas de cooperación global. Sin embargo, la situación internacional no resultó como se esperaba pues se generalizaron los conflictos a nivel internacional llegando el mundo a experimentar una guerra generalizada en el Golfo Pérsico a principios de 1991. Los conflictos internos en Yugoslavia, en Centroamérica, en África y en algunas naciones de Asia, los problemas económicos y políticos de la ex-URSS y las naciones del Este de Europa, imprimían un panorama complejo a nivel mundial. Al mismo tiempo que ocurrían estos acontecimientos, el mundo experimentaba una nueva ola democrática en distintas partes del mundo. América del Sur y el Este de Europa eran los principales protagonistas.

Todo ello representaba ventajas y desventajas para el proyecto de política interna y externa de México. Por un lado, las potencias pondrían una mayor atención en los conflictos internacionales que se suscitaron, lo que permitiría mayor libertad de acción

para países como México. Además, la nueva ola democrática que se gestó podía estimular a México para llevar a cabo cambios más democráticos al interior del país, lo que reeditaría en una situación interna más favorable para negociar con el exterior. Por el otro, el fin del conflicto Este-Oeste sugería la agudización de la lucha entre el Norte y el Sur, lo que implicaría un ensanchamiento de la brecha entre los países ricos y los pobres. Por ello, la necesidad de que los países débiles se unieran para defender sus intereses frente a las potencias económicas se hacía más evidente.

Además, con la desaparición de los regímenes socialistas en el Este de Europa y la consecuente apertura de sus mercados, los inversionistas internacionales buscarían colocar sus capitales en estos países en lugar de invertir en países como México. Esto no convenía al país para sus propósitos nacionales. Si bien estos acontecimientos redujeron la amenaza de un apocalipsis nuclear, al mismo tiempo generaron nuevas esperanzas, nuevos temores e incógnitas, una mayor incertidumbre y mayores retos para todas las naciones del orbe. En fin, dependía del gobierno mexicano el materializar la situación internacional en un factor que mejorara su condiciones internas.

De acuerdo a las condiciones anteriormente descritas, México requería de una especial atención hacia las cuestiones internas. Sin embargo, las aceleradas transformaciones del contexto internacional demandaban también consideraciones especiales. México no podía quedarse resagado frente a una nueva realidad mundial. Era necesario insertarse en esta nueva dinámica internacional. Esto parecía ser una disyuntiva significativa para los planeadores de la política interna y externa de México. No obstante, aquí se sostiene la idea que lo interno ocupaba cierta primacía en esos momentos especiales. México necesitaba fortalecer primero las condiciones internas para así enfrentarse a las distintas estructuras globales que entonces se presentaban. Buscar en la política exterior los mecanismos para fortalecer las condiciones internas sería cometer el error de muchos años del gobierno mexicano. México necesita ser

fuerte internamente para mejorar su capacidad de influencia en el contexto internacional.

CAPITULO 4

LAS BASES DE LAS POLITICAS INTERNA Y EXTERNA

1988-1994

4.1. El Interés Nacional

El discurso de toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari es una buena oportunidad para identificar el interés nacional que era interpretado por el gobierno en esos momentos. Salinas de Gortari puso mucho énfasis en la modernización del país ya que mencionó en 28 ocasiones el sustantivo y el verbo de la palabra "modernizar". Para él, la modernización del país en todos los sectores era una necesidad vital para los mexicanos en el momento que tomaba posesión. Señalaba que era preciso modernizar a la política, a la economía y a la sociedad. Incluso reconocía que sólo a través de la modernización el país estaría en condiciones de reforzar su soberanía y garantizar la seguridad nacional frente a un mundo cada vez más en profunda transformación.¹⁶³

En el mismo discurso, Salinas propuso tres acuerdos nacionales: uno para la ampliación de la vida democrática, otro para la recuperación económica y la estabilidad, y un tercero para el mejoramiento del bienestar popular. El nuevo presidente aseguraba que, en la esfera política, la garantía más urgente era la transparencia en los procesos electorales. En lo económico, las necesidades básicas eran: la recuperación y el crecimiento económico, el fortalecimiento del poder adquisitivo, el aumento de los empleos, el impulso al desarrollo científico y la elevación de los niveles de vida de los mexicanos. En el ámbito social, las prioridades críticas eran: la erradicación de la pobreza, la garantía de la seguridad pública, la dotación de suficientes servicios básicos, el mejoramiento de la calidad de la educación, la reducción de la desigualdad en la distribución de la riqueza y el incremento de la

¹⁶³ Carlos Salinas de Gortari, *El cambio asegura nuestra permanencia como nación*, México, Presidencia de la República, s/f, pp. 7-30.

calidad de vida de los mexicanos. El presidente reconocía que el propósito medular de la Revolución Mexicana, la justicia social, no había sido alcanzado. Por lo tanto, apuntaba que el gran propósito de equidad era que todos los mexicanos elevaran su nivel de vida.

En la parte final de su discurso, Salinas hacía un llamado a la unidad nacional puesto que en esos momentos el país se encontraba muy dividido como consecuencia de la situación política que se presentó después de las elecciones de 1988. En esa ocasión, el nuevo presidente señaló:

Hoy, el llamado a la unidad es más profundo y más riguroso; es una necesidad de sobrevivencia colectiva y es, por tanto, propósito central de mi gobierno. Todos tenemos la responsabilidad de mantener la paz social, tesoro que nos heredaron nuestros antepasados y que estamos obligados a conservar para nuestros hijos; todos somos responsables de la recuperación de México. Unidos es poco lo que no podamos alcanzar; divididos es mucho lo que dejaremos de lograr.¹⁶⁴

Salinas pensaba que la unidad nacional era una parte muy importante del interés nacional. Sin embargo, este llamado no era más que un interés particular, es decir, un interés del grupo en el poder; puesto que, mediante la reducción de la división política interna, el gobierno se consolidaría en el poder. Respecto al plan modernizador, Salinas tenía razón al reconocer que el país necesitaba modernizarse. No obstante, los tres acuerdos nacionales que proponía el presidente resultaban prioritarios ante la modernización. Es decir, primero se necesitaba un sistema político realmente democrático, un crecimiento económico sano y un mejor nivel de vida de la población, antes que un país moderno.

Por otro lado, en la parte en la que el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 expresa lo que podemos entender como el interés nacional¹⁶⁵, el énfasis fue puesto en la democratización de todos los sectores de la vida del país. Para el gobierno mexicano, una necesidad ineludible era avanzar simultáneamente en todos los campos de la

¹⁶⁴ *Ibidem*.

¹⁶⁵ Ver *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989, p. 12.

democratización: el político, el económico y el social. El Plan Nacional insistía en la interacción de la modernización política, económica y social, pues señalaba que las tres iban de la mano. Pero reconocía que la modernización sólo se podía lograr de una forma democrática. En esta misma parte del Plan, el gobierno sostenía que uno de los principales retos del país en esos momentos era asegurar la participación eficiente de México en el mundo. Para mejorar, admitía, el país debía afirmar su existencia como nación libre y soberana.

En suma, el interés nacional de México a principios del sexenio del presidente Salinas de Gortari estaba compuesto, con base en el análisis de la situación interna y externa anteriormente expuesta, por los siguientes elementos: defensa y fortalecimiento de la soberanía nacional, un sistema político verdaderamente democrático, un desarrollo económico equilibrado, y un mejoramiento de los niveles de vida de los mexicanos.

4.2. Los Objetivos y estrategias de política interna

En el marco del Acuerdo Nacional para la Ampliación de Nuestra Vida democrática propuesto por Salinas de Gortari, el gobierno estableció cuatro grandes objetivos:

- La preservación del Estado de Derecho y la seguridad nacional;
- El perfeccionamiento de los procesos electorales y la ampliación de la participación política;
- La modernización del ejercicio de la autoridad mediante el fortalecimiento de la división de poderes, de la responsabilidad en el desempeño de las funciones públicas y de la autonomía de los ámbitos de gobierno, con la participación social en el diseño y ejecución de las acciones; y
- El impulso a la concertación con las organizaciones sociales en la conducción del desarrollo.¹⁶⁶

¹⁶⁶ *Ibidem*, p. 41.

Para el primer punto, la administración salinista se proponía respetar y hacer respetar las bases jurídicas de la convivencia nacional y reafirmar el nacionalismo como elemento esencial del desarrollo autónomo del país en el marco del Derecho. Para el segundo propósito, el gobierno prometía avanzar en el perfeccionamiento de los procesos y procedimientos electorales a través del diálogo abierto; asegurar el respeto irrestricto a la voluntad popular expresada en las elecciones; vigilar la legalidad de los procesos electorales con una mayor participación de los partidos; informar de los resultados de las elecciones con oportunidad y transparencia; garantizar la seguridad personal de los participantes en los procesos electorales; mantener el acceso de los partidos a los medios de difusión; y respetar el derecho a manifestarse públicamente en el marco legal.

Respecto al tercer gran objetivo, el gobierno mexicano se comprometía en el Plan Nacional de Desarrollo a promover el fortalecimiento de la división de poderes; colaborar con el Poder Legislativo en aquellos aspectos que él mismo demande para elevar su capacidad de ejercer soberanamente sus atribuciones; avanzar en la aplicación honesta y oportuna de la ley; asegurar el cumplimiento estricto de las responsabilidades en el desempeño de los funcionarios públicos; y coordinar y concertar acciones con los gobiernos estatales y municipales para el fortalecimiento del Pacto Federal. Finalmente, en el cuarto punto la administración salinista se proponía ensanchar y perfeccionar los cauces para la concertación con las organizaciones sociales; promover el mejoramiento de la democracia en las organizaciones representativas; y propiciar una mayor igualdad de oportunidades, gestionando el bienestar y los intereses de grupos marginados, de mujeres y jóvenes, de niños y de ancianos.¹⁶⁷

En el aspecto económico, el gobierno mexicano se planteaba alcanzar de manera gradual un crecimiento sostenido de la actividad económica cercano al seis por ciento anual para finales del sexenio salinista, como condición para proveer empleos seguros

¹⁶⁷ *Ibidem*, pp. 41-50.

y bien remunerados a la población que se incorpora a la fuerza de trabajo y avanzar de manera firme y permanente en la erradicación del desempleo y subempleo. También se proponía reducir la inflación a niveles compatibles con la estabilidad cambiaria en un marco de equilibrio de la balanza de pagos, para que las fluctuaciones en el mercado de divisas no propiciaran un proceso inflacionario.

Para todo ello, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 establecía tres líneas principales de estrategia para alcanzar las metas en política económica:

- Estabilización continua de la economía;
- Ampliación de la disponibilidad de recursos para la inversión productiva; y
- Modernización económica.

Para lograr el primer punto, el gobierno de Salinas de Gortari proponía una política de ingresos públicos que permitiera el financiamiento equilibrado de las actividades del sector público; una política de gasto público que determinara el nivel de las erogaciones de acuerdo con la disponibilidad de financiamiento no inflacionario; una política monetaria, financiera y crediticia que propiciara un crecimiento de los agregados monetarios compatible con el mantenimiento de la estabilidad de precios, fortaleciera el ahorro interno y promueva una intermediación financiera eficiente; una política cambiaria que apoyara la estabilidad de precios, con el uso de todos los demás instrumentos de política económica para evitar en lo posible ajustes cambiarios abruptos; y una política de concertación que contribuyera a mantener certidumbre en la evolución de los precios y proteja el poder adquisitivo de los salarios.

Para cumplir con la segunda línea de estrategia, la administración salinista se planteaba el fortalecimiento del ahorro público, dentro del contexto de finanzas públicas compatibles con la estabilización y la atención de las demandas sociales; el aliento del ahorro privado interno, con la creación de condiciones adecuadas para su generación e inversión productiva; y una reducción de la transferencia de recursos al

exterior en un monto compatible con la disponibilidad suficiente de recursos para alcanzar las metas de crecimiento económico.

Finalmente, para alcanzar la modernización económica, el gobierno mexicano estableció las siguientes líneas de política: modernizar el campo para atender las necesidades de los campesinos y apoyar el desarrollo integral de todos los sectores de la economía y la sociedad; modernizar la pesca en apoyo de la suficiencia alimentaria; conservar, ampliar y explotar racionalmente los recursos escasos del país; modernizar la infraestructura económica del país para el desenvolvimiento de las actividades productivas, mediante una más racional inversión pública y una mayor concurrencia de los sectores social y privado; enfatizar la modernización de las telecomunicaciones; asegurar el abasto de energía; avanzar hacia una participación más eficiente de México en la economía mundial; modernizar el turismo; promover un flujo de inversión extranjera que apoyara los objetivos del país, mediante la aportación de recursos financieros para la inversión en territorio nacional, la creación de empleos, el acceso a mercados externos y la difusión de tecnologías; actualizar las normas de regulación de la actividad productiva para desburocratizar y simplificar trámites; fortalecer la empresa pública para que atendiera con eficacia las áreas en que su participación fuese estratégica o prioritaria para el desarrollo; y mejorar el diseño y ejecución de políticas conducentes a un rápido desarrollo de la capacidad tecnológica del país.¹⁶⁸

En el marco del Acuerdo Nacional para el Mejoramiento Productivo del Nivel de Vida, el principal objetivo era el aumento de la productividad de los mexicanos para impulsar los avances en el mejoramiento social. Según el Plan Nacional de Desarrollo propuesto por la administración salinista, los objetivos de crecimiento y estabilidad económica eran simultáneos con el propósito fundamental de encaminar al país hacia una mayor equidad, mediante el incremento del empleo, el aumento del poder adquisitivo de los salarios, la erradicación de la pobreza extrema y, en general, la mejor distribución del ingreso y de las oportunidades. El mismo gobierno reconocía que sin el crecimiento y

¹⁶⁸ *Ibidem*, pp. 56-93.

la estabilidad económica el riesgo de una explosión social era latente. Además, admitía que el crecimiento por el crecimiento mismo era socialmente hueco ya que carecería de las condiciones políticas y sociales necesarias para legitimar las acciones del gobierno.

Para cumplir con las consideraciones anteriores, el Plan Nacional de Desarrollo proponía cuatro líneas estratégicas:

- Creación abundante de empleos bien remunerados, y protección y aumento del poder adquisitivo de los salarios y del bienestar de los trabajadores;
- Atención a las demandas prioritarias del bienestar social;
- Protección del medio ambiente; y
- Erradicación de la pobreza extrema.

Para el logro del primer propósito, el gobierno se planteaba el aumento del empleo y los salarios reales sobre las bases del incremento de la demanda de trabajo que sería propiciado por el crecimiento económico, por el aumento de la productividad y de la reducción de la transferencia de recursos al exterior; el mejoramiento y ampliación de la educación y el fortalecimiento de la capacitación; la consolidación de una política tributaria que propicie una mejor distribución del ingreso; el impulso a una política de subsidios más selectiva y transparente, que fortaleciera el poder adquisitivo de los grupos más necesitados; el aseguramiento de la vigencia de una política laboral que atienda la satisfacción de los derechos de los trabajadores; y el apoyo a una participación amplia y decidida del movimiento obrero y campesino en la concertación de la política económica y social.

Para el segundo, las líneas de acción propuestas por el PND fueron: asignar al gasto social la máxima prioridad en los presupuestos anuales; concertar con los demás niveles de gobierno la asignación de máxima prioridad al gasto social; atender eficaz y oportunamente y con carácter urgente, la demanda de garantía a la seguridad y justicia públicas, mediante el reforzamiento de la vigilancia, la expedita procuración de la justicia y el cumplimiento de las leyes correspondientes; asignar prioridades en la

atención a las necesidades básicas de la población, como son agua potable, vivienda, alimentación, educación, salud, seguridad social, pavimentación, energía para uso doméstico y transporte urbano; y mejorar la calidad del medio ambiente en toda la República.

Respecto al tercer punto, el gobierno mexicano presentaba como medidas para la protección del medio ambiente el ordenamiento ecológico de las regiones en un instrumento eficaz de protección; la conservación y el uso adecuado de los recursos naturales; la reducción de la contaminación del agua; el mejoramiento de la calidad del aire y la limpieza del suelo; la ampliación del marco legal para impedir acciones que dañaran el medio ambiente; el establecimiento de programas educativos para elevar la conciencia ecológica; el utilizamiento de los avances tecnológicos en el mejoramiento del medio ambiente; la participación de la sociedad en esta tarea; y el establecimiento y mejoramiento de canales de comunicación con otros países para la solución de los problemas ecológicos.

Finalmente, en el cuarto punto referente a la erradicación de la pobreza, la administración salinista planteó las siguientes acciones: asignar proporciones presupuestales crecientes a la atención del bienestar de los grupos de menores recursos, en especial en los rubros estrechamente relacionados con el gasto social, para ser ejercidos en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL); extender a todas las zonas indígenas los programas de desarrollo integral; elevar el rendimiento social de los recursos mediante las aportaciones y participación de los grupos beneficiarios; diseñar y ejecutar las acciones particulares que se decidieran con la participación de los grupos involucrados; comprometer la participación de los demás niveles de gobierno en la erradicación de la pobreza extrema; movilizar a la sociedad en apoyo a esta tarea, con la colaboración directa de asociaciones profesionales, organizaciones sociales, instituciones académicas, agrupaciones sindicales y empresariales, jóvenes y mujeres, con el propósito de que todos los sectores participaran en la medida de las posibilidades.

4.3. Los Objetivos y estrategias de política exterior

De acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, la administración salinista planteó seis objetivos generales de política exterior:

- Preservar y fortalecer la soberanía nacional mediante la defensa de la integridad territorial, de los mares y plataformas continentales, de los recursos naturales y de la autonomía del país;
- Apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo;
- Proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero
- Apoyar y promover la cooperación internacional en todos sus aspectos, como instrumento esencial para que la comunidad de naciones alcance estadios superiores de entendimiento y desarrollo;
- Hacer de la cultura mexicana uno de los principales elementos para reafirmar la identidad nacional y ampliar la presencia del país en el mundo; y
- Promover la imagen de México en el exterior ¹⁶⁹

Con respecto al primer objetivo general, el gobierno mexicano se proponía actuar con firmeza y anticipación, a fin de evitar que todo acto externo pudiera convertirse en una amenaza a la seguridad nacional. Pretendía también asegurar la autodeterminación y la inviolabilidad del territorio nacional, y apoyar en los foros multilaterales toda iniciativa que tendiese a proteger la soberanía del país. Con los vecinos inmediatos, México continuaría los esfuerzos para establecer un marco adecuado de diálogo para mejorar las complejas relaciones bilaterales con Belice, Estados Unidos y Guatemala, así como resolver diferencias y aprovechar oportunidades de mutuo beneficio. El país buscaría promover la codificación del derecho internacional y aumentar su presencia

¹⁶⁹ *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, loc. cit.*, pp. 25-29

activa en los foros multilaterales, para asegurar un apoyo amplio a las iniciativas y propuestas mexicanas. Así también, el gobierno intensificaría el acercamiento con organizaciones y personalidades del exterior que pudieran influir en las relaciones de sus países con México.¹⁷⁰

En cuanto al segundo objetivo general, la administración salinista se proponía negociar la deuda externa, en el pleno ejercicio del derecho de autodeterminación para fijar las políticas del país, buscando anteponer el diálogo y la cooperación a la confrontación, de acuerdo con los principios de la política exterior de México. El gobierno pugnaría en todos los foros para que los demás países aplicaran los regímenes comerciales que México había puesto en práctica. También buscaría incrementar la cooperación y concertación con los países de América Latina, en especial con aquéllos con los que existiese un potencial de complementación. México insistiría en el respeto a las reglas de un comercio internacional amplio y justo y promovería acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación técnica, científica y cultural que facilitaran el acceso del país a nuevos procesos de organización y producción. En los temas relacionados con la deuda, el comercio y el financiamiento para el desarrollo, el gobierno mexicano promovería en los foros multilaterales determinaciones y acciones que contribuyeran eficazmente a la solución de estos problemas. Respecto a otras regiones del mundo, México propiciaría un mayor acercamiento con los nuevos polos de crecimiento, tales como el de la Cuenca del Pacífico y la Comunidad Europea. Por su parte, la Cancillería mexicana aspiraría a aumentar la coordinación interinstitucional de políticas y acciones que incidieran en lo internacional, mejorar la información y comunicación entre la el país y sus misiones, e intensificar la eficacia de las representaciones de México en el exterior.

Respecto a la protección de los derechos e intereses de los mexicanos en el exterior, la administración de Salinas de Gortari se planteaba mejorar la efectividad de las representaciones consulares del país en las tareas de protección de los mexicanos en

¹⁷⁰ *Ibidem*.

el extranjero. También se proponía establecer mecanismos de comunicación e información entre las diversas entidades del Gobierno Federal que participaran en acciones en las fronteras, con la inclusión de la Secretaría de Relaciones Exteriores. De la misma forma, el gobierno de la República buscaría intensificar los esfuerzos en foros multilaterales para codificar, a nivel mundial, los derechos de los trabajadores migratorios; defender los derechos de los trabajadores mexicanos indocumentados que residiesen en países vecinos; así como promover una mayor participación de los nacionales en la actividad económica internacional.

En cuanto al objetivo de la promoción de la cooperación internacional, el gobierno salinista buscaría aumentar la participación y presencia de México en los foros multilaterales, en especial en aquéllos donde las actividades del país pudieran contribuir positivamente a la solución de conflictos o a la disminución de las tensiones internacionales. Otros objetivos particulares eran: contribuir al fortalecimiento de los organismos multilaterales, en especial de los de carácter político y de los circunscritos a ámbitos regionales; fortalecer las instancias de integración subregional, tales como el Grupo de los Ocho o de Río; y el Grupo de los Tres; contribuir activamente a los esfuerzos en favor de la paz y el desarme, en especial por medio de la acción en los foros multilaterales y el Grupo de los Seis; así como apoyar los mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas para la verificación de los acuerdos de paz. Asimismo, México seguiría pugnando por la distensión Este-Oeste, con el fin, entre otros, de que aumentaran los recursos disponibles a nivel global para impulsar el desarrollo entre países ricos y pobres.

Para alcanzar el objetivo general de convertir a la cultura mexicana en uno de los principales elementos en la reafirmación de la identidad nacional y ampliar la presencia de México en el mundo, los objetivos específicos de la política exterior del presidente Salinas serían: realizar una campaña de difusión de la cultura mexicana a nivel mundial, con especial énfasis en Estados Unidos, Japón, Centroamérica, Europa y América del Sur; establecer y estrechar contactos con las comunidades de mexicanos

residentes en el exterior; y fomentar intercambios culturales, en especial en aquellos lugares donde se pudiera obtener una mayor repercusión.

Respecto al último objetivo general de la política exterior mexicana para la etapa 1989-1994, la promoción de la imagen internacional de México, las líneas de acción del gobierno estarían orientadas a mejorar el sistema de información entre las dependencias del Gobierno Federal, en especial de la Secretaría de Relaciones Exteriores y las misiones diplomáticas, así como entre estas últimas y los medios de comunicación en el exterior. La actividad internacional del país también estaría basada en el aumento de la coordinación interinstitucional con el objeto de tener una presencia más uniforme y congruente de las distintas dependencias mexicanas que, por su quehacer, influyeran en dicha imagen. Asimismo, el gobierno mexicano trataría de anticiparse a eventos que pudieran repercutir desfavorablemente en la imagen del país, con el propósito de estar en condiciones de realizar acciones preventivas o campañas para contrarrestar dichos efectos. Frente a las críticas a México, el gobierno intentaría dar respuesta inmediata y con información veraz. Además, buscaría influir de manera programada sobre los principales centros generadores de la imagen de México en el exterior, proporcionando información oportuna y confiable en una perspectiva de mediano plazo. Finalmente, la administración salinista propugnaría por adoptar una actitud activa para crear una imagen que correspondiera a la realidad del país y a las aspiraciones de los mexicanos.

En cuanto al proyecto general de política exterior, el presidente Salinas de Gortari señaló en su discurso de toma de posesión que la norma del comportamiento exterior de México permanecería inalterable: la no intervención y autodeterminación de los pueblos, la cooperación internacional para el desarrollo, la resolución pacífica de los conflictos, la búsqueda de la paz, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la igualdad jurídica de los Estados¹⁷¹. Esto quería decir que el gobierno seguiría actuando, en materia de política exterior, conforme al

¹⁷¹ Carlos Salinas, *op. cit.*, p. 23.

proyecto de nación que había surgido durante el siglo pasado y, con mayor énfasis, después de la Revolución Mexicana. Es decir, según Salinas, su gobierno aplicaría los preceptos del artículo 89 constitucional y no habría cambios fundamentales en el proyecto de política exterior.

El mismo Salinas insistía en la modernización del país porque pensaba que modernizar a México era abrirse al mundo contemporáneo y al mismo tiempo era reafirmar nuestra identidad. Por lo tanto, la principal estrategia planteada por el gobierno mexicano era la modernización de la política exterior. El propósito era actuar conforme a principios y no en defensa de intereses de pequeños grupos, sino del interés nacional. Para Salinas, la modernización de la estructura básica de la sociedad y de aquellas prácticas que la alimentaban era una tarea en la que estaban inmersas la gran mayoría de las naciones del mundo. No era, por tanto, una estrategia exclusiva de las naciones en vías de desarrollo, ni era producto de una ideología política en particular. Es decir, Salinas pensaba sustentar su política exterior en el interés nacional y no en el interés de algunos grupos en particular.

La administración salinista apuntaba en el Plan Nacional de Desarrollo que, en esos momentos, la modernización era hacia el exterior una política activa. Ello significaba no esperar, sino adelantar iniciativas que contribuyeran a aprovechar oportunidades para consolidar el proyecto nacional. Para el gobierno, esas iniciativas podrían definir lo que consistía una defensa moderna de la soberanía, que rebasaba con mucho la vigilancia estricta de la integridad territorial. El Estado trataba de asegurar, a través de una acción internacional eficiente, la efectiva y permanente existencia del Estado nacional y los principios que lo constituían. La política exterior que el Plan proponía buscaba influir deliberadamente en los acontecimientos externos.¹⁷²

A manera de introducción, el PND apuntaba que la acción internacional de México se derivaba del modelo de desarrollo nacional que el país había forjado a través de su

¹⁷² *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, op. cit.*, p. 17-18.

historia como nación independiente. Según este documento, los principios de tal acción formaban parte primordial del Estado mexicano y habían respondido a la defensa de los intereses nacionales por encima de los particulares o coyunturales. Agregaba que la política exterior de México se había ajustado a otros preceptos que continuaban vigentes y que eran: la defensa de los derechos humanos, la soberanía sobre los recursos materiales, la defensa y práctica del asilo, la procuración de una justicia económica internacional, el respeto al pluralismo ideológico, la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional, y la solidaridad latinoamericana.

Para alcanzar los objetivos de política exterior, el Plan Nacional de Desarrollo dividía las estrategias en dos enfoques, el temático y el regional. Respecto al primer enfoque, el gobierno mexicano se proponía llevar a cabo las siguientes acciones: México continuaría sus esfuerzos para lograr la diversificación de sus relaciones políticas y económicas con objeto de crear condiciones más equilibradas en las relaciones con el exterior. El país negociaría con firmeza y responsabilidad la deuda externa, utilizando todos los recursos que resultaran de la razón y la negociación, para anteponer el entendimiento a la confrontación, ejerciendo el derecho inalienable de México para diseñar sus políticas y estrategias de desarrollo. De acuerdo a tal documento, el Estado mexicano propiciaría condiciones externas más favorables para la solución de los problemas nacionales, mediante el ejercicio de la capacidad de convocatoria e iniciativa que México había mantenido en su política exterior.¹⁷³

En las mismas estrategias temáticas, la nación mexicana impulsaría y apoyaría los procesos de distensión y pacificación que se estaban llevando a cabo a nivel mundial. El gobierno de la República pugnaría por el respeto a las reglas de un comercio exterior amplio y justo que impulsaran la desaparición de las barreras que los países desarrollados imponían a las exportaciones de los países en desarrollo, a fin de que

¹⁷³ La fuente de la información que a continuación se presenta respecto a las estrategias de política exterior es el mismo PND. Ver también *Objetivos de la acción Internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, México, SRE, 1989.

estos últimos redujeran también restricciones al comercio y que la amplia apertura del comercio exterior de México fuera correspondida por los demás países. La administración de Salinas de Gortari defendería los intereses comerciales de México y de las demás naciones en desarrollo en todos los foros, en especial en el marco del Acuerdo General para Aranceles y Comercio. México buscaría identificar intereses coincidentes o complementarios con otros países, a fin de apoyar el desarrollo nacional y lograr la concertación internacional. Otras líneas de estrategia que el Plan Nacional de Desarrollo planteó en ese entonces fueron: participar activamente en los diversos foros multilaterales de negociaciones y combatir de manera decisiva el narcotráfico.

En cuanto al enfoque geográfico, las estrategias de la política exterior de México se dirigirían a cinco grandes regiones, los vecinos inmediatos, América Latina y el Caribe, los países desarrollados, la Cuenca del Pacífico, y otros países en desarrollo. Respecto a la primera región, el Plan Nacional de Desarrollo establecía que la atención a los países con los que México tiene fronteras era una prioridad de la política exterior. El gobierno reconocía que la relación con Estados Unidos era muy intensa y muy compleja debido a su cercanía y a la magnitud de los flujos comerciales, financieros, y migratorios. Con ese país, la administración salinista propiciaría una relación basada en la dignidad, la amistad y el respeto, como la de dos países soberanos, serios y respetuosos, decididos a colaborar en los asuntos comunes. México, bajo un marco de diálogo actualizado y exigiendo reciprocidad, insistiría en un trato justo y humano a los indocumentados en aquel país, en el equilibrio de las relaciones comerciales y financieras, en la cooperación en la lucha contra la delincuencia que opera en el territorio de ambos países, y en el desarrollo fronterizo, con pleno respeto a la jurisdicción de cada uno.

México preveía que la relación con Canadá sería cada vez más importante para el país debido a la pujanza de su economía, y su ubicación en América del Norte. Por lo tanto, la relación ofrecía grandes oportunidades, hasta ese entonces desaprovechadas en parte. Por ello una estrategia del gobierno salinista era ampliar el intercambio

económico, la concertación política y los lazos culturales y científicos con ese país. También se subrayarían las coincidencias en posiciones internacionales que beneficiaran mutuamente a ambas naciones.

Con Guatemala y Belice, el gobierno intensificaría los esfuerzos por estrechar vínculos de amistad, de intercambio económico, cultural y científico-técnico. La política exterior mexicana daría un nuevo impulso a la cooperación bilateral, en aquellos campos donde las acciones pudieran redundar en amplios beneficios mutuos. El PND reconocía que aumentar el intercambio comercial entre México y esas dos naciones era un ingrediente indispensable para fortalecer las relaciones. Para cumplir con ese propósito, era necesario ampliar y mejorar las comunicaciones y telecomunicaciones con esos países, prerequisite de todo enriquecimiento para cualquier relación bilateral.

México otorgaría, también, una especial atención hacia Centroamérica, cuyos graves conflictos repercutían en México debido a su inmediatez. El Estado mexicano continuaría atento a los acontecimientos en esa región y apoyaría, cuando los países centroamericanos así lo solicitaran, el diálogo y la concertación en la zona. En Centroamérica, el esfuerzo de México coadyuvaría a cualquier intento por lograr una solución a los problemas del área que se basara en el respeto a su derecho de autodeterminación.

En cuanto a América Latina y el Caribe, el gobierno mexicano enfatizaba los lazos estrechos de cultura y amistad y el gran número de problemas comunes. Admitía que, a partir de experiencias similares, había la oportunidad de obtener beneficios siempre y cuando las naciones latinoamericanas compartieran posiciones de principio y formaran un frente común. En este sentido, México propugnaría por incrementar la cooperación, que en muchos aspectos se había quedado rezagada, hacia la constitución de una comunidad latinoamericana.

El gobierno salinista admitía la necesidad de mantener relaciones dinámicas y amplias con los países latinoamericanos a fin de enfrentar un lustro lleno de incertidumbres, dificultades y retos en lo individual y en lo colectivo. Para ello, México estaría dispuesto a colaborar con esos países en los campos político, económico y cultural. Con Argentina y Brasil se procuraría incrementar el diálogo y la cooperación, para estrechar los vínculos y explotar el potencial de esas relaciones. Con Colombia y Venezuela, el propósito era desarrollar más esa relación, intensificando los esfuerzos comunes de complementación hacia la integración. Actuando coordinadamente los tres países podrían hacer que la cooperación con Centroamérica y el Caribe fuese más efectiva y útil. Al respecto, México intensificaría su intercambio económico, su concertación política, y su coordinación en la cooperación con esas dos naciones. En el Caribe, la administración de Salinas de Gortari continuaría fomentando el respeto hacia el pluralismo existente en el área y buscaría, al mismo tiempo, un mayor acercamiento económico y cultural. Según los documentos oficiales, a Cuba se le otorgaría una atención especial.

Con respecto a Europa, la estrategia era encontrar la mejor manera de aprovechar las oportunidades de comercio, de inversión y coinversión que representaba en ese entonces la Comunidad Económica Europea. Con España, México trataría de enriquecer la relación bilateral y de aprovechar el rico potencial que ofrecía el compartir historia, cultura, así como el potencial de complementación económica. En Europa Oriental, México aumentaría su interés en sus relaciones con las todavía naciones socialistas debido a las transformaciones económicas y políticas que esos países estaban experimentando. Consciente de las oportunidades que estas transformaciones pudieran llegar a significar, el gobierno mexicano proponía, en las estrategias plasmadas en el PND, establecer nuevas modalidades en la relación.

Con los países de la Cuenca del pacífico, la política exterior del gobierno salinista buscaría aprovechar las oportunidades crecientes que esas sociedades ofrecían. Una mayor penetración de México en la Cuenca era congruente con una política de

diversificación y ampliación de mercados para las exportaciones y las importaciones, y propiciaría el acceso a tecnologías más útiles para el desarrollo. El país se esforzaría para concretar las posibilidades casi inexploradas de intercambios con Japón. También se propiciaría una participación y un diálogo ampliados con la República Popular China.

En cuanto a África y Asia, la administración salinista se comprometía a continuar pugnando para que la voz de esos países fuese escuchada en los foros internacionales ya que sus causas coincidían en mucho con las de México.

En síntesis, señalaba el Plan Nacional de Desarrollo, por el grado de desarrollo del país, en lo económico y en lo político, por la coyuntura internacional y por las tendencias que se observaban en las relaciones internacionales, México llevaría a cabo una política activa, de diversificación multidireccional, de mayor presencia en los organismos multilaterales, de exposición abierta y franca de sus posiciones y de defensa firme de sus derechos e intereses. De acuerdo al PND, una aplicación realista de los principios, claridad de objetivos, y el ejercicio eficaz de la política exterior caracterizarían las tareas del gobierno salinista. Esas eran las estrategias que el gobierno mexicano planteó para alcanzar los objetivos de política exterior.

A manera de conclusión preliminar

Los objetivos y estrategias en materia de política interna que proponía la administración salinista eran congruentes con la realidad interna del país. Sin embargo, el gobierno mexicano modificó el proyecto que nació con la Revolución. Para lograr los objetivos de política interna, la administración salinista instrumentó un proyecto nacional basado en la ideología neoliberal. En este sentido, México se insertó en un proceso de cambio estructural en el que se propusieron medidas de corte neoliberal. Ello le permitió al país mejorar su imagen, pues tal ideología estaba de moda y los

países desarrollados, junto con los organismos financieros internacionales, exigían este tipo de medidas.

Otro elemento ideológico que ha nutrido a la política interna y externa de México ha sido el sentimiento nacionalista. Durante muchos años, los gobiernos posrevolucionarios han recurrido a esta categoría para hacer un llamado a la unidad nacional y la estabilidad política. Sin embargo, en los últimos tiempos el nacionalismo ha chocado con la corriente neoliberal. Ello provocó que el gobierno de Salinas de Gortari promoviera un "liberalismo social", el cual por definición resultaba de alguna forma contradictorio. Al exterior, la administración salinista se jactaba de sus medidas neoliberales, mientras que al interior seguía utilizando el nacionalismo revolucionario. Esto, de alguna forma, imprimían cierta incongruencia en ambas políticas.

Como se puede observar, el Plan Nacional de Desarrollo no explicaba la forma en que los objetivos y las estrategias de política externa transformarían la situación interna de México. Es decir, la administración salinista no formuló estrategias que respondieran directamente a las necesidades más apremiantes del país en esos momentos. Además, era evidente que no había una diferencia significativa entre los objetivos específicos y las estrategias de acción planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que haría perder algo de fuerza a la política exterior. Un objetivo es un medio para llegar a una meta más general, ya sea a mediano o a largo plazo. Una estrategia es la propuesta de una acción más específica a un plazo más corto. Al parecer, los planeadores de la administración salinista no entendieron esta diferencia.

En general, los objetivos globales y particulares de política exterior que proponía el Plan Nacional eran congruentes con la realidad interna del país. Sin embargo, el Plan no contemplaba objetivos concretos que de manera directa o indirecta tendieran a mejorar la situación interna del país puesto que, en teoría, toda política exterior debe buscar en el ambiente exógeno aquellos elementos que respondan a las necesidades internas. Es decir, el Plan no conjugaba esta consideración y más bien planteaba

objetivos de política exterior que tendían a mejorar la imagen internacional de México. El único objetivo que de alguna manera respondía a mejorar la situación interna era aquél que pretendía "apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo". Pero al señalar "a partir de una mejor inserción de México en el mundo", el gobierno privilegiaba la situación externa sobre la interna.

Otros objetivos indispensables dadas las condiciones internas del país y los cuales fueron omitidos en el PND eran: reducir la dependencia económica de México con el sector externo, principalmente con Estados Unidos; disminuir la influencia de los intereses de los organismos internacionales financieros en las políticas económicas internas; pagar la deuda externa de acuerdo a las posibilidades del país; privilegiar las inversiones externas que se dirijan al sector productivo y no al de cartera; y reducir el déficit de la balanza comercial y de la cuenta corriente, entre otros. De seguir la dependencia en el sector externo, México se enfrentaría a graves riesgos y su posición negociadora se debilitaría.

Como se ha señalado en esta investigación, una de las bases de la política exterior es la capacidad de negociación internacional puesto que ésta determina el logro de los objetivos planteados en materia de política internacional. El evaluar la capacidad de negociación internacional de México en el periodo de estudio es una tarea compleja. Por una parte, las condiciones internacionales parecían establecer un nuevo orden internacional que beneficiaría la posición de países débiles. Sin embargo, la complejidad del contexto internacional no permitían predecir la posibilidad de logro de cualquier política exterior. En lo interno, México atravesaba por una situación difícil. Esto auguraba una capacidad de negociación débil.

No obstante lo anterior, México cuenta con los elementos necesarios tanto internos como externos para poder gozar de una posición negociadora bastante positiva. Sin embargo, el materializar estos elementos en capacidad de negociación depende en

Los objetivos y estrategias

gran forma del gobierno mexicano. Es decir, México posee una posición geográfica estratégica, tiene importantes recursos naturales, goza de un buen prestigio internacional, cuenta con un potencial poblacional relevante, pero el elevar su capacidad negociadora depende de la forma en que el gobierno utilice estos recursos.

El elevar la capacidad de negociación internacional también debe de ser un objetivo de la política exterior. Para ello, es necesario contar con un sistema político más democrático, depender menos del factor externo, tener coherencia entre política interna y externa, atender más al interés nacional que a los intereses sectarios, tomar en cuenta las demandas de la sociedad que se canalizan a través de sus organizaciones y utilizar inteligentemente cualquier elemento que sea susceptible de elevar dicha capacidad.

Los objetivos y estrategias

CAPITULO 5

LAS ACCIONES DE LAS POLITICAS INTERNA Y EXTERNA 1988-1994

5.1.- La política interna

La política interna de la administración salinista estuvo basada en una doctrina de corte neoliberal, caracterizada por una menor participación del Estado en los procesos económicos, liberalización comercial, control de precios y salarios, reducción de las tasas inflacionarias, control del gasto público, entre otras medidas. A esta política, Salinas le agregó el toque social con la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad, el cual pretendía resarcir los problemas económicos derivados de las políticas neoliberales. Por ello, el gobierno muchas veces se justificó al decir que se trataba de una política basada en el liberalismo social. Si para De la Madrid su propuesta más importante fue el cambio estructural, para Salinas fue la modernización de México en todos sus sentidos.

5.1.1. La política de reforma del Estado

Los días siguientes a la elección de 1988, en donde resultó triunfador Salinas de Gortari, estuvieron marcados por una gran denuncia de irregularidades en los comicios, alegando la existencia de fraude electoral. Estos ataques provinieron principalmente del FDN, grupo de expriistas y otras fuerzas opositoras, quienes argumentaban que habían obtenido la victoria presidencial. En distintas zonas, el PAN y el FDN lograron movilizaciones masivas sin precedente en la historia electoral de nuestro país, manifestando su total rechazo a la continuidad del PRI en el poder. El resultado de las elecciones fue sorprendente y agitado. El FDN logró una tercera parte de la votación nacional. Esa misma coalición ganó la votación presidencial en cuatro estados de la república y en el Distrito Federal, y en varias plazas importantes de otras entidades. En

conjunto, el PAN y el FND lograron la mitad menos uno de los asientos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.¹⁷⁴

Tras esta serie de acontecimientos, se generó una gran disputa por la legitimidad que tanto lastimó la credibilidad de la nueva administración. Al cumplirse el término legal del proceso, en la toma de posesión de Carlos Salinas de Gortari, el PAN abrió la posibilidad de considerar la legitimidad que pudiera lograr el nuevo gobierno, en tanto que el FDN-PMS, se negó totalmente a negociar los acuerdos que imponía la Reforma Política si antes no se anulaba la elección o Salinas renunciaba.

Inmediatamente después de tomar el poder, Salinas llevó a cabo importantes medidas política que tenían por objeto consolidar su poder político y legitimar su gobierno. A principios de 1989, Salinas ordenó la detención de algunos de los líderes del sindicato de los trabajadores de PEMEX y más adelante reconoció el triunfo, por primera vez desde que el PRI se encuentra en el poder, de un partido de oposición en las elecciones estatales de Baja California en donde Ernesto Ruffo, del PAN, empezó a gobernar.

Además, desde el inicio de su gestión, e incluso durante el desarrollo de su campaña electoral, Carlos Salinas de Gortari planteó como puntos centrales de su política de modernización el asunto de la Reforma del Estado. El presidente Salinas consideraba que el Estado mexicano con un papel de propleitario, no había sido capaz de dar respuesta a las necesidades sociales del país. En esta perspectiva, argumentó que las circunstancias internas y externas requerían de una actitud estatal diferente frente a la sociedad.

La Reforma del Estado comprendió básicamente dos aspectos, la Reforma Económica y la Reforma Política. En lo político, la Reforma del Estado contempló: 1) animar la

¹⁷⁴ Santiago Portilla, "Cambio político y disputa por la legitimidad en el proceso electoral de 1988", en *Elecciones a debate 1988*, México, Editorial Diana, 1994, pp. 73-76.

lucha de partidos políticos; 2) propiciar la alternancia del poder en algunos ámbitos del gobierno (gubernaturas y presidencias municipales); 4) propiciar la aparición de organizaciones civiles; y 5) propiciar la participación de toda la sociedad. En el aspecto de la Reforma Política no se avanzó a la misma velocidad que la reforma económica, de hecho se suscitaron tres reformas políticas en este sexenio. En síntesis, la reforma del Estado básicamente constituyó un cambio en la relación entre la sociedad y el Estado así como el incremento de poder del propio Estado.

En el marco de la Reforma del Estado, el gobierno mexicano reformó los artículos 3, 5, 24, 27 y 130 de la Constitución en 1992 y restableció relaciones diplomáticas con El Vaticano, lo que representaba un precedente en la política mexicana y en especial en la relación Estado iglesia.¹⁷⁵ Con las reformas constitucionales, el gobierno le otorgaba personalidad jurídica a las iglesias y a las agrupaciones religiosas. Sin embargo, el artículo 130 seguía negando a los ministros la posibilidad de asociarse con fines políticos y les prohibía el proselitismo en favor de una causa política. No obstante, las asociaciones religiosas mexicanas pueden participar de manera indirecta en la política nacional ya que éstas son un importante factor ideológico que sigue influyendo en determinados sectores de la sociedad mexicana. Al parecer, el gobierno salinista buscaba a través de todos los medios posibles una reconciliación con los diversos grupos sociales de México. Por ello su administración limó asperezas con una de los sectores importantes de la sociedad mexicana.

5.1.1.1. Federalismo

Desde un principio, el presidente Salinas prometió respetar los poderes de la nación y la soberanía de las entidades federativas. Parecía que lo cumpliría, cuando reconoció, por primera vez en la historia posrevolucionaria de México, el triunfo de un partido político de oposición en un estado de la República. Nunca antes un partido que no

¹⁷⁵ Ver el trabajo de Marta E. García, *La nueva relación iglesia-Estado en México un análisis de la problemática actual*, México, Nueva Imagen, 1993.

fuera el PRI había conseguido el reconocimiento gubernamental de su triunfo. En efecto, el 3 de julio de 1989 se llevaron a cabo elecciones locales en el estado de Baja California para renovar el poder Ejecutivo. En un principio, el PRI se mantuvo renuente a aceptar su derrota, pero más tarde reconoció el triunfo de Ernesto Ruffo, candidato del PAN.

Sin embargo, ese mismo día se llevaron a cabo elecciones en el estado de Michoacán, el cual era considerado bastión del FDN pues en las elecciones de julio de 1988 había ganado frente al PRI y poseía las dos senadurías. Esta coalición política había obtenido el 64% del total de los votos emitidos en esa elección. El estado era gobernado en ese entonces por Martínez Villicaña, del PRI, pero los seguidores de Cárdenas demandaban su salida. Tres días después de haber tomado posesión, el presidente Salinas decidió remover a este gobernador. Los analistas políticos argumentaron que era un castigo por no haber proporcionado los votos necesarios para que el PRI ganara en el estado, además de los conflictos internos que ya se vivían. Esta medida fue una falta de respeto al federalismo pues la remoción de un gobernador sólo le corresponde al Congreso local. En este sentido, Salinas de Gortari violó la soberanía estatal, demostró que la figura presidencial continuaba siendo el centro del poder político y exteriorizó sus prácticas antidemocráticas para resolver los problemas.

En la elección de Michoacán, el PRI-gobierno continuó utilizando sus mecanismos poco democráticos para garantizar el triunfo de sus candidatos. Por ejemplo, se atrasó el reconocimiento del PRD como partido político para contender en las elecciones, se le otorgaron mayores facilidades en cuanto a recursos a los candidatos del PRI y éstos tuvieron un mejor acceso a los medios de comunicación. Como era de esperarse, el PRI anunció su triunfo aunque los seguidores de Cárdenas protestaron inmediatamente la consumación de un fraude electoral. Algunos analistas consideraron que el PRD había conseguido la victoria, pero que el PRI utilizó sus viejas prácticas para ganar antidemocráticamente la elección. La actitud del gobierno entonces fue contradictoria.

Por un lado reconocía el triunfo del PAN, partido que de alguna manera coincidía con la política económica del gobierno, y, por el otro, no reconocía los triunfos del PRD, partido de ideología izquierdista.

Estas prácticas fueron conocidas como concertaciones, pues se decía que el PAN y el gobierno negociaban el resultado de las elecciones, a espaldas de la voluntad popular. Esto no correspondía con la promesa de Salinas de fortalecer un sistema político más democrático en el que todas las fuerzas sociales tuvieran las mismas posibilidades de participar. Uno de los casos más notorios fue el de Guanajuato, en el que primero se reconoció el triunfo del candidato priísta, Ramón Aguirre, y después se le pidió su renuncia. Más tarde, fue nombrado un gobernador con credenciales panistas.

Otro caso fue el de el estado de México, en donde el gobernador Mario Ramón Beteta fue removido en septiembre de 1989 bajo el mismo argumento: haber fallado en la entrega de los votos necesarios para el PRI en julio de 1988. Ignacio Pichardo Pagaza fue nombrado para reemplazarlo. La medida fue previa a la elección local del 11 de noviembre de 1990, en la que se renovarían 121 presidencias municipales y 34 diputaciones locales. Inclusive se llegó a comentar que los gobernadores, aunque electos democráticamente, eran regularmente removidos por el presidente de la República.¹⁷⁶ Como era de esperarse, el PRI ganó la mayoría de los votos en esa elección, de una forma que pocos podían explicar puesto que unos meses antes, en la elección de julio de 1988, el PRD había obtenido oficialmente el triunfo.

5.1.1.2. Política electoral

A partir de 1988, muchos pensaron que México, en términos políticos, tenía una nueva realidad. Las altamente competitivas elecciones de ese año y los reclamos de la oposición respecto a un fraude de grandes proporciones exigieron un cambio en la

¹⁷⁶ Ver *El Financiero*, 8 y 12 de septiembre, pp. 40 y 35 respectivamente.

política electoral de México. Por lo tanto, un acuerdo de las fuerzas políticas del país era la necesidad de un nuevo marco jurídico que regulara los procesos electorales de México. El primer paso para ello fue la convocatoria, de enero de 1989, del presidente Salinas para una consulta pública respecto a una posible reforma política. La consulta empezó en febrero de 1989 y fueron presentadas 48 ponencias por parte de partidos políticos, 43 trabajos de individuos, entre ellos intelectuales y académicos, y otros 43 documentos escritos. El secretario de Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios, llegó a señalar que era necesario poner los intereses generales de la nación por encima de intereses personales o de grupo.¹⁷⁷

El 27 de junio del mismo año, Salinas convocó a una sesión extraordinaria del Congreso con el objeto de discutir una posible reforma electoral. La fecha convenida fue el 26 de agosto con la estipulación de que no duraría después del 20 de octubre. La sesión extraordinaria consideró 44 propuestas para modificar la Constitución. Puesto que el PRI sólo tenía 263 curules, era necesario el voto de otras fracciones parlamentarias para enmendar la Constitución. Esos votos tendían que venir ya sea del PAN, quien en ese entonces contaba con 101 diputaciones, del PRD con 50, del PPS con 30, del PARM con 26, del PFCRN con 20 ó de 10 diputados independientes, ya que para reformar la Constitución se requería una mayoría de dos terceras partes del Congreso.¹⁷⁸

El eje de la reforma constitucional fue el artículo 41, el cual creaba una entidad gubernamental independiente, el Instituto Federal Electoral (IFE). Esta institución estaría a cargo del registro de los votantes en el padrón electoral, de la preparación de las elecciones, de la contabilidad de los votos y de la certificación de los ganadores. La falla de esta reforma era que no establecía quién controlaría el IFE. El artículo 41 también contemplaba la creación de un tribunal electoral independiente para sancionar las disputas derivadas de las elecciones. El nombramiento de los miembros del

¹⁷⁷ *Uno más Uno*, 2 de febrero de 1989, p. 1.

¹⁷⁸ *La Jornada*, 30 de agosto de 1989, p.10.

Tribunal Electoral estaría a cargo de la Cámara de Diputados, con base en una lista de nombres propuesta por el presidente de la República.

La votación se llevó a cabo a mediados de octubre de 1989. En un principio parecía que habría consenso. Sin embargo, en el último momento el PAN decidió votar con el PRI por la reforma política. La votación fue de 346 a favor contra 70, más de lo necesario para modificar la Constitución. El PRD, el PPS, el PFCRN, y un grupo de diputados independientes votaron en contra. En su discurso de año nuevo, el presidente Salinas declaró que las reformas constitucionales adoptadas por el Congreso permitirían un nuevo sistema electoral, el cual correspondería a la nueva realidad de la cultura política del país y garantizaría respeto, tolerancia y apertura.¹⁷⁹

Otra segunda reforma política se llevó a cabo en el verano de 1990, cuando la Cámara de Diputados se reunió nuevamente para discutir la reglamentación de las reformas constitucionales. En el centro del debate estaba el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). El documento estaba compuesto por 300 páginas y contenía 160 artículos que le daban vida a las reformas electorales del año anterior. Los artículos 68-134 describían al IFE, el cual tenía que ser independiente de los tres poderes de la Nación. El artículo 74 establecía que el IFE estaría bajo la dirección de un Consejo General. El secretario de Gobernación funcionaría como presidente del Consejo. Dos consejeros vendrían del Senado y dos de la Cámara de Diputados. Otros seis miembros serían escogidos de una lista presentada por el presidente ante el Congreso.

Como se trataba de una nueva legislación y no de una reforma constitucional, sólo se necesitaba la mayoría simple para aprobarse el COFIPE. Con el número de diputados que tenía el PRI era suficiente para pasar la legislación. Sin embargo, esto no legitimaba el proceso ante la sociedad, ni daba una imagen democrática. Por lo tanto, el PRI necesitaba del apoyo de otros partidos. En la votación el PAN, el PPS, el

¹⁷⁹ *Tiempo*, 11 de enero de 1990, p.48.

PCFRN y el PARM se unieron al PRI. El COFIPE fue aprobado con 369 votos. Los 75 votos en contra provinieron de los diputados del PRD y 26 del PAN. Estos últimos rompieron con su partido.

La tercer reforma política se llevó a cabo en 1993. Desde el cuarto informe de gobierno, el presidente Salinas había propuesto tres importantes temas para modificar las normas electorales: hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos, poner topes a las campañas políticas y el acceso de los partidos a los medios de comunicación¹⁸⁰. Por ello, la Cámara de Diputados creó un grupo parlamentario especial para examinar una posible reforma.

El grupo parlamentario propuso una mayor apertura a los partidos de oposición en el Senado. También sugirió el cambio de la regla de representación proporcional en la Cámara de Diputados. Asimismo, presentó la propuesta de desaparecer los colegios electorales de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores para calificar las elecciones de sus miembros, menos el caso de la elección presidencial. Lógicamente, la propuesta también incluía los asuntos del financiamiento de los partidos, de los límites a los gastos de campaña, y una nueva normatividad para regular el acceso de los partidos en los medios de comunicación. El 3 de septiembre de 1993 el Congreso aprobó las reformas constitucionales que modificaban los artículos 41, 54, 56, 60, 74 fracción Y, 82 y 100. En ellas, se insertaron las propuestas anteriormente señaladas.¹⁸¹

5.1.2. La política económica

La modernización fue la base de la política económica de Salinas. Bajo estos parámetros el presidente mexicano manifestó en innumerables ocasiones la búsqueda de la incorporación de México en la competencia internacional para de esta manera responder a las demandas de desarrollo del país. En su segundo informe de gobierno,

¹⁸⁰ Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 233.

¹⁸¹ Ver Juan Rebolledo, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1994, p. 97-99.

Salinas señaló que el país "se moderniza para fortalecerse ante el mundo y mejorar la convivencia entre los mexicanos. Se moderniza para hacer viable la economía en un entorno internacional de fuerte competencia y, así, generar empleo y oportunidades para todos."¹⁸²

Esta política implicó cambios estructurales en la economía, que fue concebida como la única alternativa para lograr el desarrollo. En este sentido, el presidente de México agregó en el mismo informe: "las naciones que no sepan adaptarse creativamente no podrán conservar su integridad. Quien no lo haga a tiempo dejará pasar las posibilidades que la nueva situación ofrece, pero se verá obligado a pagar, una a una, todas las desventajas: estancamiento, atraso tecnológico, tensión social y, al final, debilidad nacional, es decir, pérdida efectiva de soberanía".¹⁸³

Esta modernización económica de la que Salinas hablaba estuvo basada en dos puntos: por un lado, la promoción de la eficiencia microeconómica y, por el otro, la estabilidad macroeconómica. En cuanto a la eficiencia microeconómica, el gobierno instrumentó un proceso de apertura de la economía mexicana al exterior, se privatizaron innumerables empresas públicas y se llevó a cabo una desregulación en los sectores de la producción y los servicios, con el fin de alentar la inversión extranjera y fomentar las exportaciones de nuestro país. La estabilidad macroeconómica, por su parte, estaba basada en dos aspectos básicos: reducir la inflación y sanear las finanzas públicas con el objeto de lograr la estabilidad, que redundaría en crecimiento y esto a su vez se tradujo en un campo atractivo para la inversión extranjera.

La privatización de las empresas públicas respondió a la idea del gobierno de desincorporar del sistema productivo y de servicios la participación del Estado, para dar lugar a la empresa privada, con la hipótesis de que en un ambiente de mayor competencia se obtendrían mejores resultados. La desregulación logró modificar la ley

¹⁸² Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. p. 83.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 85

aduanera para hacer más fácil el camino a exportadores e importadores; también se suprimieron los permisos de siembra y de exportación de hortalizas y frutas, así como las correspondientes a la comercialización de azúcar, cacao y café.¹⁸⁴

Posteriormente, el eje central de la política económica estaría basado en el fortalecimiento de las finanzas públicas, entendido este no solo como el equilibrio presupuestal, sino como la creación de un superávit. Para ello, la venta de empresas paraestatales contribuyó de manera muy significativa para lograr este objetivo. El otro objetivo que se perseguía era la reducción de la inflación, de más de un 100% a bajarla a un solo dígito. Esto se logró, principalmente, gracias a los pactos de solidaridad económica. Cada pacto tenía una fecha de expiración y fijaba las tarifas de diferentes variables económicas. Éstas incluían muchos de los precios del sector privado, así como los precios de algunos de los servicios públicos. El pacto también establecía los niveles de devaluación del peso frente al dólar y, lo más importante, los salarios mínimos.

Así, los pactos continuaron durante la administración salinista, uno tras otro tratando de afinar la economía. Por ejemplo, el séptimo pacto de octubre de 1992 extendió los controles de precios y salarios hasta el 31 de diciembre de 1993. Aprobó un aumento del 7% en los salarios mínimos y estableció un tope de 40 centavos diarios a la devaluación del peso frente al dólar. Los precios se mantuvieron prácticamente congelados, pero se anunció un aumento gradual en los precios de los energéticos.

Los pactos tuvieron muchas críticas. Una de ellas se refería a la congelación de precios. Un caso muy sonado fue el de la leche. El gobierno controló el precio de este producto, pero los insumos necesarios, como alfalfa y sorgo para alimentar a las vacas, subían de precio constantemente. El resultado de esto fue un estímulo a la importación puesto que resultaba más barata en comparación con los costos internos. Otra crítica

¹⁸⁴ *Ibidem.* p. 107.

se refería a los salarios. Incluso se llegó a decir que los pactos eran instrumentados sólo para mantener la mano de obra barata y así atraer inversiones extranjeras.¹⁸⁵

5.1.2.1. Política industrial

Después de la Segunda Guerra Mundial, México instrumentó el modelo económico de sustitución de importaciones, el cual otorgaba incentivos a la industria nacional y establecía medidas proteccionistas para fomentar la industrialización del país. Sin embargo, el modelo empezó a mostrar visos de agotamiento a principios de los ochenta debido principalmente a una grave crisis que México experimentaba en esos momentos. A partir de entonces, el gobierno mexicano encabezado por Miguel de la Madrid inició un proceso de reestructuración económica.

Como base de su política industrial, la administración salinista creó El Programa Nacional de Modernización Industrial y Comercio Exterior (PRONAMICE). La ideal principal era transformar y modernizar a la industria nacional a través de cinco grandes objetivos: 1) internacionalización de la industria nacional; 2) fomento a la innovación tecnológica; 3) incremento de la desregulación; 4) impulso a las exportaciones no petroleras; y 5) modernizar y diversificar el comercio exterior. Como se puede observar, el PRONAMICE pretendía básicamente apoyar la internacionalización de la economía mexicana, dejando atrás definitivamente el modelo sustitutivo de importaciones. Ante todo, el Programa planteaba la necesidad de que la economía mexicana dejara de producir de todo y se enfocara a la especialización.¹⁸⁶

Según PRONAMICE, "el nuevo paradigma de modernidad económica se caracteriza por la globalización de la economía y la mayor competencia internacional, que han motivado a los países a especializarse en la producción de bienes en los que gozan de

¹⁸⁵ *Proceso*, 26 de noviembre de 1990, p. 10.

¹⁸⁶ José I. Martínez, "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, abril-junio 1994, p. 84.

mayores ventajas comparativas".¹⁸⁷ Para llevar a cabo esta especialización, este programa planteó las siguientes estrategias: 1) propiciar el crecimiento de la industria nacional mediante el fortalecimiento de un sector exportador con altos niveles de competencia; 2) lograr un desarrollo industrial más equilibrado, propiciando una adecuada utilización regional de los recursos productivos; 3) promover y defender los intereses comerciales de México en el exterior; y 4) crear empleos más productivos e incrementar el bienestar de los consumidores.

Como parte de su política basada en la menor participación del Estado en los procesos productivos, el gobierno salinista impulsó la eliminación de regulaciones gubernamentales. A la vez, su administración continuó con la política delamadrista de privatizar las empresas estatales. Salinas justificó esta medida con base en 6 argumentos: 1) la paraestatales representaban una carga muy pesada al Estado; 2) eran fuente de abusos y corrupción; 3) requerían nuevas inversiones que afectaban el gasto público; 4) la venta de estas empresas permitiría al gobierno enfocarse en áreas estratégicas definidas; 5) la privatización permitiría al gobierno concentrarse en asuntos políticos; y 6) el ingreso por las ventas sería ocupado para aliviar los problemas sociales.¹⁸⁸

En 1991, el presidente mexicano informaba que el número de empresas gubernamentales se había reducido a 266 durante sus tres primeros años de gobierno. Otro estudio señalaba que en 1982 el Estado poseía 1 155 empresas, y para 1990 sólo 280. Sin embargo, se encontró que sólo 318 fueron vendidas al sector privado, el resto fue transferido, consolidado o liquidado. Las empresas más importantes que fueron vendidas fueron Altos Hornos, la mina de cobre de Cananéa, Teléfonos de México, los bancos nacionalizados, algunas carreteras, entre otras entidades.¹⁸⁹

¹⁸⁷ Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, México, SECOFI, 1990.

¹⁸⁸ "Reformando al Estado", en *Nexus* No. 148, abril de 1990, pp. 27-32.

¹⁸⁹ Ver Nora Lustig, *Mexico: the remaking of an economy*, Washington, Brookings Institute, 1992, p. 116. También el trabajo de Luis González Souza, *Soberanía herida*, México Editorial Nuestro Tiempo, 1994, p. 13.

Respecto a la micro pequeña y mediana industria, el gobierno creó, a través de la fusión de Nacional Financiera (Nafin) y los distintos fondos (Fogain, Fomin, Fidein, Fomeo, y PAI), seis programas de promoción y desarrollo: 1) Programa de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (Promyp); 2) Programa de modernización; 3) Programa para la Infraestructura y Descentralización Industrial; 4) Programa para el mejoramiento del Medio Ambiente; 5) Programa de Apoyo al Desarrollo Tecnológico; y 6) Programa para el Estudio y Asesorías. Los objetivos básicos eran, entre otros, 1) concentrar la atención hacia las empresas más pequeñas y facilitar su acceso al financiamiento; 2) enfocar la atención de Nafin hacia las entidades de menor desarrollo relativo; 3) poner énfasis al apoyo de la industria manufacturera y a la agroindustria; 4) fomentar las alianzas estratégicas de empresas mexicanas con extranjeras; y 5) desarrollar una cultura empresarial y esquemas de financiamiento en el sector agropecuario.¹⁹⁰

Gracias a estos programas, los recursos canalizados a las empresas aumentaron en la administración salinista. El sector privado fue el más beneficiado como resultado de la desincorporación de las empresas paraestatales. Sin embargo, con la apertura comercial y la crisis de finales de 1994, la pequeña y mediana empresa ha experimentado graves problemas. Hay que recordar que este sector contribuye con más del 80% de los empleos en México. Por lo tanto, su bienestar económico es básico para la población mexicana.

5.1.2.2. Política agrícola

Según la administración salinista, la nueva política agropecuaria tenía el objetivo central de atacar directamente las condiciones de pobreza y mejorar la distribución del ingreso en el medio rural. En este sentido, su gobierno instrumentó el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994. Las áreas de acción propuestas por este programa fueron: 1) creación de un marco normativo propicio para alcanzar

¹⁹⁰ Ver Oscar Espinoza, "Pequeña empresa", en Arturo Warman (comp.), *La política social en México, 1989-1994*, México, FCE, 1994, pp. 294-295.

libertad, justicia y eficiencia económica, condición indispensable para aumentar la producción y el empleo; 2) desarrollo de infraestructura que no pueda ser financiada por los sectores social y privado; 3) esquemas directos de intervención a través de entidades públicas, en los casos justificados; 4) determinación de esquemas de apoyo a productos específicos, cuando los precios internacionales afecten la viabilidad de la producción interna; 5) programas específicos de ataque a la pobreza en zonas rurales; 6) utilización racional y eficiente de los recursos públicos; y 7) políticas de conservación del medio ambiente y recursos naturales.¹⁹¹ La participación de las transferencias totales al sector agropecuario en el PIB total de México fue de 1.5% en 1992.

(Millones de nuevos pesos corrientes)

Entidad	1989	1993
Total	11 381.1	16 211.0
SARH	2 755.4	5 860.2
SRA	197.4	622.7
Tribunal Agrario	0	185.5
FOCIR		400.0 ^a
SHCP	3 747.9	1 995.4
Fira	24.1	1 327.6 ^b
Banrural	1 855.6	550.7 ^c
Agroasemex	1 243.3	117.1
Azúcar S.A.	556.0	0.0
Fina, S.A.	68.0	0.0
Conasupo	2 776.0	5 167.2
Solidaridad	376.5	1 980.0
Fertimex	1 527.9	0.0

^a FOCIR se creó en febrero de 1993.

^b Incluye ampliación anunciada en octubre de 1993.

^c Incluye ampliación de apoyos de Fira

FUENTE: Luis Téllez, *op. cit.*, p. 57

En 1994 empezó a operar Procampo con un presupuesto de 11.7 mil millones de nuevos pesos. Este programa definió la relación entre los productores agropecuarios el y gobierno; trató de responder al problema de rentabilidad en el campo; y buscó adecuar los sistemas de apoyo gubernamental a la realidad económica del país. Procampo pretendió sustituir el apoyo que el gobierno otorgó a través de los precios de garantía por un sistema de apoyos directos a las superficies sembradas con granos y

¹⁹¹ Luis Téllez, "Campo", en Arturo Warman (comp.), en *op. cit.*, p. 55-58.

oleaginosas. El apoyo, a través de la expedición de cheques, sería otorgado, con base en la productividad y las condiciones regionales, a aproximadamente 3.3 millones de campesinos y productores, que trabajan alrededor del 70% de la superficie cultivada del país. Sin embargo, los productores de bajos ingresos, que trabajan básicamente para el autoconsumo, no recibieron apoyos debido a que no tienen acceso al mercado formal de venta de cultivos.

La estructura administrativa de la SARH para el manejo de Procampo comprendió en el sexenio pasado de 33 Delegaciones Estatales, 193 Distritos de Desarrollo Rural; y 712 oficinas de apoyo. Apoyos y Servicios a la Comercialización Agropecuaria (Aserca) y sus 16 centros regionales se encargaron de expedir y entregar su cheque a cada productor. Las demás dependencias relacionadas con tal programa apoyaron a la SARH y a Aserca en la operación del mismo.

En el marco del programa de Fondos de Solidaridad para la Producción, algunos campesinos fueron apoyados con créditos. Según estimaciones oficiales, más de dos millones 998 mil hectáreas fueron beneficiadas en 1993 a través de programas como Crédito a la Palabra. Empresas en Solidaridad, por ejemplo, aportó capital-semilla para 9 210 empresas en el campo entre 1991-1993.

En el aspecto jurídico, el artículo 27 constitucional fue reformado por la administración salinista y se creó una nueva Ley Agraria. Dentro del contenido de la reforma, destacan los siguientes grandes cambios: la terminación formal del sistema de reparto, para dar paso a la seguridad y certidumbre en la tenencia de la tierra, el fortalecimiento de la propiedad ejidal y comunal con el establecimiento de un régimen flexible, que garantiza la libertad de gestión de los núcleos de población y sus integrantes; la autorización a las sociedades de participar en el sector rural, y la transformación de las instituciones agrarias para garantizar la correcta interpretación y aplicación de la legislación agraria. Como resultado de esta reforma y de la nueva Ley Agraria, el gobierno creó la Procuraduría Agraria, como un órgano de asesoría y apoyo a los campesinos, y los

Tribunales Agrarios, los que establecen procedimientos jurídicos para la interpretación y ejecución de la normatividad agraria.

5.1.2.3. Política monetaria y financiera

En vez de depender en préstamos para solventar las necesidades presupuestales, Salinas prefirió incrementar la base tributaria. Para estimular la captación de impuestos, el gobierno de Salinas de Gortari instituyó una nueva carga fiscal conocida como el 2% de los activos de las empresas. Esta medida fue llevada a cabo para incrementar los ingresos del gobierno y evitar en lo posible la evasión de impuestos, pues las empresas ya no podrían alegar pérdidas en sus ventas.

Otra de las medidas financieras más importantes de la administración salinista fue la venta total de los bancos que habían sido nacionalizados desde 1982. A finales de 1989, el poder Ejecutivo propuso una iniciativa de reforma al sistema financiero mexicano. Los artículos 28 y 123 constitucionales fueron reformados para que el Estado dejara de ser el propietario mayoritario en las instituciones de la banca comercial. Al respecto, el presidente comentó en su segundo Informe de Gobierno: "un Estado excesivamente propietario, con tantos recursos inmovilizados en la banca, era inadmisibles cuando existen tantas necesidades que atender. Ahora, esos recursos y los que ya no tendrán qué gastarse para modernizar a los bancos, servirán a la estabilidad y darán respuesta a las demandas más sentidas de la población".¹⁹² Este anuncio incrementó la confianza de los empresarios, pues las tasas de interés se redujeron en un 6% entre junio y diciembre de 1990. Los ingresos por la venta de los bancos ascendió a aproximadamente 12 mil millones de nuevos pesos.¹⁹³

Durante la administración salinista el Impuesto al Valor Agregado (IVA) se redujo del 15 al 10% gracias al saneamiento del gasto público y al ingreso por las ventas de las

¹⁹² Carlos Salinas de Gortari, *op. cit.*, p. 104-105.

¹⁹³ Nora Lustig, *op. cit.*, p. 57.

paraestatales. Respecto a la colización del peso frente al dólar, el gobierno impulsó una banda de flotación que en los últimos años del sexenio no pasó de 40 centavos. Además, las finanzas del gobierno se vieron beneficiadas con el arreglo de la Deuda Externa. Al respecto, este punto se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado. Para finales del sexenio de Salinas, la economía mexicana parecía estar viento en popa. Sin embargo, el levantamiento armado en Chiapas, los asesinatos políticos, y el problema del déficit comercial, provocaron una crisis de grandes proporciones. El peso se devaluó frente al dólar, la inflación creció, el desempleo aumentó y la estabilidad económica en general parecía salir del control. Como se puede observar, la política económica salinista tuvo importantes logros macroeconómicos. Sin embargo, los beneficios fueron para unos cuantos. La mayor parte de la población siguió sin conocer las ventajas del neoliberalismo.

5.1.3. Solidaridad: eje de la política social

La base de la política social del sexenio 1988-1994 fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), el cual se instrumentó a partir de diciembre de 1988 como uno de los primeros actos de gobierno del presidente Salinas. Las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Comercio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Educación Pública, de la Reforma Agraria, de Salud, del Trabajo y Previsión Social, de Pesca, y la de Desarrollo Urbano y Ecología, y otras agencias gubernamentales descentralizadas, se coordinaron con los gobiernos estatales y municipales para echar andar este programa de combate a la pobreza. Al final del sexenio, los esfuerzos de Solidaridad estuvieron encabezados por la Secretaría de Desarrollo Social. Carlos Rojas fue el primer coordinador del Programa de Solidaridad. Este funcionario aseveró que Solidaridad era producto de las demandas escuchadas durante la campaña de Salinas de Gortari. Además, reconoció que las necesidades sociales no cubiertas por el gobierno habían alcanzado un nivel intolerable y esto podría representar una amenaza para la seguridad nacional.¹⁹⁴

¹⁹⁴ *Uno más uno*, 20 de julio de 1990, p. 1.

Los principios en los cuales Solidaridad basaba sus acciones eran: respeto a la voluntad local y a las organizaciones comunitarias ya existentes, participación local en el diseño y ejecución de los proyectos, convenios que establecían las responsabilidades de la comunidad y las del gobierno, y un manejo honesto de los recursos. Su principal objetivo era aliviar el problema de la pobreza en México, a través de programas de mejoramiento de los servicios de salud, especialmente la construcción de y reparación de clínicas y hospitales; educación, con la construcción y reparación de escuelas y becas escolares; nutrición; servicios básicos, como agua potable, alcantarillado y electricidad; desarrollo urbano, incluyendo pavimentación, guarderías, alumbrado, banquetas, plazas y campos deportivos; caminos; vivienda, empleo, infraestructura y otros proyectos destinados a los mexicanos con menos recursos.

Los programas de Solidaridad se orientaron hacia aquellos grupos sociales que mostraron rezagos evidentes. En esta tesitura, el programa apoyó 1) a los grupos indígenas en la medida en que en sus regiones se combinen las carencias más agudas con una débil presencia de las instituciones.; 2) a los campesinos y a los habitantes del medio rural en las áreas semidesérticas y serranas y 3) a los habitantes de las áreas urbanas más marginadas. Solidaridad comprendió un amplio rango de actividades a través de diferentes programas: programas de apoyo al consumo de alimentos, programas productivos, programas de servicios sociales y programas de infraestructura básica.

Para llevar a cabo estos proyectos, el gobierno federal asignó una parte importante de su presupuesto, que cada año se incrementó. En 1989, el presupuesto asignado fue de 680 millones de nuevos pesos. En 1993 aumentó a 2 mil 580 millones de nuevos pesos. Además, uno de los logros más significativos fue la reducción de los costos, a través de el trabajo voluntario.

"A través de las actividades de Solidaridad, en el periodo 1989-1993 se incorporaron al servicio de salud institucionalizado 8.5 millones de habitantes; se construyeron 3 571 centros de salud y se rehabilitaron 293 hospitales dentro del programa "Hospital Digno". Así mismo, en el periodo 1990-1994 se beneficiaron 110 930 escuelas a través del programa "Solidaridad para una Escuela Digna", y se construyeron 70 365 espacios educativos. En el área educativa, 742 649 niños se beneficiaron de las becas de "Niños en Solidaridad", lo cual les permitió cursar su instrucción básica y superar así la principal causa de deserción escolar infantil que es precisamente las condiciones de pobreza en sus hogares. Dentro del programa de abasto y alimentación se instalaron 413 cocinas populares; de la misma manera se efectuaron 13 567 acciones de instalación de recapitalización de tiendas. En el periodo 1989-1993, se desarrollaron 5 574 proyectos en el programa de "Mujeres en Solidaridad" para favorecer su incorporación a las actividades productivas. El programa permitió ampliar la cobertura del servicio de agua potable a 13.5 millones de personas y a 11.5 millones con servicio de alcantarillado. Con ello, en 1993, la cobertura del servicio de agua potable alcanzó 85.2% en promedio nacional. Asimismo, 10 560 comunidades rurales se vieron beneficiadas con obras de electrificación y se ejecutaron 362 mil acciones de mejoramiento de vivienda."

Los recursos de Solidaridad fueron frecuentemente canalizados a través de organizaciones del Partido Revolucionario Institucional (PRI), como la CNOP y la CNC. En otros casos, movimientos urbanos populares, muchos de los cuales apoyaron a Cárdenas en la elección de 1988, sirvieron como contactos locales. En 1990, los Comités de Solidaridad, una nueva institución, fueron establecidos para canalizar las demandas locales. Para 1992 existían más de 100 mil comités en todos los estados de la República, de los cuales unos 30 mil se enfocaban en el mejoramiento de escuelas.

Sin embargo, el grupo menos beneficiado de la modernización salinista fue el indígena. Inclusive, el director del Instituto Nacional Indigenista de ese entonces, Arturo Warman, declaró que el 98% de la población indígena vivía por debajo de la línea de la pobreza.

Por ello, en un esfuerzo por abatir este problema, en 1990 se destinaron 20 millones de nuevos pesos a este sector. A pesar de esto, el gasto del gobierno es apenas de un poco más de un dólar por cada indígena el año. Al respecto, Andrés Molina, un antropólogo, señale "el asunto de los indígenas ha decrecido en importancia. Antes, una preocupación por los pueblos indígenas era una importante parte del nacionalismo mexicano. La administración selinista ha minimizado su importancia y pocas veces se oye hablar de ellos. Los programas actuales son pragmáticos, pero les falta coherencia y, en general, no ofrecen nada nuevo."¹⁹⁵

No se puede negar que PRONASOL tuvo efectos positivos en algunas comunidades. Empero, Solidaridad tuvo más bien objetivos electorales después del descalabro sufrido por el PRI en 1988. El propósito fundamental, entonces, fue recuperar terreno y fortalecer el grupo en el poder. Como lo señale Denise Dresser, "Solidaridad es una estrategia de contención diseñada para proveer al PRI de un margen de respiro con el objeto de reformarse unilateralmente, el tiempo que se estrangulaba a la oposición". En otras palabras, al otorgar beneficios tangibles a los grupos identificados con la oposición, PRONASOL estuvo en posibilidades de dividir a la base cardenista. Como es el caso del Comité de Defensa Popular de Durango (CDP), quien en 1989 aceptó recursos públicos vía Solidaridad. Más tarde, el CDP rompió con Cárdenes y se abstuvo de criticar a Selinas y sus políticas.¹⁹⁶

Salinas puso mucho énfasis en su política social a través de PRONASOL, haciéndolo una parte integral de su política económica. Él personalmente participaba en las actividades de este programa asistiendo a la inauguración de obras y actos masivos en donde anunciaba aumentos al presupuesto de Solidaridad. Durante el primer Semanario de Solidaridad, el presidente visitó 12 estados para encabezar los actos correspondientes, en donde participaban hasta 10 millones de personas en más de 50 mil actividades programadas. Incluso, el mandatario mexicano llegó a declarar: "estoy

¹⁹⁵ Arturo Warman y Andrés Molina son citados por Philip L. Russell, *op. cit.* p. 283,284.

¹⁹⁶ Denise Dresser, *Neopopulist Solutions to neoliberal problems*, San Diego, Center for U.S.-Mexico Studies, 1991, p. 2 y ss.

convencido no hay una estrategia económica exitosa sin un programa social bien planeado que la acompañe".¹⁹⁷

Los partidos políticos de oposición criticaron a PRONASOL argumentando que se trataba de una medida con fines meramente electorales, a fin de recuperar la hegemonía priista. El caso más sonado fue el de Chalco, en donde Salinas sólo obtuvo el 29.8 por ciento de los votos en 1988. Antes de la elección federal de 1991, grandes fondos de PRONASOL fueron inyectados para mejorar la infraestructura urbana. Incluso, el gobernador del estado de México recomendó utilizar en las campañas el slogan de "Votar por el PRI es votar por Solidaridad".¹⁹⁸ Los críticos del sistema argumentaron que el 30% del presupuesto de Solidaridad para 1991 se gastó en los 45 días previos a las elecciones.

Muchos pensaron que Solidaridad era el remedio efectivo para los problemas económicos que se reflejaban en los niveles de vida de gran parte de la población. Sin embargo, los recursos de Solidaridad simplemente no resuelven el problema de la distribución de la riqueza en México. Si se hubiera repartido en partes iguales el presupuesto de PRONASOL para 1991 entre el 10% de la población, aproximadamente 8 millones de personas, sólo hubiera aumentado su ingreso en 18 nuevos pesos mensuales para cada uno de ellos. Incluso se llegó a comparar el siguiente dato: el presupuesto anual de Solidaridad equivale sólo a un tercio de la fortuna de Eduardo Legorreta, quien fue arrestado por manipular la Bolsa de Valores mexicana.¹⁹⁹

Finalmente, parece ser que Salinas pensaba extender a Solidaridad más allá de su sexenio. En 1992, el presidente creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), a fin de perpetuar su política social, y puso ahí a uno de sus hombres de más confianza: Luis Donaldo Colosio, quien fuera después candidato a la presidencia de la República por parte del PRI.

¹⁹⁷ *The Wall Street Journal*, 8 de enero de 1993, p. A1.

¹⁹⁸ *Proceso*, 29 de octubre de 1990, p. 12.

¹⁹⁹ *La Jomada*, 15 de noviembre de 1989, p. 35.

5.1.3.1. Modernidad: base de la Política educativa

"El 18 de mayo de 1992 firmaron la SEP, el SNTE y los estados de la República el Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica, cuyo objetivo principal es mejorar la calidad de la enseñanza preescolar, primaria y secundaria y hacerlas más útiles a las necesidades presentes y futuras de nuestra sociedad, así como ampliar su cobertura". Este acuerdo estaba sustentado en cinco ejes principales: 1) la ratificación del carácter laico y gratuito de la enseñanza impartida por el Estado; 2) el compromiso de incrementar sistemáticamente en términos reales el gasto público en educación; 3) la reorganización del sistema educativo en el sentido de otorgarle un carácter federal; 4) la reformulación de los contenidos y materiales educativos; y 5) la revaloración de la función magisterial.²⁰⁰ En el marco de este Acuerdo, en 1993 la SEP dio a conocer a la sociedad los nuevos planes y programas de estudio y la primera entrega de los libros de texto gratuitos de educación primaria, los cuales habían sido reformados.

"En 1993, el presupuesto para la educación se ha recuperado hasta alcanzar la importante proporción de 22.4% del presupuesto del gobierno federal. En 1988, al inicio del presente gobierno, el presupuesto educativo representaba sólo 13.9% del total. El gasto nacional educativo en 1988 representó 3.6% del PIB, en tanto que para 1992 se había incrementado a 5.2% al tiempo que debe destacarse el crecimiento del presupuesto federal educativo en un 75% en términos reales desde 1988."²⁰¹

Respecto al marco normativo, el Ejecutivo propuso la reforma al artículo 3o. constitucional, con el objeto de otorgarle a la educación secundaria el carácter de obligatoria. Además, la nueva regulación consagraba el derecho a la educación y precisaba la obligación del Estado de impartir la educación preescolar, primaria y

²⁰⁰ Ver Luis Vergara Anderson, "La educación en el México de hoy", en Luis Rubio y Arturo Fernández (eds), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995, p. 694.

²⁰¹ Esteban Moctezuma, "Educación. La educación pública frente a las nuevas realidades", en Arturo Warman (comp.), *op. cit.*, p.113

secundaria. Asimismo, esta legislación pretendía garantizar la vigencia del carácter nacional que debiera tener la educación y terminar con la indefensión jurídica que afectaba al sector privado que se dedicaba a esta actividad.

En el marco de esta reforma educativa, el gobierno salinista impulsó la promulgación de una nueva ley reglamentaria que se consolidó con la Ley General de Educación. Esta figura jurídica incorpora en su texto principios tales como "la nueva participación social, la equidad educativa para mejorar el acceso a la educación de las regiones que presentan mayores rezagos educativos, el establecimiento del español como lengua nacional, el calendario escolar, el financiamiento de la educación, sanciones, entre otros."²⁰²

5.1.3.2. Creación de empleos: sustento de la Política laboral

Como se mencionó anteriormente, la política salarial se enmarcó en la firma de los pactos de solidaridad económica. Ella respondió básicamente al deseo del gobierno de controlar la inflación a través de salarios bajos y así atraer inversionistas extranjeros. Aquí se denota que el gobierno privilegió el sector externo, sacrificando los niveles de vida de los mexicanos mediante topes salariales.

En cuanto a la política laboral, el gobierno mexicano estableció el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo (PMMT) y el Programa de Calidad Integral y Modernización que en su primera fase fue conocido como el Programa de Capacitación Industrial de la Mano de Obra (Cimo). El PMMT tenía por objeto el fomento del desarrollo de los recursos humanos, la calidad, la productividad y la competitividad de las micro, pequeña y mediana empresas, así como el fortalecimiento del Servicio Nacional de Empleo y Programa de Becas de Capacitación para Trabajadores Desempleados. El Cimo, por su parte, buscaba contribuir a la modernización de la estructura productiva, al mantenimiento y ampliación del empleo

²⁰² *Ibidem*, p. 138-139.

productivo, mediante el impulso a la capacitación y readiestramiento de la mano de obra en activo y el incremento de la competitividad, la productividad y la calidad en las micro, pequeña y mediana empresas.²⁰³

Como se puede apreciar, los objetivos del gobierno en materia de política laboral son congruentes con las necesidades internas. Sin embargo, los resultados obtenidos no son los esperados. En otras palabras, el fin último de la política laboral era mejorar los niveles de vida a través de asegurar el empleo a millones de mexicanos y mediante salarios justos; pero esto no se logró a pesar de los éxitos en las política macroeconómica del sexenio salinista. En la actualidad, los niveles de vida de millones de mexicanos siguen por debajo de la línea de lo permisible. La crisis de 1994, que para muchos fue producto de la política económica salinista, ha agravado esta situación.

Otra parte importante de la política laboral es la actitud del gobierno hacia el sindicalismo y los movimientos obreros. Aquí parece ser que la actitud del gobierno sufrió un retroceso puesto que su política fue más represiva. El caso de los maestros es elocuente. En abril de 1989, un grupo de disidentes convocó a una huelga general. El problema tuvo efectos a nivel nacional puesto que más de medio millón de profesores apoyaron la huelga, casi la mitad del total de maestros de toda la República. En este asunto, el presidente Salinas se involucró en el asunto destituyendo a Jonguitud Barrios, líder moral del sindicato de maestros, e imponiendo a Elba Esther de Gordillo, en un movimiento poco democrático. Este cambio y un aumento del 25% a los maestros disipó el problema. Pero la intervención del Ejecutivo en el asunto era una realidad.

Otra huelga importante fue la de los trabajadores de la planta Ford en 1990. Desde 1987 estos trabajadores se habían levantado en Huelga por mejores condiciones de trabajo. Sin embargo, la empresa, apoyada por el gobierno y la CTM, decidió correr a

²⁰³ Ver Arseni Farell, "Salario", en Arturo Warman (comp.), *op. cit.*, p. 447-448.

los 3 200 empleados y contratar nuevos trabajadores bajo un nuevo contrato. Después de este movimiento, Héctor Uriarte fue designado secretario general del sindicato. A principios de 1990 los trabajadores demandaban la salida de este personaje debido a malos manejos. El 8 de enero se desató en enfrentamiento en donde resultó muerto un trabajador. Algunos comentaron que el gobierno y la empresa estaban involucrados en el asunto.²⁰⁴

Después del enfrentamiento unos 800 trabajadores ocuparon la plante y no permitieron la entrada de los administradores. El 22 de enero, 2 000 mil policías entraron por la fuerza y desalojaron a los trabajadores. Como el sindicato pertenecía a la CTM, los trabajadores se manifestaron frente a sus oficinas demandando que sus intereses fueran atendidos y no los de la empresa. Como la CTM no respondió y apoyaba directamente a los empresarios, los trabajadores decidieron afiliarse a otra central obrera. Sin embargo, el gobierno intervino para no permitirlo y nuevamente los trabajadores fueron despedidos.²⁰⁵

Lo anterior demuestra la participación del gobierno a favor de los empresarios y en contra de los trabajadores. La administración salinista utilizó mecanismos poco democráticos para resolver los problemas laborales. Esto también se refleja en el descenso de las huelgas en el país en los últimos años. En 1982 se llevaron a cabo 213 513 huelgas, para 1991, sólo se reconocieron 64 854. Esto tensó las relaciones entre el gobierno y los trabajadores. En el desfile del 1 de mayo de 1991, el acceso en la capital del país estuvo restringido. Sin embargo, en Nuevo León, Michoacán y Guerrero, 143 trabajadores resultaron heridos en un enfrentamiento con las autoridades.²⁰⁶

²⁰⁴ Dan La Bolt, *Mask of Democracy*, Boston, South End, 1992, p. 149.

²⁰⁵ *Ibidem*, p. 157-158.

²⁰⁶ *La Jornada*, 2 de mayo de 1991, p. 9.

5.1.3.4. Bienestar humano: fundamento de la Política de salud

Las acciones en materia de salud son base importante de toda política social de cualquier gobierno. En México, las acciones se coordinan a través del Sistema Nacional de Salud. En este sentido, en el marco de las prioridades de salud, la administración salinista estableció las semanas nacionales de salud. En la primer semana, realizada en 1993, se aplicaron alrededor de 20 millones de vacunas, se repartieron 1.7 millones de dosis de vitamina A y se administraron 5.4 millones de sobres "Vida Suero Oral".²⁰⁷

Los programas gubernamentales que destacaron durante la administración salinista fueron: el Programa Ampliado de Inmunizaciones, el cual impulsó la creación del Consejo Nacional de Vacunación; el Programa Nacional de Prevención y Control de Enfermedades Diarreicas, que también incentivó la creación del Consejo Nacional para el Control de las Enfermedades Diarreicas; los Programas de Infecciones Respiratorias Agudas; el Programa de Prevención y Control del SIDA; el Programa de Salud Materno-Infantil; y el Programa de Planificación Familiar, entre otros.

Según cifras oficiales, en México el gasto y la inversión destinada al sector salud pasó de 2.6% del PIB de 1988 a 3.6% en 1992. Asimismo, el número de unidades médicas durante el periodo pasó de 12 702 al inicio de la administración a 14 198 en 1993, representando un incremento del 12%. El total de camas pasó de 91 850 a 117 683 en el mismo periodo, lo que significa un promedio de 0.75 camas por cada mil habitantes. "La infraestructura de servicios se incrementó, tanto en la construcción de nuevas unidades y hospitales como en la rehabilitación y ampliación de otras ya existentes. El acceso a servicios de atención primaria se amplió hasta cubrir hoy día a más de 14 mil localidades en todo el país. También se amplió significativamente el número de plazas de personal médico, paramédico y de personal capacitado en atención primaria; se han

²⁰⁷ Jesús Kumate, "Salud. Balance sectorial de salud: cinco años de gobierno" en Arturo Warman (comp.), *op. cit.*, pp.164-165.

consolidado y ampliado los programas de atención comunitaria y familiar de la población sin cobertura institucional, gracias principalmente al componente de salud del Programa Nacional de Solidaridad y la realización de numerosas campañas de salud de cobertura universal."²⁰⁸

A pesar de ello, el presupuesto destinado a esta área sigue siendo bajo en comparación con otros países en donde este sector tiene más consideraciones. Además, la cobertura no ha sido suficiente para atender a una gran parte de la población que no cuenta con los recursos necesarios para financiar los cuidados médicos, entre ellos los indígenas mexicanos que viven en situaciones muchas veces de marginalidad.

En el aspecto normativo, la administración salinista propuso modificaciones a la Ley General de Salud, las cuales entraron en vigor en septiembre de 1991. Estos cambios tenían el propósito de transformar las actividades de regulación sanitaria, "llevándolas de su forma tradicional de trámites burocráticos a un modelo activo de vigilancia de la calidad sanitaria de servicios y productos que en las áreas de alimentos, cosméticos, medicamentos, plaguicidas y demás bienes, que se expenden en el mercado nacional."²⁰⁹ Como se denota, la principal motivación era cumplir con las normas de calidad internacional que existen para este sector.

5.2.- La política exterior

5.2.1. Política multilateral

En materia de política multilateral, los logros de México son aparentemente sobresalientes. La diplomacia mexicana participó activamente en diversos foros mundiales y la imagen internacional del país se acrecentó. El gobierno presentó propuestas para transformar las organizaciones internacionales con el propósito de

²⁰⁸ *Ibidem*, pp.153-154.

²⁰⁹ *Ibidem*, pp.191.

mejorar su funcionamiento e impulsar un Derecho Internacional más justo; promovió la democracia y la cooperación en diversas regiones y firmó acuerdos multilaterales muy importantes. Sin embargo, los resultados concretos en beneficio de toda la población mexicana aún no son tangibles, tal como se ha esperado.

5.2.1.1. Presencia de México en los organismos internacionales

En palabras de la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la acción diplomática de México en el sistema de Naciones Unidas durante los años 1988-1994 se orientó hacia el fortalecimiento del orden jurídico internacional, el desarme, la cooperación económica, técnica y científica en un marco de paz, libertad y respeto recíproco y la renovación estructural de los organismos internacionales. La SRE informó que la diplomacia mexicana mantuvo una intensa actividad al interior de las distintas instancias de representación del máximo organismo internacional. A lo largo de este periodo (1988-1994), México fue electo para ocupar 74 puestos dentro de distintos organismos y órganos del sistema de Naciones Unidas. Durante la XLIV Asamblea General de la ONU, celebrada en diciembre de 1988, México fue uno de los principales promotores para declarar la década 1990-1999 como el Decenio de las Naciones Unidas para el Derecho Internacional, formando para tal efecto un Comité Nacional coordinador de las acciones del mismo.²¹⁰

De las propuestas y proyectos presentados por la delegación mexicana acreditada en ese organismo destacaron: el proyecto de resolución "Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (CTBT)", la reforma del Consejo de Seguridad, donde se manifestó la necesidad de una representación equitativa y el aumento del número de

²¹⁰ Para mayor información, aunque de carácter oficial, ver los Informes de labores de la SRE de 1989 a 1994; así como también las comparecencias del Secretario de Relaciones Exteriores que fueron publicadas en los Cuadernos del Senado en el mismo periodo; también consultar el libro de Fernando Solana, *Cinco años de política exterior, México*, Editorial Porrúa, 1994, especialmente las páginas 287-320; el artículo de Daniel de la Pedraja "Política exterior en los foros multilaterales", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, Instituto Matías Romero, otoño de 1994, pp. 177-189; y "México ante la nueva etapa de las Naciones Unidas", en *Política y sociedad en la perspectiva internacional*, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993, pp. 41-54.

sus miembros. Además, México se unió al consenso de la resolución por la que se adoptaba la Convención sobre la Prohibición de las Armas Químicas, firmada en enero de 1993.

México participó en diversas conferencias internacionales organizadas por las Naciones Unidas, entre las que sobresalieron la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo, realizada en 1992 en Rio de Janeiro, por iniciativa de la Asamblea General; la II Conferencia Mundial de Derechos Humanos, en junio de 1993, y la Conferencia Mundial de Población, en El Cairo, en septiembre de 1994. En 1990, después de cinco años de ausencia, México reingresó al Consejo Económico y Social (ECOSOC), participando en las siguientes Comisiones Orgánicas: de Derechos Humanos, de Estupefacientes, de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, de Población, de Estadística, y de Asentamientos Humanos.

En la UNESCO, México apoyó el Plan de Acción para Erradicar el Analfabetismo antes del Año 2000. Asimismo participó activamente en la Conferencia Mundial sobre Educación para todos de 1990 y en la Reunión Cumbre sobre Educación para los Nueve Países en Desarrollo más Poblados del Mundo de 1993. En la Organización Mundial para la Salud, el Dr. Jesús Kumate, Secretario de Salud de 1988 a 1994, fue electo presidente del Consejo Ejecutivo en 1994. En la Organización Mundial de Turismo, el Lic. Antonio Enríquez Savignac, también por un tiempo Secretario de Turismo, fue elegido como Secretario General para el periodo 1990-1993.

En el marco de la UNCTAD, México respaldó los esfuerzos de los países en desarrollo por mejorar el acceso a mercados, la competitividad internacional y la cooperación internacional. El gobierno mexicano también apoyó el proceso de transformación del Organismo para restablecer su credibilidad política y su eficacia operativa. La participación de México en las diversas reuniones internacionales dentro del Sistema Alimentario de Naciones Unidas (FAO, FIDA, PMA, CMA) se orientó en dos sentidos: 1) en la reforma de las funciones, prioridades, objetivos y estrategias de estos organismos

y 2) en el fomento del desarrollo de la agricultura y la pesca, la diversificación de las actividades en el medio rural, la promoción para la erradicación de la pobreza, la mala nutrición y la pobreza.

5.2.1.2. México y América Latina en el ámbito multilateral

De acuerdo a la información oficial, en el marco de la OEA, la participación de México estuvo basada en la promoción del diálogo y la concertación política, el impulso a las iniciativas en materia de desarrollo económico y social, y la promoción de la no intervención y la solución pacífica de las controversias. En este sentido, México favoreció el ingreso de Canadá a la OEA en 1989 y de Belice y Guyana en 1991. En mayo de 1993, a iniciativa de México, la Asamblea General de la OEA convocó a una Asamblea General Extraordinaria sobre Cooperación Interamericana para el Desarrollo. Durante la reunión, celebrada en México, los miembros de esta organización adoptaron el Compromiso para la Cooperación Solidaria para el Desarrollo y la Lucha contra la pobreza.²¹¹

En las reuniones ministeriales, en 1989 México apoyó la condena a la invasión de Estados Unidos a Panamá, aunque su rechazo ya no fue tan enérgico. Inclusive, meses antes de la invasión, México se alejó un poco de los principios de la Doctrina Estrada al emitir un comunicado el 15 de mayo de 1989, en el que se señalaba que era "lamentable que la situación panameña se haya visto agravada por la actitud personal del General Noriega, cuya reputación moral y ética es de desprestigio, y que hasta ahora ha hecho prevalecer sus intereses particulares sobre los del pueblo panameño". Agregando que "lo que ocurre en Panamá, lamentablemente lo aleja de la comunidad democrática de América Latina".²¹² Con esto, México emitía una opinión sobre la

²¹¹ Ver el libro *México y América Latina*, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993, pp.197 y los artículos del capítulo III "La concertación con América Latina" del No. 44 de la *Revista Mexicana de Política Exterior*, loc. cit., pp. 141-176..

²¹² Cit. pos. Luis González Souza, *Soberanía herida México-Estados Unidos en la hora de la globalización*, Tomo II, México, Nuestro Tiempo, 1994, p. 58

calidad moral del gobierno panameño. No violaba la letra de la Doctrina Estrada, pero sí su espíritu.

En 1991, la XXI Asamblea General de la OEA adoptó la resolución 1080, que preveía la celebración de reuniones *Ad Hoc* de Ministros de Relaciones Exteriores para examinar alteraciones al orden democrático de cualquier miembro de la OEA. En las tres reuniones que se llevaron a cabo para analizar los casos de Haití, en septiembre de 1991, de Perú en abril de 1992 y de Guatemala, en mayo de 1993, México sostuvo que la OEA debía promover la democracia representativa dentro del respeto al principio de No Intervención. En el caso haitiano, México asumió que se trataba de una cuestión interna, que no constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y se opuso a cualquier medida que no representara una solución pacífica negociada. En la Asamblea de 1992, México denunció la tendencia y peligrosidad de una militarización de la OEA y obstaculizó las acciones tendientes a lograr que la Junta tuviera facultades operativas, evitando que en la OEA se crearan las condiciones para que se estableciera una fuerza interamericana.

En el marco de las relaciones multilaterales de México con América Latina y el Caribe, entre 1989 y 1994, el gobierno participó en seis reuniones presidenciales del Grupo de Río, en donde se abordaron los temas de la deuda externa en la región, el narcotráfico y el medio ambiente. México promovió la creación del Grupo de los Tres con Colombia y Venezuela en febrero de 1989 al reconocer la necesidad de una presencia continua de cooperación con Centroamérica para consolidar la incipiente construcción de la paz y la democracia. El logro más sobresaliente lo constituyó la firma del Tratado de Libre Comercio entre los tres países, el cual entró en vigor a partir de enero de 1995. Los mandatarios de los tres países se reunieron en 10 ocasiones para marcar las pautas del mecanismo y sentar las bases para la futura consolidación de un espacio ampliado de comercio e inversión entre el G-3 y Centroamérica y el Caribe.

De acuerdo a lo expresado por el gobierno mexicano, la Conferencia Iberoamericana surgió como una respuesta a los cambios mundiales acelerados, con el objetivo principal de reconstruir vínculos históricos, culturales y políticos para afianzar la modernización de las sociedades y economías iberoamericanas. La I Cumbre se realizó el 18 y 19 de julio de 1991 en la ciudad de Guadalajara. A ella asistieron 23 jefes de Estado y de gobierno. La reunión se constituyó como foro de concertación política, promotor de la vigencia y el respeto absoluto al Derecho Internacional. La cumbre abordó también temas económicos, sociales y culturales. La II, III y IV Cumbres tuvieron lugar en Madrid, España, julio de 1992, Salvador de Bahía, Brasil, 1993, y Cartagena de Indias, Colombia, 1994, respectivamente. En ellas los asistentes pusieron en marcha proyectos de cooperación iberoamericana con programas específicos y se abordaron temas como el desarrollo social, el comercio y la integración.

Durante la VII Reunión del Consejo de Ministros de la ALADI, celebrada en noviembre de 1992, a iniciativa de México fue creado un Grupo *Ad-Hoc* de representantes gubernamentales para evaluar el Tratado de Montevideo de 1980, centrando el análisis en la compatibilidad de este Tratado con la suscripción de acuerdos de libre comercio realizados entre países miembros y países industrializados. Asimismo, México asistió a todas las reuniones del Consejo Latinoamericano del SELA, promoviendo, de acuerdo a la información oficial, la cooperación económica para la integración latinoamericana. En el marco de la CEPAL, México apoyó los esfuerzos para la reestructuración y modernización de la región bajo la conceptualización de la transformación productiva con equidad. Su participación en impulsar las tesis sobre el regionalismo abierto y la inserción internacional de las economías latinoamericanas contribuyó a la firma de Tratados de Libre Comercio con Chile, Costa Rica, Venezuela y Colombia.

El 29 de noviembre de 1990, por decreto presidencial, se creó la Comisión Mexicana para la Cooperación con Centroamérica, la cual estuvo integrada por diversas dependencias del Ejecutivo Federal. Mediante este órgano intersecretarial, el gobierno

promueve, coordina y evalúa las acciones, los proyectos y programas de cooperación que México realiza con los países centroamericanos. Durante el periodo comprendido entre 1988 y 1994, México incrementó su número de acciones en más de un 35%. Para agosto de 1994, el gobierno realizó alrededor de 3 437 acciones de cooperación con los países centroamericanos.

Los días 10 y 11 de enero de 1991 se llevó a cabo una reunión en Tuxtla Gutiérrez, donde los presidentes de México y Centroamérica efectuaron la primera reunión regional en busca de mecanismos permanentes bilaterales y multilaterales que coadyuvaran a intensificar la relación en todos los ámbitos de intercambio. Con base en los acuerdos alcanzados en la reunión de Tuxtla, México estableció formalmente las Comisiones Binacionales con todos los países centroamericanos con el fin de fortalecer la relación económica con la región en los ámbitos comercial, financiero, de inversión, de abastecimiento energético, sector primario y capacitación técnica.

La acción internacional de México en América Latina tuvo aparentemente logros sustanciales. El gobierno promovió la democracia y la cooperación en la región, asistió a importantes reuniones y concertó acuerdos trascendentales. Sin embargo, los resultados no fueron tangibles en la situación interna del país. Incluso, el sistema político mexicano no mejoró sus estructuras democráticas en lo interno; cuando al exterior, el gobierno pugnaba por la democracia de los países de la zona.

5.2.1.3. La política multilateral de México hacia Europa

En la visita del presidente Salinas a Bruselas en enero de 1990, México formalizó las negociaciones para un nuevo acuerdo con la Unión Europea, el cual amplió los sectores y mecanismos de cooperación definidos en el acuerdo de 1975. El nuevo Acuerdo Marco de Cooperación México-UE, firmado el 26 de abril de 1991 en Luxemburgo, extendió la cooperación económica y comercial a un mayor número de sectores, subrayando el fomento de vínculos entre empresarios de ambas partes. Entre

los mecanismos de cooperación, destaca el establecimiento de consultas para la solución de diferencias que surjan de los intercambios comerciales, así como el intercambio de información en materia dumping. Como resultado de los compromisos asumidos en el nuevo acuerdo, la cooperación entre México y las instituciones comunitarias se incrementó. Entre 1989 y 1994 se desarrollaron aproximadamente 80 proyectos de cooperación económica y comercial.²¹³

Una de las acciones más importantes de política exterior fue el ingreso de México a la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). El proceso de revisión de los términos y condiciones del ingreso concluyó el 24 de marzo de 1994, fecha en que el Consejo decidió invitar a México para ingresar como miembro de pleno derecho. El 14 de abril se firmó la Declaración de Ingreso, en la que se especificaron los términos de la adhesión. Oficialmente, México ingreso a la OCDE el 18 de mayo de 1994 e inmediatamente abrió en París la oficina de la delegación permanente de México ante la OCDE.²¹⁴

5.2.1.4. México y la Cuenca del Pacífico

Como parte de un mayor dinamismo internacional, además de coincidir con el objetivo de la diversificación de política exterior, México instrumentó una estrategia de participación activa en los foros multilaterales del Pacífico para ampliar su presencia en esta región. Así, en 1988 el gobierno creó la Comisión Mexicana para la Cuenca del pacífico. Según la SRE, la incorporación de México dentro de los esquemas regionales de cooperación de la región fue un esfuerzo por institucionalizar la participación de

²¹³ Ver para ampliar la información: Gabriel Rosenzweig, "La política de México hacia Europa: 1989-1994", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, loc. cit., pp. 94-103; también Alfonso de Mánia y Campos, "Europa de hoy: análisis de su evolución reciente y perspectivas de su relación con México", en *Política y sociedad en la perspectiva internacional*, loc. cit.; así como los artículos de Daniel Dultzin "La integración europea y las relaciones entre México y la Comunidad Europea" y "Perspectivas de las relaciones México-CE", publicados en el libro *México en la economía internacional*, Tomo II, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993, pp. 15-56.

²¹⁴ Ver Leandro Arellano, "El Ingreso a la OCDE" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, loc. cit., pp. 190-198 y José Ángel Gurúa, "México y la O.C.D.E." en *México en la economía internacional*, Tomo II, loc. cit., pp. 97-112.

México dentro de foros que ofrecían una complementariedad a las políticas de desarrollo económico. Actualmente el país es miembro del Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico (PBEC), desde mayo de 1989; del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), desde mayo de 1991; y de Cooperación Económica Asia Pacífico (APAEC), desde noviembre de 1993. Además, desde agosto de 1991, México es participante en el Foro Parlamentario Asia Pacífico y del Foro de Líderes Parlamentarios Asia Pacífico.²¹⁵

Como se puede observar, la diplomacia multilateral del gobierno mexicano fue relativamente activa. Empero, esta actitud internacional no era consistente con la política interna. Por ejemplo, en la OEA México promovió el espíritu democrático a nivel internacional, mientras que al interior los cambios políticos esperados por una parte de la población no llegaron. Además, el gobierno defendía los principios de no intervención y autodeterminación, al tiempo que instrumentaba políticas económicas influenciadas desde el extranjero.

5.2.2. Política bilateral

Consciente de la creciente dependencia económica y política con Estados Unidos y su grave riesgo, el gobierno de Salinas de Gortari se planteó desde un principio el propósito de diversificar las relaciones internacionales de México. Por lo tanto, México tenía que incrementar sus contactos bilaterales, tanto con países cercanos como lejanos; así como también fortalecer los ya existentes a fin de ampliar la presencia de México en el exterior y así reducir su dependencia.

²¹⁵ Ver Héctor Cárdenas, "México y la Cuenca del Pacífico", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, *loc. cit.*, pp. 104-116; Fernando Clavijo, "Diversificación de las relaciones económicas de México: hacia la Cuenca del Pacífico", Cassio Luiselli, "México en la dinámica del Pacífico", y Julia A. Millán, "La Cuenca del Pacífico: perspectivas y acciones para México", estos tres últimos artículos publicados en *México en la economía internacional*, Tomo II, *loc. cit.*, pp. 57-124; ver también el artículo de Eduardo Roldán, "Estrategia de la política exterior de México hacia el Pacífico", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, México, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio de 1994, pp. 71-78.

5.2.2.1. Relaciones bilaterales y diversificación

Con Guatemala, la orientación fundamental de la relación que manifestó el gobierno salinista fue la de brindar un amplio apoyo al proceso de negociación de la paz establecido entre el gobierno de ese país y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Otro hecho importante, en el que jugó un destacado papel el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue el retorno voluntario de más de 8 mil refugiados guatemaltecos que se asentaron en territorio nacional a principio de la década de los ochenta. Además de lo anterior, ambos gobiernos continuaron con la realización de encuentros binacionales de distinto nivel y con la suscripción de acuerdos sobre diversos tópicos. Por otra parte, los gobiernos de México y Belice mantuvieron un alto nivel de comunicación y colaboración desde que este último país accedió a su independencia. El Primer Ministro de Belice y su predecesor se reunió en cuatro ocasiones con el presidente mexicano, reafirmando su interés y deseo de fortalecer los vínculos de unión y cooperación entre las dos naciones.

En otro contexto, la participación de México fue importante en el proceso de pacificación de El Salvador. En territorio mexicano se llevaron a cabo trece de las 22 reuniones de diálogo entre el gobierno de ese país, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y los representantes de las Naciones Unidas. Gracias al apoyo brindado por México, la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador fue celebrada en el Castillo de Chapultepec, el 16 de enero de 1992. Como consecuencia, México fue invitado a participar en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

Por su proximidad, la región caribeña ha representado para México su tercera frontera natural. Por lo tanto, el estrechar vínculos de cooperación con esa zona resultaba prioritario para México. Así, el presidente Salinas visitó Jamaica y Trinidad y Tobago para participar en la XI Conferencia de Jefes de Gobierno de la CARICOM, en julio de

5.2.2.1. Relaciones bilaterales y diversificación

Con Guatemala, la orientación fundamental de la relación que manifestó el gobierno salinista fue la de brindar un amplio apoyo al proceso de negociación de la paz establecido entre el gobierno de ese país y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Otro hecho importante, en el que jugó un destacado papel el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), fue el retorno voluntario de más de 8 mil refugiados guatemaltecos que se asentaron en territorio nacional a principio de la década de los ochenta. Además de lo anterior, ambos gobiernos continuaron con la realización de encuentros binacionales de distinto nivel y con la suscripción de acuerdos sobre diversos tópicos. Por otra parte, los gobiernos de México y Belice mantuvieron un alto nivel de comunicación y colaboración desde que este último país accedió a su independencia. El Primer Ministro de Belice y su predecesor se reunió en cuatro ocasiones con el presidente mexicano, reafirmando su interés y deseo de fortalecer los vínculos de unión y cooperación entre las dos naciones.

En otro contexto, la participación de México fue importante en el proceso de pacificación de El Salvador. En territorio mexicano se llevaron a cabo trece de las 22 reuniones de diálogo entre el gobierno de ese país, el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) y los representantes de las Naciones Unidas. Gracias al apoyo brindado por México, la firma de los Acuerdos de Paz de El Salvador fue celebrada en el Castillo de Chapultepec, el 16 de enero de 1992. Como consecuencia, México fue invitado a participar en la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL).

Por su proximidad, la región caribeña ha representado para México su tercera frontera natural. Por lo tanto, el estrechar vínculos de cooperación con esa zona resultaba prioritario para México. Así, el presidente Salinas visitó Jamaica y Trinidad y Tobago para participar en la XI Conferencia de Jefes de Gobierno de la CARICOM, en julio de

1990 y en la reunión del G-3 con la CARICOM y Suriname, en octubre de 1993, respectivamente. En respuesta, en octubre de 1992, el Primer Ministro de Jamaica visitó nuestro país para la suscripción de varios acuerdos. Con Cuba, México trató de propiciar un estrechamiento de los lazos de amistad que unen a ambas naciones. En este marco, el presidente Salinas y el mandatario cubano Fidel Castro efectuaron cuatro encuentros, además de las múltiples reuniones celebradas entre altos funcionarios de ambos gobiernos para tratar de abrir nuevas vías de comunicación y cooperación entre los dos países.

En el ámbito de las relaciones con países de América Latina, la administración salinista se reunió con las siguientes comisiones bilaterales: Uruguay, 23 de junio de 1992; Colombia, 10 y 11 de julio de 1989; Venezuela, 8 al 10 de junio de 1993; y, también, se creó la Comisión Bilateral México-Chile, la cual sostuvo su primera reunión los días 18 y 19 de julio de 1994. Con Bolivia se celebraron reuniones entre las autoridades comerciales de México y ese país, desde febrero de 1992, orientadas a la suscripción de un acuerdo de libre comercio.

Con Canadá, México desarrolló una intensa actividad. El objetivo era ampliar el intercambio económico, fortalecer los lazos culturales y científicos y afianzar la concertación política basada en coincidencias sobre posiciones internacionales. En cumplimiento con esos lineamientos, ambos países orientaron su esfuerzos al fortalecimiento de los mecanismos de consulta entre los respectivos gobiernos. Así México y Canadá consolidaron las entrevistas entre jefes de gobierno como el mecanismo de más alto nivel.²¹⁶ Esto coadyuvó para que ambos países participaran en la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, tema que será ampliado más adelante.

²¹⁶ Ver Antonio Avila, "Canadá, el otro socio", en *México en la economía internacional*, Tomo I. *loc. cit.*, pp. 181-182 y Sandra Fuentes, "México y Canadá: la nueva frontera del norte", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, *loc. cit.*, pp. 14-30.

En la administración salinista, Europa ocupó un lugar prioritario en la estrategia de diversificación de las relaciones internacionales de México debido a su gran importancia en la economía mundial y a su notable peso político y estratégico. Con España el gobierno mexicano suscribió un Tratado General de Cooperación y Amistad en 1990 y se estableció una Comisión Binacional. Con Italia y Francia se firmaron Acuerdos Marco de Cooperación en 1991 y 1992, respectivamente. Con la República Federal de Alemania, además de avanzar en la negociación de un Acuerdo Marco de Cooperación, se creó la Comisión México Alemania 2000 para identificar áreas específicas de colaboración entre los sectores público y privado de ambos países. Paralelamente se negociaron con un gran número de naciones acuerdos en materia de asistencia jurídica, supresión de visas en pasaportes oficiales y diplomáticos, transporte aéreo, intercambio cultural y combate al narcotráfico, así como convenios para evitar la doble imposición. México aumentó sus representaciones diplomáticas a través del establecimiento de relaciones con la Santa Sede, Mónaco y Liechtenstein. Asimismo, la SRE formalizó relaciones consulares con San Marino y abrió una embajada en Irlanda y un consulado general en Sevilla.²¹⁷

Con los países del centro y este de Europa, el gobierno mexicano promovió canales de comunicación y trató de avanzar en la definición de un nuevo marco de relación que respondiera a las oportunidades que ofrecía el tránsito de estos países a la economía de mercado. Tras el desmembramiento de la Unión Soviética y la República Federativa de Yugoslavia, México estableció relaciones diplomáticas con Armenia, Belarús, Croacia, Eslovenia, Estonia, Georgia, Letonia, Lituania, Moldova, Ucrania, Azerbaiyán, Kazajstán, Turkmenistán, Tadjikistán, Uzbekistán y Kirgizia y acreditó embajadores concurrentes ante dichas naciones. También reconoció a la Federación Rusa como Estado sucesor de la extinta Unión Soviética. Con Polonia y la Federación de Rusia, México inició negociaciones para la firma de nuevos convenios en materia de cooperación científica-técnica, intercambio cultural y educativo, asistencia jurídica y comercio. Con Bulgaria se suscribió un convenio de cooperación técnica y científica,

²¹⁷ Al respecto, se puede consultar la bibliografía citada en la nota 112.

con Armenia se estableció un mecanismo de consultas políticas bilaterales y con Rumania se firmó un acuerdo de cooperación turística y se negoció un convenio para evitar la doble tributación.

Hasta 1988, las relaciones de México con Asia y África se inscribían principalmente en el marco multilateral. La cooperación se dirigía a la búsqueda de posiciones comunes en los foros internacionales. A partir de 1989, aprovechando el alto nivel de entendimiento político logrado en años anteriores, México puso mayor énfasis a la cooperación bilateral en sus diversas manifestaciones. Los lazos de amistad de México con estas regiones se incrementaron con el intercambio de visitas y encuentros de alto nivel. En 1988 México tenía relaciones con 68 de las naciones de Asia, Medio Oriente y África, actualmente existen con 80 de ellas.²¹⁸

La SRE abrió embajadas en Marruecos, Zimbawe, (1990, la cual se cerró tres años después), Namibia (1991), Sudáfrica (1994) y reabrió la de Irán (1992). Asimismo, se iniciaron los preparativos para la reapertura de la misión mexicana en Líbano en el corto plazo. México estableció relaciones diplomáticas con los gobiernos de Azerbaiyán, Congo, Djibout, Eritrea (en junio de 1993, luego de obtenida su independencia), Kazajstán, Kirguistán, Namibia, Santo Tomé y Príncipe. La presencia en África se amplió a través de la creación, en 1991, de la Embajada Itinerante para África, modalidad que fue sustituida en 1993 por un nuevo esquema de concurrencias. El gobierno mexicano también impulsó nuevas fórmulas de representación mediante el establecimiento de 18 consulados honorarios, lo que permitió multiplicar las relaciones bilaterales.

Desde el inicio del proceso de paz para el Medio Oriente, la diplomacia mexicana se mantuvo atenta al desarrollo de los acontecimientos en la región. México apoyó los acuerdos firmados en 1993 por el gobierno de Israel y la OLP. Además, en el marco de

²¹⁸ Para ampliar la información se recomienda: Jorge Chen, "La política hacia África, Asia y Medio Oriente: 1988-1994", * en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, *loc. cit.*, pp.117-130.

las Naciones Unidas, el gobierno mexicano hizo patente su respaldo a dichos acuerdos a través de las resoluciones de la Asamblea General.

Con el fin de refrendar el apoyo de México a la lucha del pueblo sudafricano en contra del apartheid, el entonces líder del Congreso Nacional Africano, Nelson Mandela, visitó nuestro país en julio de 1991. Posteriormente, en el marco del proceso de democratización de Sudáfrica, el gobierno mexicano inició en 1992 la normalización de vínculos con ese país, que culminó con el establecimiento de relaciones diplomáticas en octubre de 1993 y con la apertura en 1994 de la embajada mexicana en Pretoria.

5.2.2.2. Relaciones México-Estados Unidos

El gobierno de México reconocía una relación amplia y compleja con Estados Unidos. Sin embargo, el gobierno mexicano tenía todas las intenciones de propiciar una mejor relación en términos políticos y económicos, lo cual se reflejó en la reunión que sostuvieron los entonces presidentes electos (Bush y Salinas) en noviembre de 1988 en la ciudad de Houston, en lo que se denominó el "espíritu de Houston". Esta reunión marcó una nueva etapa en las interacciones entre México y Estados Unidos que se caracterizó por una relación de amistad y cordialidad, dejando atrás una época conflicto y enfrentamiento.

A pesar de la acentuación de la dependencia con ese país y de haberse comprometido a no buscar la firma de un acuerdo de libre comercio durante su campaña, Salinas de Gortari y George Bush iniciaron en 1990 los contactos para negociar el tan controvertido Tratado de Libre Comercio. Salinas de Gortari, entonces, cambió de opinión debido a ciertas condiciones coyunturales que se presentaron. Por ejemplo, con la desaparición de la URSS y el surgimiento de nuevas economías de mercado, los inversionistas internacionales giraron su atención hacia Europa del Este. La pérdida de hegemonía económica por parte de Estados Unidos y el fortalecimiento de otros bloques regionales también influyeron en esa decisión. Salinas quería sustentar su

política económica en el ahorro externo y el TLC representaba un buen instrumento. El objetivo central era estimular los procesos productivos internos para mejorar la calidad de los productos mexicanos y hacerlos más competitivos a nivel internacional, lo que a la larga crearía más fuentes de empleo en México.²¹⁹

El TLC quedó listo en 1992, pero el cambio de administración en Estados Unidos retrasó la entrada en vigor. El nuevo presidente estadounidense, Bill Clinton, condicionó la puesta en marcha del TLC hasta que se incluyeran unos acuerdos paralelos sobre cuestiones ambientales y laborales. Durante la negociación de estos acuerdos paralelos, México sostuvo tres principios: no apertura del TLC, respeto a la soberanía de cada país y la oposición a que los acuerdos se tradujeran en medidas proteccionistas. El acuerdo en materia laboral se concentró en la protección de los derechos laborales. Respecto al medio ambiente, las negociaciones se enfocaron en las funciones de la Comisión, los mecanismos financieros y las sanciones para garantizar la aplicación del acuerdo. En enero de 1994, al iniciar su vigencia el Tratado, comenzaron a funcionar las tres comisiones gubernamentales: la del TLC, en México, la Ambiental, en Canadá, y la Laboral, en Estados Unidos. A partir de los temas comerciales y de los Acuerdos Paralelos sobre Medio Ambiente y Asuntos Laborales, México y Estados Unidos establecieron otras entidades binacionales como la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza, el Banco de Desarrollo de América del Norte y el Plan Integral Ambiental Fronterizo.

A partir de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, las relaciones entre México, Canadá y Estados Unidos se intensificaron en lo económico y comercial. Asimismo, la creciente interrelación entre ambos países se reflejó en el número de encuentros presidenciales y visitas de funcionarios que se registraron en los seis años del gobierno de Salinas de Gortari. Con Canadá, ambos presidentes efectuaron 8 encuentros y con el de Estados Unidos se realizaron 11. Este

²¹⁹ Más adelante se abordará esta temática con más detalle.

mecanismo de reuniones a nivel personal entre los presidentes resultó ser una novedad en la estrategia de política exterior de México.

Debido a que todavía existían fuentes de conflicto en la relación bilateral, ambos gobiernos decidieron el establecimiento de medidas concertadas. Así, en el marco del Grupo de Trabajo Bilateral sobre Migración y Asuntos Consulares, creado en 1987, México y Estados Unidos decidieron formalizar a partir de 1990 una Comisión Binacional. Frente al incremento de la violencia en la frontera, representantes de los dos gobiernos llevaron a cabo tres reuniones de alto nivel sobre violencia fronteriza (octubre de 1991, mayo de 1992 y junio de 1993). En esta última reunión se acordó el establecimiento del mecanismo de enlace a nivel federal, promovido por el gobierno de México desde 1989, para atender y prevenir los casos de incidentes de violencia e incursiones en la frontera.

Sin embargo, el asunto de la migración continuó en la agenda bilateral como una fuente de conflicto. Los funcionarios estadounidenses admitían que sólo a través del TLC las condiciones económicas de México mejorarían y así se reducirían los flujos migratorios. Además, el gobierno de Estados Unidos se comprometió a realizar consultas con el de México antes de tomar cualquier medida al respecto. Sin embargo, los estadounidenses nunca cumplieron con tal compromiso puesto que las autoridades migratorias instrumentaron nuevas medidas, muchas de ellas policiacas y militares, para detener la corriente de ilegales, entre ellas la Operación Bloqueo, la Operación Guardián, la Operación *Gatekeeper*, la Propuesta 187. Estas medidas resultaban contrarias a la nueva relación que se estaba forjando entre ambos países. Por su parte, la posición de México fue poco enérgica tal vez por no querer contaminar una nueva relación que se estaba gestando entre ambos países.

El narcotráfico fue otro de los temas de la agenda bilateral. Un signo de que las relaciones mejorarían fue cuando el Congreso estadounidense certificó, en 1989, que México estaba cooperando en el esfuerzo para atacar el narcotráfico. No obstante este

asunto ya no fue tan escabroso como el sexenio pasado, el narcotráfico seguía siendo fuente de conflicto entre ambos países. En abril de 1990, el gobierno de Estados Unidos secuestró a Humberto Alvarez Machaín bajo algunos cargos relacionados con esa actividad. Este acto representó una ofensa para la soberanía de México. Más adelante, Estados Unidos se comprometió a no cometer este tipo de acciones nuevamente. Sin embargo, el daño ya estaba hecho.

Otro tema en el cual ambos países chocan en el aspecto político es aquél relacionado con la soberanía. A lo largo de su historia, México ha utilizado este término para defenderse de las presiones externas, principalmente las de Estados Unidos, y como fundamento de su política exterior. Por su parte, los estadounidenses casi nunca usan este término para referirse a su política internacional. Mas bien ellos acuden al concepto de seguridad nacional, el cual tiene mucha relación pero no es exactamente lo mismo. Esta distinta percepción pudiera ocasionar algunas diferencias futuras entre ambos países. Por otro lado, la cuestión de la democracia en México también es un tema a considerar. Hasta ahora, el gobierno de Estados Unidos ha apoyado a su homólogo mexicano aunque el sistema político del segundo no es muy democrático. Aquí también cabe la posibilidad de que exista una fuente de conflicto entre los dos países.

A pesar de estas diferencias, encontramos una nueva relación entre México y Estados Unidos. Círculos oficiales y académicos hablaban de un nuevo entendimiento que tenía como rasgos sobresalientes: 1) una nueva relación de amistad en la que el encuentro personal entre los dos presidentes se destacaba; 2) un carácter marcadamente comercial y financiero entre ambos países; 3) una actitud conciliadora por parte del gobierno mexicano para evitar cualquier conflicto; y 3) el desarrollo de una política moderna de técnicas y estrategias sofisticadas de negociación que incluían una mejor utilización de los medios de comunicación y una mayor presencia de México en el

cabildeo estadounidense.²²⁰ También hay que hacer notar que en términos políticos la concentración diplomática de México con Estados Unidos es muy alta. En ese país, el Servicio Exterior Mexicano cuenta con una embajada, tres agencias consulares, 35 consulados (11 generales y 24 de carrera), además de las misiones permanentes de México ante la OEA y la ONU. De 130 representaciones totales que México tiene en el extranjero, una tercera parte se localiza en Estados Unidos.²²¹

Como se observa, México tiene una concentración muy alta en materia de política exterior con su vecino del norte. Sin embargo, la elevada asimetría que existe entre ambos países hace que México sea el socio débil. En el futuro, esto podría representar una gran desventaja para los mexicanos.

5.2.3. Política económica exterior

La política económica general del presidente Salinas estuvo basada principalmente en una corriente de tipo neoliberal. Esta doctrina propone una menor participación estatal en los asuntos económicos, un comercio más libre, una política de atracción a las inversiones, una vigilancia del gasto público más rigurosa, un control del fenómeno inflacionario a través de topes salariales y ajuste de precios, entre otras medidas. La política exterior económica de este sexenio se orientó en tres ejes fundamentales: deuda externa, comercio e inversiones.

5.2.3.1. Deuda externa

Cuando Salinas de Gortari tomó posesión, uno de los problemas más agudos era el de la deuda externa. Existen algunos cálculos en el sentido de que México debía más de 100 mil millones de dólares en 1988, y que esta deuda representaba más del 60 % del

²²⁰ Consuelo Dávila, "La dimensión política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993", en *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994, pp. 179-190.

²²¹ Rafael Fernández de Castro, "La política exterior ante la modernización económica salinista", en Luis Rubio y Arturo Fernández (Edits.), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995, p. 413.

PIB mexicano²²². En su discurso del 1 de diciembre de 1988, Salinas señaló que en materia de deuda externa la situación impedía el crecimiento y apuntó "no volveremos a crecer de manera duradera si seguimos, como hasta ahora, transfiriendo al exterior, cada año, el 5% del producto nacional. Esta situación es inaceptable e insostenible. La prioridad ya no será pagar, sino volver a crecer".²²³ Al respecto, el presidente se propuso cuatro objetivos: 1) abatir la transferencia neta de recursos al exterior para volver a crecer; 2) reducir el valor de la deuda histórica acumulada; 3) asegurar los recursos nuevos que requiere el crecimiento sostenido para evitar la incertidumbre que provocan las negociaciones anuales; y 4) disminuir el valor real de la deuda y ser cada vez menor la proporción con respecto al producto nacional.

La situación interna en México era muy difícil debido al problema de la deuda. Tan sólo de enero a marzo de 1989, el país pagó 3 mil 439 millones de dólares. Además, en Venezuela se había presentado una protesta masiva por el plan de austeridad impuesto por el FMI, en la cual fueron asesinadas más de 300 personas. Ante estas condiciones, el secretario del tesoro de Estados Unidos, Nicholas Brady, anunció un nuevo plan para el problema de la deuda en los países del tercer mundo. El Plan Brady sugería el perdón de una parte de la deuda con la condición de que los países deudores establecieran medidas para atraer inversiones extranjeras. Para convencer a los banqueros, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos expediría bonos para asegurar el valor principal de la deuda.²²⁴ Con base en este plan, México inició las pláticas para renegociar su deuda externa.

Las negociaciones se llevaron a cabo en Nueva York y empezaron el 19 de abril de 1989. El equipo mexicano estuvo encabezado por José Angel Gurría, quien era el Subsecretario de Asuntos Internacionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los banqueros estuvieron representados por un comité de 17 bancos de Gran Bretaña, Japón, Canadá, Francia, Suiza, Alemania y Estados Unidos. En la

²²² *Excélsior*, 29 de diciembre de 1988, p. 1A.

²²³ Carlos Salinas, *op. cit.*, p. 16.

²²⁴ Philip L. Russell, *op. cit.*, p. 168.

negociación también participaron enviados del FMI y el Banco Mundial. Las negociaciones de la deuda externa mexicana fueron muy observadas puesto que sentarían un precedente para futuras negociaciones. Las pláticas se desarrollaron en un clima muy complicado. México exigía una reducción del 55% del monto principal, un tope a los intereses máximos de 4% y que el 80% de los intereses fueran descontados de la deuda principal por seis años.

Las pláticas se estancaron por más de tres meses. En ese lapso, representantes de partidos políticos y organizaciones empresariales en México sugirieron la moratoria al pago de la deuda. Al mismo tiempo, la economía mexicana empezó a deteriorarse: el superávit comercial se reducía, la deuda interna aumentaba y las reservas caían. Paralelamente a las negociaciones de la deuda, el gobierno mexicano firmó en abril del mismo año nuevas cartas de intención con el FMI. Las medidas incluidas fueron: aceleración en la venta de paraestatales, mayor apertura comercial, desregulación bancaria, eliminación de subsidios, racionalización del gasto social, mayores incentivos a la inversión privada, reordenamiento del aparato burocrático, y un sistema de precios más competitivo a nivel internacional. Como resultado, el FMI y el Banco Mundial otorgaron un nuevo préstamo a México de más de 5 mil millones de dólares. Con estos acuerdos, México estaba, de alguna manera, hipotecando su soberanía.²²⁵

Debido a la grave situación económica de México y su disposición a la negociación mostrada en los acuerdos con el FMI y el Banco Mundial, las pláticas se reiniciaron en julio de 1989. Sin embargo, no era fácil alcanzar un acuerdo puesto que México demandaba la reducción de todos los préstamos en un 45%, mientras que los banqueros ofrecían una reducción de entre el 20 y el 30%. Finalmente, el 23 del mismo mes ambas partes pactaron el Acuerdo en Principio con la Banca Comercial Extranjera del sector público. La reestructuración fue firmada el 4 de febrero de 1990. Hubo tres opciones presentadas a los más de 500 bancos participantes:

²²⁵ Un buen trabajo que ilustra esta apreciación es el de Luis González Souza, 78-95... pp.

1. Reducción de capital de 35% sobre el saldo de la deuda histórica, manteniendo las mismas tasas de interés.
2. Reducción de intereses sin modificar el valor de la deuda total. Esta opción incluyó una cláusula en la cual se establecía que los bancos podrían recuperar parte de la reducción si el precio del barril de petróleo rebasaba los 14 dólares. También consideró un crédito para las reservas internacionales de México.
3. Obtención de créditos frescos del 25% del valor de la deuda existente con la banca comercial con un plazo de 4 años.²²⁶

Algunos bancos optaron por la primera opción, mientras que otros lo hacían por la segunda o la tercera. Para el gobierno de Salinas, esta negociación resultó histórica y hacía pensar que el problema de la deuda estaba resuelto. Más adelante, los medios de comunicación dejaron de hablar del asunto.

5.2.3.2. Comercio exterior

Después de la Segunda Guerra Mundial, México instrumentó el modelo económico de sustitución de importaciones, el cual otorgaba incentivos a la industria nacional y establecía medidas proteccionistas para fomentar la industrialización del país. Sin embargo, el modelo empezó a mostrar visos de agotamiento a principios de los ochenta debido principalmente a una grave crisis que México experimentaba en esos momentos. A partir de entonces, el gobierno mexicano encabezado por Miguel de la Madrid inició un proceso de reestructuración económica. Los aranceles bajaron y se impulsó gradualmente un comercio exterior con menos barreras. México ingresó al GATT en 1986 como una muestra importante de esta política.

Para 1988, el gobierno salinista refuerza esta política de libre comercio aunque de una forma menos gradual. Según su administración, existían razones internas y externas

²²⁶ José A. Gurriá, "Política financiera internacional 1970-1992", en César Sepúlveda (comp.), *op. cit.*, p. 319.

que justificaban este libre comercio: 1) una creciente incapacidad del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones para generar un crecimiento económico estable; 2) un posible efecto positivo que el libre comercio pudiera tener en términos de exportación y creación de empleos; 3) los resultados positivos que se obtuvieron con la política iniciada en 1983; 4) la congruencia y complementariedad entre los cambios estructurales y la política comercial; 5) la globalización de la economía mundial a través de la formación de bloques económicos; y 6) una intensa competencia por capitales que se acentuó con la aparición de nuevas economías de mercado.²²⁷

En materia de comercio exterior, los objetivos planteados por la administración salinista fueron: 1) incorporar la mayor disminución arancelaria posible para las exportaciones mexicanas; 2) minimizar las barreras no arancelarias que enfrentan las exportaciones mexicanas, en un ámbito de clara reciprocidad; 3) asegurar un acceso estable a los mercados externos, que deriven certidumbre a largo plazo; 4) procurar un justo equilibrio en la resolución de controversias, evitando la aplicación de medidas unilaterales; y 5) inducir cabalmente la complementariedad de la economía mexicana con sus socios comerciales.²²⁸ El gobierno mexicano también se planteó la necesidad de diversificar sus mercados mediante la firma de acuerdos comerciales y la adhesión a organismos económico-financieros con el objeto de contar con mayores ventajas competitivas y atraer capitales internacionales.

Para cumplir con las nuevas estrategias de política comercial, el gobierno mexicano creó el Programa Nacional de Modernización industrial y del Comercio Exterior (PRONAMICE), el cual pretendía promover el comercio exterior a través de cinco grandes objetivos: 1) internacionalización de la industria nacional; 2) fomento a la

²²⁷ Herminio Blanco, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994, p. 19-20.

²²⁸ *Las relaciones comerciales de México con el mundo*, México, SECOFI, 1990, p. 6.

innovación tecnológica; 3) incremento de la desregulación; 4) impulso a las exportaciones no petroleras; y 5) modernizar y diversificar el comercio exterior.²²⁹

En este sentido, México firmó con Estados Unidos en 1989 un Acuerdo Marco que facilitaría el acceso a ambos mercados, seleccionando áreas de cooperación entre las que destacaron la petroquímica, normas y estándares y productos agropecuarios. Para octubre del mismo año, los dos países crearon el Comité Conjunto para la Promoción de Inversiones y Comercio, el cual impulsó estas actividades.²³⁰ Al mismo tiempo y de manera unilateral, México redujo al 20% su tasa arancelaria más alta y eliminó casi por completo los permisos de importación de los productos que lo requerían (de aproximadamente 7 mil a sólo 320).²³¹

Sin embargo, la base de la política comercial exterior del gobierno de Salinas estuvo basada en el ingreso a organismos internacionales de carácter económico-financiero y a la firma de acuerdos de libre comercio con otros países. En el primer aspecto, México ingresó en 1988 al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico, el cual es un organismo compuesto por empresarios de la región y cuyo objetivo es identificar oportunidades de comercio e inversión. Al siguiente año, México se adhiere al esquema de Cooperación Económica del Pacífico, que es un foro para el análisis de las relaciones económicas de la región al que asisten representantes gubernamentales. En 1991, México firmó con la entonces Comunidad Europea un Acuerdo Marco de Cooperación, el cual sustitula al de 1975. En 1993, el país ingresa al mecanismo de Cooperación Económica del Pacífico Asiático, el cual está compuesto por representantes de los gobiernos de la región para fomentar la cooperación económica. Finalmente, en 1994 México se adhirió a la Organización de Cooperación y

²²⁹ José I. Martínez, "La política de comercio exterior: de la racionalización de la protección a la diversificación comercial", en *Relaciones Internacionales*, No. 62, abril-junio 1994, p. 84.

²³⁰ Rosa I. Gaytán, "Política exterior y política comercial: el caso de México y Estados Unidos", en Consuelo Dávila y Eliezer Morales, *op. cit.*, p. 427.

²³¹ Luis González Souza, "México Estados Unidos a la hora del TLC: 'nueva' era, viejo derrotero", en Consuelo Dávila y Eliezer Morales, *op. cit.*, p. 157.

Desarrollo Económico, lo cual significaba un gran triunfo para la política exterior del gobierno salinista.

La Ronda Uruguay del GATT constituyó uno de los temas económicos de alta prioridad para México. En el curso de los siete años que duraron las negociaciones de la Ronda, México tuvo una destacada participación, convirtiéndose en uno de los precursores de importantes propuestas como los mecanismos de solución de controversias, la incorporación de la vía rápida para presentar demandas por parte de los países en desarrollo y los subsidios ecológicos. A partir del 15 de abril de 1994, fecha de la firma del acta final, México ha participado en los trabajos del Comité Preparatorio para la instalación de la OMC, que sucederá al GATT.

En el mismo marco de ingreso a organismos internacionales, México participó como socio fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD), con el propósito de que las empresas mexicanas estuvieran en condiciones para aprovechar las oportunidades que se derivaban del proceso de modernización económica de los países del centro y este de Europa. Cabe destacar que México es el único país latinoamericano que participa en esta institución

En el segundo aspecto, el 22 de septiembre de 1991 México y Chile firmaron el Acuerdo de Complementación Económica, el cual establece que para 1996 ambos países tendrán un arancel cero para los productos provenientes de los dos países. En agosto 1992, México convino con los países de Centroamérica un Acuerdo Marco Multilateral para el Programa de Liberalización Comercial, con el cual los países de la región negociarían por separado con México los sectores que comprenderán la zona de libre comercio. Bajo estas condiciones, México y Costa Rica acordaron establecer en marzo de 1994 un tratado de libre comercio, el cual entró en vigor a partir del 1 de enero de 1995. Y en junio de 1994, México, Colombia y Venezuela firmaron el acuerdo que crea el bloque comercial denominado el Grupo de los Tres. Este acuerdo subregional es el más ambicioso porque incorpora los temas que en el comercio

internacional son considerados como nuevos: inversión, propiedad intelectual, sector servicios y compras gubernamentales.²³²

Sin embargo, la base de la política comercial exterior del gobierno de Salinas fue el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México (TLC). Las negociaciones formales para la firma del TLC se iniciaron el 12 de junio de 1991 en Toronto Canadá y, tras una serie de largas y complejas conversaciones, concluyeron en agosto de 1992. La negociación de los acuerdos paralelos terminó en septiembre de 1993. Los tres países llevaron a cabo más de 30 reuniones divididas en 7 reuniones ministeriales sobre negociaciones, 17 reuniones plenarias de negociadores, 8 rondas de negociaciones de los Acuerdos Paralelos y varias reuniones y entrevistas no plenarias, que culminaron con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los Acuerdos Paralelos en materia ambiental y laboral. Dichos instrumentos entraron en vigor el 1 de enero de 1994, después de efectuarse los procesos de ratificación en cada uno de los tres países.²³³

Según un comunicado conjunto, las características del TLC son las siguientes: 1) eliminación gradual y completa de los aranceles; 2) la eliminación o la máxima reducción posible de las barreras arancelarias, como cuotas y permisos de importación; 3) el establecimiento de mecanismos que otorguen una protección eficaz a los derechos de propiedad intelectual; 4) un procedimiento justo y expedito para la solución de controversias; y 5) medios para incrementar el flujo de bienes, servicios e inversión entre los tres países para aumentar la competitividad de las empresas de Canadá, Estados Unidos y México. El Tratado está compuesto por un Preámbulo y veintidós capítulos que se encuentran agrupados en ocho partes. En el preámbulo, los tres países miembros ratifican su compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico de la región, a través de la expansión del comercio y las oportunidades de

²³² José I. Martínez, *op. cit.*, pp. 91-92.

²³³ Existe bastante bibliografía sobre las negociaciones del TLCAN, una fuente oficial recomendable es: Hermilio Blanco, *op. cit.*, pp. 161-276; para una visión menos oficial se recomienda Víctor Bulmer-Thomas, *et. al.*, *Mexico and the North America Free Trade Agreement*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994, 225 pp.

inversión. La primer parte del tratado contiene los objetivos y las definiciones generales, aquí se hace énfasis en las reglas de origen y en las salvaguardas. Las siguientes partes se refieren al comercio de bienes, barreras técnicas al comercio, compras del sector público, inversión y comercio de servicios, propiedad intelectual, solución de controversias y disposiciones finales.²³⁴

Ahora bien, para cumplir con los principios del TLC, el gobierno mexicano tuvo que modificar su legislación interna. Por ejemplo, el artículo 27 de la Constitución fue enmendado en 1992; en el siguiente año la Ley de Inversión Extranjera, la Ley de Comercio Exterior y la Ley Aduanera fueron reformadas, entrando en vigor el 1 de enero de 1994. Todo ello para adecuar las leyes mexicanas a las exigencias del TLC, lo que demuestra la prioridad que el gobierno le otorgó a la concretización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Para la administración salinista, el TLC fue uno de los logros más importantes en materia de política exterior. Sin embargo, los resultados esperados no llegaron a tiempo. El déficit de la balanza comercial de México, que desde 1989 empezó a ser deficitaria, se incrementó aún más. México, al mismo tiempo, acentuó su dependencia comercial con Estados Unidos a finales de ese sexenio. De 1988 a 1993 el comercio entre ambos países creció en casi el 200%, al pasar de 25 mil millones de dólares en 1988 a 76 mil millones en 1993. Comparado con otras regiones, el intercambio comercial con América Latina fue de apenas 4 mil millones de dólares en 1990. México concentraba su comercio con el mercado de Estados Unidos en alrededor de un 75%, mientras que con América Latina era del 8.1%, con Europa del 12.2% y con Japón del 5.3%.²³⁵ Como es evidente, esta dependencia resulta para México una grave desventaja que pudiera incentivar graves problemas internos en un futuro cercano.

²³⁴ Ver el texto completo del Tratado publicado por la SECOFI o el documento *Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, Resumen*, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992; también se puede consultar el "Decreto de Promulgación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte", *Diario Oficial*, México, Secretaría de Gobernación, Lunes 20 de diciembre de 1993.

²³⁵ Consuelo Dávila, "La dimensión política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993", *op. cit.*, p. 186.

5.2.3.3. Inversiones extranjeras

El asunto de las inversiones extranjeras es un tema muy relacionado con el comercio exterior. La mayoría de los acuerdos comerciales firmados por México en el sexenio 1988-1994 contempla cuestiones sobre las inversiones extranjeras. El principal objetivo de la administración salinista fue el atraer capitales internacionales para financiar el crecimiento interno, aunque en su discurso de toma de posesión prometió basar su proyecto económico en el ahorro interno. Sin embargo, de acuerdo al analista Jorge Castañeda, era claro para Salinas que la renegociación de la deuda no revitalizaría la economía.²³⁶ Además, el capital alemán estaba financiando la reunificación y los japoneses prácticamente no estaban invirtiendo. Por ello, los capitales extranjeros esperados en México para 1990 estaban por abajo de los 2 mil millones de dólares. El déficit comercial, junto con los pagos a los banqueros de deuda, hacían que la situación fuera más complicada.

Estas condiciones motivaron al gobierno salinista a acelerar los cambios en la política económica. El libre comercio era una opción y por lo tanto se buscó la firma del TLC, pues uno de los fines más importantes de este acuerdo era atraer inversiones extranjeras que incrementaran el número de fuentes de trabajo en México. México empezó a recibir capitales, aunque no al ritmo deseado. Para la mitad del sexenio de Salinas de Gortari, el país había captado alrededor de 29 mil millones de dólares, de la cual el 55% era de cartera o portafolio. Además, del total de estas inversiones, aproximadamente el 32% se dirigía a los servicios. Otros datos importantes que hay que destacar son que, para mayo de 1993, el cálculo de las inversiones exteriores totales para el sexenio salinista se situaba en los 55 mil millones de dólares. Empero, sólo el 29% (15 mil millones) era inversión productiva. De estos 15 mil millones de dólares, la mayor parte representaba una expansión de inversiones ya realizadas. Por ejemplo, 4 mil 517 millones de dólares correspondieron a aumentos en el capital de

²³⁶ Jorge G. Castañeda, "Salinas's international relations gamble", en *Journal of International Affairs* No. 43, invierno de 1990, pp. 415-416.

empresas ya establecidas; 2 mil 712 a adquisición de acciones; 1 mil 166 a nuevos establecimientos, que se puede interpretar como la apertura de nuevas sucursales o bodegas. Sólo 2 mil 956 millones de dólares era la inversión en nuevas sociedades.²³⁷

Como es evidente, el gobierno mexicano alcanzó un éxito relativo en este aspecto puesto que la mayor parte de las inversiones no eran realmente productivas. Además, Estados Unidos seguía siendo la fuente principal de estas inversiones, lo que acentuaba cada vez más la dependencia de México con respecto a ese país. Dependencia que se torna peligrosa pues hace que la economía nacional esté subordinada al factor externo y, por ende, que la capacidad de decisión del gobierno mexicano se reduzca.

**INVERSION EXTRANJERA ACUMULADA EN MEXICO
POR PAIS DE ORIGEN *(MILLONES DE DOLARES)**

PAIS DE ORIGEN	SALDO HISORICO	PART. %
TOTAL	46806.6	100
ESTADOSUNIDOS	28968.6	61.9
REINO UNIDO	3395.0	7.3
ALEMANIA	2438.4	5.2
SUIZA	1878.6	4.0
JAPON	1859.3	4.0
FRANCIA	1611.5	3.4
ESPAÑA	915.5	2.0
HOLANDA	985.9	2.1
CANADA	724.6	1.5
SUECIA	378.6	0.8
ITALIA	79.1	0.2
OTROS	3573.3	7.6

Fuente: SECOFI: Dirección General de Inversión Extranjera.

²³⁷ Análisis hecho por Luis González Souza, *Soberanía herida.....*, op. cit., pp. 104-108.

INVERSION EXTRANJERA POR SECTOR ECONOMICO ^{1/}
(MILLONES DE DOLARES)

SECTOR	ACUMULADO 1989-1993	
	VALOR	PART. %
TOTAL	23843.4	100.0
AGROPECUARIA	109.2	0.8
EXTRACTIVO	198.1	0.8
INDUSTRIAL	7384.8	31.0
ELECTRICIDAD Y AGUA	0.7	0.0
CONSTRUCCION	529.4	2.2
COMERCIO	2564.9	10.8
TRANSPORTE		
COMUNICACIONES	5306.2	22.3
SERVICIOS FINANCIEROS ^{2/}	3682.9	15.4
SERVICIOS COMUNALES ^{3/}	3977.2	16.7

^{1/} no incluye la inversión en el mercado mexicano de valores

^{2/} servicios financieros de administración y alquiler de bienes, muebles e inmuebles

^{3/} servicios comunales y sociales, hoteles y restaurantes profesionales, técnicos y personales.

Fuente: SECOFI: Dirección General de Inversión Extranjera.

INVERSION EXTRANJERA
(MILLONES DE DOLARES)

PERIODO	EN EL AÑO	ACUMULADO EN EL SEXENIO	SALDO HISTORICO
1983	683.7	683.7	11470.1
1984	1442.2	2125.9	12899.9
1985	1871.0	3996.9	14628.9
1986	2424.2	6421.1	17053.1
1987	3877.2	10298.3	20930.3
1988	3157.1	13455.4	24087.4
1989	2913.7	2913.7	27001.1
1990	4978.4	7892.1	31979.5
1991	9887.0	17789.1	41876.5
1992	8334.8	26123.9	50211.3
1993	15617.0	41740.9	85828.3

* A partir de 1989 se incluye la inversión en el mercado de valores

Fuente: SECOFI: Dirección General de Inversión Extranjera.

A manera de conclusión preliminar

En política económica interna, la administración salinista tuvo logros importantes. Durante este sexenio, la inflación se redujo a niveles aceptables; el déficit del gasto público se logró controlar; los precios de los productos se mantuvieron estables; el PIB retomó el crecimiento; las reservas internacionales se incrementaron; muchas empresas paraestatales fueron vendidas; la paridad cambiaria del peso respecto al dólar se conservó estrechamente, entre otros alcances. Sin embargo, la crisis que se desató en diciembre de 1994 neutralizó muchos de los logros del gobierno salinista. En lo social, las condiciones de vida de millones de mexicanos no mejoraron. Después de la devaluación que se debió principalmente al déficit de la cuenta corriente y a otras causas de índole política, el desempleo creció; la inflación se disparó y muchas empresas quebraron. En lugar de que las políticas del sexenio de Salinas mejoraran las condiciones de los mexicanos, en muchas ocasiones las empeoraron. En lo político, los avances fueron modestos. El gobierno mexicano continuó con rasgos autoritarios y represivos. El sistema político mexicano no se caracteriza todavía por ser muy democrático. Al finalizar el sexenio 1988-1994, muchos acontecimientos políticos se suscitaron poniendo en duda la estabilidad del sistema político: el inicio de una rebelión en el estado de Chiapas, el asesinato del candidato presidencial del PRI y del secretario general del mismo partido y la sospecha de actos de corrupción durante el ejercicio de la administración.

En política externa hubo también logros importantes. México renegoció su deuda externa; firmó importantes acuerdos de libre comercio, como el TLCAN; se incorporó a importantes organismos internacionales, tales como la OCDE y algunos mecanismos de la Cuenca del Pacífico; participó activamente en diversas organizaciones mundiales, como la ONU y la OEA, entre otros alcances. Sin embargo, estos logros no se tradujeron en condiciones internas mejores.

CONCLUSIONES GENERALES

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

Por ello, es posible advertir un cambio notable en la política exterior del gobierno de Salinas de Gortari respecto a la tradicional actitud internacional de México. Por un lado, la posición de México frente a Estados Unidos pasó de ser una política exterior progresista, de relativa independencia, y de conflicto, a una política exterior conservadora, dependiente y de plena colaboración. En efecto, México en el sexenio 1988-1994 disminuyó su activismo en Centroamérica para no enfrentarse con la posición de Estados Unidos. Frente al problema panameño, a la Guerra del Golfo, y al asunto haitiano, la actitud de México fue débil y más bien se alineó a la posición estadounidense, puesto que no rechazó enérgicamente esas intervenciones estadounidenses como lo había hecho en el pasado. Salinas de Gortari basó, y apostó, su política exterior en la firma del Tratado de Libre Comercio. Por lo tanto, para no contaminar las negociaciones, la administración salinista adoptó una posición laxa frente a los problemas bilaterales e hizo algunas concesiones que no convenían al país, como la reforma al artículo 27, la exclusión de los migrantes indocumentados en las negociaciones, algunas concesiones en el sector petrolero, entre otras. Con el TLC, México acentuó su dependencia comercial y financiera con Estados Unidos. Esto, de

alguna manera, afectó la capacidad de negociación internacional del país y disminuyó la habilidad de México para defender su soberanía.

En cuanto a la relación entre la política interna y externa del sexenio, hubo dos características sobresalientes. En lo económico, la política interna y la política externa fueron congruentes puesto que al interior la política económica se basó en la corriente neoliberal caracterizada por la disminución de la participación del Estado en la economía, la instrumentación de topes salariales, la desregulación y venta de empresas paraestatales; mientras que al exterior, la política fue de puertas abiertas a la inversión extranjera, de libre comercio y de renegociación de la deuda externa. En lo político, ambas políticas presentaron un desfase. México fomentó la cooperación y promovió el espíritu democrático a nivel internacional, mientras que a nivel nacional el sistema político continuó rígido, con un gran control por parte del presidente, con grandes beneficios al partido en el poder, con desventajas para los partidos opositores, principalmente el PRD, con concertaciones para el PAN y con una falta de democracia realmente representativa. En lo social, la política exterior privilegió la imagen del país y del presidente Salinas en todos los foros mundiales, mientras que la población no mejoró en el nivel interno sus condiciones de vida. En general, la política económica experimentó cambios acelerados, mientras que los cambios en el marco político fueron demasiado lentos y poco significativos. Al parecer, la situación externa tuvo primacía sobre la interna en la administración salinista y no se desarrolló ese proceso de retroalimentación para fortalecer ambas políticas.

Por el otro lado, México se alejó de algunas posiciones tercermundistas y se acercó más a los intereses de los países más desarrollados. No abandonó, por ejemplo, a América Latina pero sí privilegió su relación con Estados Unidos al concentrar su política exterior en la firma del TLC. Además, para ingresar a la OCDE, México tuvo que alejarse del Grupo de los 77. Todo ello con el propósito de modernizar a la nación, de mejorar la imagen internacional de México, y de insertar al país en la nueva dinámica internacional.

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

Como se denota, el gobierno salinista justificó su política interna con base en consideraciones externas. Es decir, México tenía que insertarse a la nueva dinámica internacional para no quedarse rezagado. Lo anterior muestra que la política interna del gobierno salinista estuvo motivada por el contexto mundial y no el nacional. Hay que recordar que tanto la política interna como la externa deben encontrar su justificación en las condiciones internas para así realmente responder al interés de la nación.

Por otro lado, México no contó con los elementos necesarios para cumplir ciertos objetivos, como sería el caso específico de una sociedad más justa, un mejor nivel de vida de la población, un desarrollo económico sano, y un sistema político más democrático. Lo anterior fue debido a la rigidez del sistema político, a la incongruencia entre política externa y política interna en el aspecto político-social, a la dependencia que se acentuó con Estados Unidos, a la mala distribución de la riqueza, a la corrupción del sistema, al crecimiento económico desequilibrado, entre otras razones. Como se puede observar, los factores que no permitieron cumplir los propósitos más

apremiantes fueron de índole interna. En este sentido, estos factores resultan ser los límites de la política exterior de México.

La política exterior y la política interna del gobierno de Salinas de Gortari en realidad no respondieron al interés de la nación, sino a intereses particulares, entre ellos al grupo en el poder, a algunos empresarios e inversionistas, y a grupos extranjeros. Las condiciones de vida de la población en general no mejoraron al final del sexenio de Salinas de Gortari, inclusive empeoraron ya que en diciembre de 1994 México inició una profunda crisis económica producto de la ineficacia de la política económica del presidente Salinas que aumentó el desempleo y empeoró el poder de compra de miles de mexicanos. La economía se derrumbaba gracias a esa crisis, el peso se devaluó, muchas empresas cerraron, es decir, Salinas dejaba el país en las mismas o peores condiciones en las que lo encontró. El sistema político seguía siendo autoritario y no se apreciaban cambios significativos. En su discurso de toma de posesión, Salinas se comprometió a sustentar su política exterior con base en el interés nacional, a entregar un país más democrático, con mejores niveles de vida y una economía modernizada. Sin embargo, no lo cumplió. Su política interior y exterior más bien respondió a intereses empresariales, personales y de sectores extranjeros. Ello para que el país estuviera en condiciones de poder pagar la deuda y para que los intereses extranjeros encontraran la puerta abierta y no enfrentaran dificultades.

La administración salinista tuvo algunos importantes alcances a nivel macro. Por ejemplo, la inflación se redujo considerablemente, el PIB creció nuevamente, el comercio internacional aumentó, el déficit público decreció, las reservas federales se incrementaron, el porcentaje de la deuda externa en el PIB se redujo, las inversiones extranjeras aumentaron. Sin embargo, a nivel micro las cosas siguieron igual: mala distribución de la riqueza, altas tasas de desempleo y subempleo, pérdida de poder adquisitivo debido a la baja de los salarios reales, niveles crecientes de pobreza, alta concentración demográfica en sectores urbanos, falta de atención y servicios en ciertas

poblaciones rurales. En general, las condiciones en los niveles de vida de millones de mexicanos están ahora por abajo de lo permisible.

Si se hace un balance de los objetivos y las estrategias planteadas por el Plan Nacional de Desarrollo, muchos de ellos se cumplieron y otros no. En política externa, el primer objetivo general, preservar y fortalecer la soberanía, no se cumplió pues el gobierno mexicano tuvo que instrumentar políticas que eran sugeridas por los organismos y centros financieros internacionales, los cuales están controlados por Estados Unidos y las potencias económicas. El segundo, apoyar el desarrollo económico, político y social del país, a partir de una mejor inserción de México en el mundo, tampoco se cumplió, e inclusive la crisis económica de México a finales de 1994 tuvo efectos negativos a nivel mundial. El tercero, proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero, se cumplió a medias pues la postura mexicana frente a la Propuesta 187 fue muy débil. El cuarto, apoyar y promover la cooperación internacional, tuvo mejores resultados pues México participó activamente en diversas organizaciones internacionales y presentó importantes propuestas, como la iniciativa de reformas a la ONU. El quinto, promover la cultura nacional y ampliar la presencia del país en el mundo, también logró mayores alcances pues México ingresó a organizaciones internacionales importantes, participó en la conformación de nuevas como la OMC, firmó tratados de libre comercio con otras naciones, abrió centros culturales en diversas ciudades extranjeras, entre otras acciones. El último, promover la imagen internacional de México, fue el que obtuvo mejores resultados puesto que en diversas ocasiones se puso de ejemplo a México como país emergente, por lo que su imagen se acrecentó. No obstante, con una mejor imagen internacional la situación interna no mejoró.

A pesar de la poca diferencia entre los objetivos específicos y las estrategias planteadas en el PND, muchas de las acciones ahí propuestas sí se cumplieron. México mejoró sus relaciones bilaterales con los países vecino y con otros, aumentó su presencia en diversos foros internacionales, renegotió los términos de la deuda

externa, incrementó la concertación con los países de América Latina en el marco de las reuniones iberoamericanas, del Grupo de los 3 y del Grupo de los 8, propició un acercamiento con los países de la Cuenca del Pacífico y la Unión Europea, apoyó los mecanismos de la ONU, impulsó los procesos de distensión, propugnó por la corresponsabilidad de los países en materia de reducción de aranceles, aprovechó las oportunidades de una mejor relación con Canadá, apoyó la concertación en Centroamérica, intensificó los esfuerzos de integración con Colombia y Venezuela. En fin, como se observa, es posible hablar de importantes alcances en la política exterior mexicana. Sin embargo, esos logros no se reflejaron en la situación interna debido en gran medida a la falta de estrategias que tengan por objeto mejorar las condiciones políticas, sociales y económicas del país de una forma más directa.

En materia de política interna, algunos objetivos se cumplieron aunque los resultados no fueron los esperados. Es decir, Salinas cumplió con muchos de los programas que prometió establecer para la solución de algunos asuntos en particular. Se crearon proyectos e instituciones pero los resultados esperados no fueron alcanzados. Salinas entregó un sistema político poco democrático en sus prácticas; la economía no se fortaleció como lo previsto y las condiciones de vida no mejoraron significativamente.

Respecto al proyecto de política exterior del gobierno de Salinas de Gortari, México en apariencia continuó actuando en el marco de sus principios tradicionales de política exterior. Sin embargo, ante un mundo cada vez más globalizado e interdependiente, y de acuerdo a las acciones que el gobierno salinista llevó a cabo, como el TLC y la nueva relación con Estados Unidos, estos principios parecían no tener congruencia ni vigencia. Esto hace suponer que México abandonó definitivamente su proyecto de nación que emanó de la Revolución Mexicana y lo cambió por un proyecto de corte neoliberal que responde más a los intereses externos.

En cuanto a los órganos de formulación y ejecución de la política en México, la figura del presidente continuó en el centro del mecanismo de toma de decisiones. En política

exterior, la Secretaría de Relaciones Exteriores pasó a un segundo término, al tiempo que el Gabinete de Política Exterior, la SHCP y la SECOFI ocupaban un papel más preponderante. Es cierto que hubo una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de la política exterior; por ejemplo, en las negociaciones del TLC los empresarios participaron en lo que se conoció como el "cuarto de el lado", el Senado convocó a una consulta nacional y las universidades más importantes tuvieron representantes que fungieron como asesores; pero las decisiones más importantes vinieron del Ejecutivo. Es decir, la política exterior de México fue poco democrática.

Ahora bien, con el caso Chiapas, las asociaciones no gubernamentales empezaron a tener mayor injerencia en la toma de decisiones. Las organizaciones de derechos humanos intensificaron su labor de protección, los medios de comunicación tuvieron una función muy importante para evitar una solución violenta al conflicto. Por otro lado, en las elecciones de 1994 la sociedad civil participó con mayor entusiasmo. Oficialmente se permitió la presencia de observadores extranjeros. Esto puede representar una mejor perspectiva futura para que los actores no gubernamentales puedan influir más en la formulación de la política exterior, aunque su participación aún es poco significativa en comparación con otros países más democráticos.

En general, la política exterior e interior de Salinas de Gortari se caracterizó por una apertura internacional indiscriminada. Salinas de Gortari apostó todo al TLC aun cuando el país no estaba preparado para ello. La apertura comercial no tenía sustento en una política industrial orientada hacia las exportaciones con productos competitivos y de alta calidad. Es decir, México todavía no contaba con la oferta exportadora cuando empezó a firmar tratados de libre comercio con países en condiciones, muchas veces, muy desventajosas para compeler. Ambas políticas se distinguen por un gran cúmulo de programas y planes. Sin embargo, el alcance de los objetivos es muy limitado. La política interior y exterior de Salinas fue más de discurso que de hechos y resultados concretos.

Ante este fracaso de la política exterior e interior de Salinas, la mejor perspectiva para la siguiente administración es una reorientación en ambas: Una política que se sustente en objetivos concretos y estrategias adecuadas que estén orientados a mejorar de una forma directa las condiciones internas; que se fundamente en el proyecto de nación que democráticamente los mexicanos elijan; que busque mejorar su posición negociadora frente a otras naciones; que se retrolimente con la política interna; que busque reducir la influencia de los intereses extranjeros; que defienda y fortalezca la soberanía del país y, lo más importante, que verdaderamente responda al interés de la nación.

FUENTES DE CONSULTA

Libros

- ANDERSON, James A., et. al., *Public policy and politics in America*, Estados Unidos, Brooks Cole Pub. Comp., 1984.
- ALMOND, G. A. y G. B. Powell, *Política comparada*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1972.
- ANTAL, Edit, *Crónica de una desintegración*, México, UNAM, 1984.
- ARGÜELLO, Silvia y Raúl Figueroa, *El intento de México por retener Texas*, México, FCE-SEP, 1982.
- BARNET, Richard, *Guerra Perpetua*, México, FCE, 1985.
- BARRY, Tom, *México una guía actual*, México, Editorial Ser, 1983.
- BELENKI, *La intervención extranjera en México*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1984.
- BELTRAN, José A., *El empresario mexicano en la política*, México, Ed. Pax México, 1987.
- BLACKBURN, Robin (comp.), *Después de la caída: el fracaso del comunismo y el futuro del socialismo*, México, UNAM, 1994.
- BLANCO, Henninlo, *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, FCE, 1994.
- BORJA, Arturo, *Enfoques para el estudio de la política exterior de México*, México, CIDE, 1992.
- BOSCH, Carlos, *Problemas diplomáticos del México independiente*, México, UNAM, 1988.
- BRAVO, José, *Historia de México*, México, Editorial Jus, 1982.
- BRUCAN, Silviu, *The dissilution of power*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1971.
- BULMER-THOMAS, Victor, et.al., *Mexico and the North America Free Trade Agreement*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994.
- BURTON, J. W., *Teoría general de las relaciones internacionales*, UNAM, México, 1987.
- CASTAÑEDA, Jorge, *México y el orden internacional*, México, El Colegio de México, 1981.
- COLLINWOOD, Dean (editor), *Japan and the Pacific Rim*, Guilford, Connecticut, The Dushkin Publishing Group.
- CONNELL-SMITH, Gordon, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, FCE, 1977.
- Comisión de Asuntos Internacionales, *Los siete principios fundamentales de la política exterior de México*, México, PRI, 1993.
- CORDOVA, Amaido, *La ideología de la Revolución Mexicana*, México, ERA, 1985.
- CUÉ Canovas, Agustín, *El Tratado McLane-Ocampo, Juárez, los Estados Unidos y Europa*, México, América Nueva, 1956.

Fuentes de Consulta

De ICAZA, Carlos, y Rivera, José, *El orden mundial emergente: México en el siglo XXI*, México, CONACULTA, 1994.

DÍAZ, Luis Miguel, *Historia de las relaciones internacionales de México*, México, Porrúa, 1983.

DRESSER, Denise, *Neopopulist Solutions to neoliberal problems*, San Diego, Center for U.S.-Mexico Studies, 1991

GARCES, Guillermo, *México cincuenta años de política internacional*, México, PRI, 1982.

GARCIA, Marta E., *La nueva relación Iglesia-Estado en México un análisis de la problemática actual*, México, Nueva Imagen, 1993.

GARCIA ROBLES, Alfonso, *El Tratado de Tlatelolco, génesis, alcance y propósitos de la proscripción de las armas nucleares en América Latina*, México, El Colegio de México, 1967.

GARCIA ROBLES, Alfonso, *Seis años de la política exterior de México, 1970-1976*, México, SRE, 1976.

GÓMEZ, Roberto, *México ante la diplomacia vaticana*, México, FCE, 1977.

GONZALEZ Souza, Luis, *México en la estrategia de Estados Unidos*, México, Siglo XXI, 1993.

GONZALEZ Souza, Luis, *Soberanía Herida*, 2 tomos, México, Nuestro Tiempo, 1994.

GLENNY, Misha, *The fall of Yugoslavia: the third Balkan war*, E.U., Penguin Books, 1994.

HARRISON, David M., *The organisation of Europe: developing a continental market order*, Londres, Routledge, 1995.

HERMIDA, Angel J., *Juárez y el Tratado McLane-Ocampo*, México, SEP, 1972.

HOLSTI, K.J., *International politics a framework for analysis*, Estados Unidos, Prentice Hall, 1988.

HOPKINS, Raymond F. y Richard W. Mansbach, *Structure and process in international politics*, Estados Unidos, Harper and Row Publishers, 1973.

HUNTINGTON, Samuel P., *La tercera ola: la democratización a finales del siglo XX*, Argentina, Paidós, 1994.

ISMAEL, Tareq, Y. y Jacqueline S., *The Gulf War and the new world order: international relations of the Middle East*, E.U., University Press of Florida, 1994

KATZ, Friedrich, *La guerra secreta en México 2*, México, ERA, 1987,

LA BOTZ, Dan, *Mask of Democracy*, Boston, South End, 1992

La política exterior de México en el nuevo orden mundial, México, FCE, 1993.

Los siete principios fundamentales de la política exterior de México, México, PRI, 1993.

LENTNER, Howard H., *Foreign policy analysis a comparative and conceptual approach*, E.U., Charles E. Merrill Publisher Company, 1974.

LERCHE, Charles O., *Principles of International politics*, Oxford University Press, 1956.

Fuentes de Consulta

LOVELL, John P., *Foreign policy in perspective: strategy adaptation decision making*, Estados Unidos, Holt, Rinehart and Winston, Inc., 1970.

LUSTIG, Nora, *Mexico: the remaking of an economy*, Washington, Brookings Institute, 1992

MATTHEWS, Ken, *The Gulf Conflict and International relations*, Londres, Routledge, 1993.

MERLE, Marcel, *Sociología de las relaciones internacionales*, Madrid, Alianza, 1986.

México y América Latina, México, Comisión de Asuntos Internacionales del PRI, 1993,

México y el mundo: historia de sus relaciones exteriores, 8 tomos, México, El Senado de la República, 1991.

México en la economía internacional, México, PRI, 1993.

MEYER, Lorenzo, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero*, México, El Colegio de México, 1981.

MEYER, Lorenzo y Josefina Z. Vázquez, *México frente a Estados Unidos*, México, El Colegio de México, 1982.

MORGENTHAU, H. J., *La lucha por el poder y la paz*, Buenos Aires, GEL, 1986.

NELSON, Joan, et. al., *Intricate links: democratization and market reforms in Latin America and Eastern Europe*, E.U., Transaction Publisher, 1994.

NICOLSON, Harold, *La Diplomacia*, México, FCE, 1975.

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

OJEDA, Mario, *México: el surgimiento de una política exterior activa*, México, SEP, 1988

PADEFORD, Norman J. y George A. Lincoln, *International politics: foundation of international relations*, Nueva York, The Macmillan Comp., 1954.

PEREIRA, Juan Carlos, *Introducción al estudio de la política exterior de España*, Madrid, Akal editor, 1983.

PIÑÓN, Rosa Ma. (comp.), *De la Comunidad a la Unión Europea (del Acta Única a Maastricht)*, México, UNAM, 1994

PLANO, Jack C. y Roy Olton, *Diccionario de relaciones internacionales*, Limusa, México, 1985.

Política exterior, México, FCE, Cuadernos de Renovación Nacional, 1988.

Política exterior de México 175 años de historia, 4 tomos, México, SRE, 1985

Política exterior para un mundo nuevo: México en el nuevo contexto internacional, México, CIDAC, 1982.

Política y sociedad en la perspectiva internacional, México, PRI, 1993.

REBOLLEDO, Juan, *La reforma del Estado en México*, México, FCE, 1994

RICO, Carlos, *México y el Mundo historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VIII, *México y el mundo historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VII, México, Senado de La República, 1991.

ROETT, Riordan (comp.), *Relaciones exteriores de México en la década de los noventa*, México, Siglo XXI, 1991.

ROZENTAL, Andrés, *La Política exterior de México en la era de la Modernidad*, FCE, México, 1993.

RUBIO, Luis y Arturo Fernández (edits), *México a la hora del cambio*, México, Cal y Arena, 1995

RUSSELL, Philip L, *Mexico under Salinas*, Austin Texas, Mexico Resource Center, 1994.

RUSSETT, Bruce y Harvey Starr, *World politics the menu for choice*, Estados Unidos, W.H. Freeman and Company, 1992.

SALINAS DE GORTARI, Carlos, , *El cambio asegura nuestra permanencia como nación*, México, Presidencia de la República, s/f.

SEARA, Modesto, *La política exterior de México*, México, Harla, 1985.

SEPULVEDA, César (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1984.

SOLANA, Fernando, *Cinco años de política exterior*, México, Porrúa, 1994.

STERN, Geoffrey, *The structure of international society an introduction to the study of international relations*, Londres, Printer Publishers, 1985.

STOESSINGER, Jonh, *The mighth of nations*, Nueva York, Random House, 1982.

TAMAMES, Ramón, *Estructura económica internacional*, México, CONACULTA, 1991.

TAMAYO, Jaime E., *Los principios de la política internacional de México*, México, Universidad de Guadalajara, 1978.

TELLO, Manuel, *México: una posición internacional*, México, Joaquín Mortiz, 1972.

TELLO, Manuel, *La política exterior de México (1970-1974)*, México, FCE, 1975.

TORRES, Blanca, *México y el mundo historia de sus relaciones exteriores*, Tomo VII, México, Senado de La República, 1991.

ULLOA, Berta, *La Revolución intervenida*, México, El Colegio de México, 1978.

VALENZUELA, Arturo y Juan J. Linz, *The failure of presidential democracy*, E.U., Johns Hopkins University Press, 1994.

VELÁZQUEZ Flores, Rafael, *Factores, Bases y Fundamentos de la política exterior de México durante la Segunda Guerra Mundial*, México, UNAM, Tesis Profesional, 1988.

WOODWARD, Susan, L., *Balkan tragedy: chaos and dissolution after the Cold War*, E.U., Brookings Institution, 1995.

ZAPATA, Francisco, *El sindicalismo mexicano frente a la restructuración*, México, El Colegio de México, 1995.

Documentos

Basic facts about the United Nations, New York, United Nations Department of Public Information, 1993.

Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI, 1992.

Diario Oficial, México, Secretaría de Gobernación, Lunes 20 de diciembre de 1993.

Informe de labores 1989-1991, México, SRE, y los años subsecuentes.

Informe anual del Banco de México 1990, México, Banco de México, 1990.

Informe sobre las violaciones a los derechos humanos de los trabajadores migratorios mexicanos en su tránsito hacia la frontera norte, al cruzarla y al internarse en la franja fronteriza sur norteamericana, México, CNDH, 1991.

Ley del Servicio Exterior Mexicano, México, SRE, 1994.

Ley de Comercio Exterior disposiciones reglamentarias y decretos aplicables, México, ISEF, 1994.

Ley de Inversión Extranjera, México, SECOFI, s/f.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en *Legislación de la Administración Pública Federal*, México, Delma, 1995

Programa Nacional de Modernización Industrial y del Comercio Exterior 1990-1994, México, SECOFI, 1990.

Mexico today, México, INEGI, 1992.

Objetivos de la acción internacional de México en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, SRE, 1989.

Opinión de la Secretaría de Relaciones Exteriores sobre el Proyecto Dumbarton Oaks de 1945, México, SRE, 1945.

Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, México, Poder Ejecutivo Federal, 1989.

Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos, Resumen, México, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), 1992.

Artículos

ABELLA, Gloria, "La política exterior de México en el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿Una nueva concepción?", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 148, México, UNAM-FCPyS, abril-junio de 1992.

ABELLA, Gloria, "La política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari: la propuesta del cambio estructural", en *Relaciones Internacionales*, México, No. 62, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.

ARROYO, Graciela, "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", en *Relaciones Internacionales*, No. 32, México, UNAM-FCPyS, 1984.

BÁEZ, Francisco, "Las piezas perdidas (ejercicios de reconstrucción)", en *Elecciones a debate 1988*, México, Editorial Diana, 1988.

BERRUGA Filloy, Enrique, "Comentarios", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.

CARNAHAN, Robin y Judith Corley, "Czechoslovakia, June 8 and 9, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *New democratic frontier: a country by country report on elections in Central and Eastern Europe*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 1992.

CAROTHERS, Thomas, "Romania, May 20, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *New democratic frontier: a country by country report on elections in Central and Eastern Europe*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 1992.

CASTAÑEDA, Jorge G., "Salinas's International relations gamble", en *Journal of International Affairs* No. 43, invierno de 1990.

COSIO VILLEGAS, Daniel, "La Doctrina Juárez", en *Política exterior de México 175 años de historia*, Tomo II, México, SRE, 1985.

CLINTON, W. David, "The national interest normative foundations", en Richard Little and Michael Smith, *Perspectives on world politics*, Estados Unidos, Routledge, 1991.

CHABAT, Jorge, "El marco jurídico de la política exterior: tendencias y perspectivas", en *Cuadernos de política exterior mexicana* 2, México, CIDE, 1986.

CHABAT, Jorge, "The making of Mexican policy toward the United States", en Rosario Green y Peter Smith, (eds.) *Foreign policy in U.S. Mexican relations*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989.

CHANONA, Alejandro, "La naturaleza del Estado mexicano y su política exterior", en *Relaciones Internacionales*, No. 32 FCPyS-UNAM, México, 1984.

DÁVILA, Consuelo, "La política exterior en la Revolución Mexicana" en *Relaciones Internacionales*, No. 55, México, FCPyS-UNAM, 1992.

DÁVILA, Consuelo, "La política exterior de México en épocas de crisis", en *Relaciones Internacionales*, No. 40, México, FCPyS-UNAM, septiembre-diciembre 1987.

DÁVILA, Consuelo, "La dimensión política de la relación entre México y Estados Unidos, 1989-1993", en *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994.

DE LA TORRE Villar, "La República liberal y el gobierno de Juárez", en *Historia de México*, Tomo VII, México, Salvat, s/f.

DE LA PEDRAJA, Daniel, "Política exterior en los foros multilaterales", en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, Instituto Matías Romero, otoño de 1994.

FLORES CABALLERO, Romeo, "La elaboración de la Carta. Antecedentes de un nuevo orden internacional", en *Justicia económica internacional*, México, FCE, 1976.

FLORES OLEA, Victor, "Política exterior de México hacia América Latina (1981-1990)" en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.

- FUENTES, Gloria, "El concepto de seguridad nacional", en *El Sol de Mediodía*, México, 31 de diciembre de 1986, p. 4.
- GARZA, Humberto, "Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México", en *Foro Internacional*, No. 96. México, El Colegio de México, abril-junio 1984.
- GIL Villegas, Francisco, "El estudio de la política exterior en México: enfoques dominantes, temas principales y una propuesta teórico-metodológica", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, abril-junio de 1989.
- GONZALEZ de León, Antonio, "¿Quién administra las relaciones internacionales de México?", en *Relaciones Internacionales*, No. 4, México, UNAM, enero-marzo de 1974.
- GONZÁLEZ Souza, Luis, "La política exterior de México: razones y perspectivas de su faceta progresista", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, CRI-FCPyS-UNAM, enero-abril de 1987.
- GONZÁLEZ, Guadalupe, "Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana", en Olga Pellicer (editora), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983.
- GONZALEZ, Guadalupe, "The foundations of Mexico's foreign policy: old attitudes and new realities", en Rosario Green y Peter H. Smith, (.) *Foreign policy in U.S. Mexican relations*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989.
- GONZÁLEZ, Pedro e Ileana Cid, "Acerca del concepto de Interés Nacional", en *Anuario mexicano de Relaciones Internacionales 1986*, México, UNAM, 1988.
- GORDON, Daniel I. y Fred W. Reinke, "East Germany, March 18, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *New democratic frontier: a country by country report on elections in Central and Eastern Europe*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 1992.
- GUTIERREZ DEL CID, Ana T., "Algunas reflexiones sobre las causas económicas y políticas de la desintegración de la URSS", en *Relaciones Internacionales*, No. 54, abril-junio 1992.
- GUTIÉRREZ Pantoja, Gabriel, "Fantasía y ciencia - Profecía y utopía (la política exterior de México frente al siglo venidero)", en *La política exterior de México hacia el siglo XXI*, México, UNAM, Cuadernos de la ENEP Aragón, 1987.
- GREEN, Rosario, "México: la política exterior del nuevo régimen", en *Continuidad y cambio en la política exterior de México: 1977*.
- GREEN, Rosario, "De uniones a desuniones", en Carlos A. de Icaza y José Rivera, *El orden mundial emergente: México en el siglo XXI*, México, CONACULTA, 1994.
- HELLER, Claude, "México y el Consejo de Seguridad", en *México en las Naciones Unidas*, México, SRE, 1986.
- HEREDIA, Blanca, "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1988.
- HERRERA, Rene y Manuel Chavarría, "México en Contadora: una búsqueda de límites a sus compromisos en Centroamérica", en *Foro Internacional*, XXVI, No. 4, abril-junio 1984.

- Iniciativas del "Grupo de los Seis de Nueva Delhi" y la posición de la URSS*, Moscú, Prensa Novosti, 1987.
- KAPLAN, Morton A., "The national interest and other interests" en James N. Rosenau (edit), *International politics and foreign policy*, Estados Unidos, The free Press, 1967.
- LAREDO, Mabel, "Incidencia de los grupos de presión en la formulación y control de la política internacional", en *Foro Internacional*, Vol. VI, No. 1, El Colegio de México, México, 1965.
- LATYNSKI, Maya, "Poland May 27, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *New democratic frontier: a country by country report on elections in Central and Eastern Europe*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 1992.
- LEGG, Keith R., y James F. Morrison, "The formulation of foreign policy objectives" en Richard Little y Michael Smith, *Perspectives on world politics*, Estados Unidos, Routledge, 1991.
- LEVIN, Elaine, "La economía de Estados Unidos en el marco de las negociaciones del TLC", en Consuelo Dávila y Eleazar Morales (coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, México, UNAM, 1994.
- MABIRE, Bernardo, "El nacionalismo y la política exterior de México", en Humberto Garza (comp.), *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.
- MCQUAIL, Denis, "La influencia y los efectos de los medios masivos", en Doris A. Graber, *El poder de los medios en la política*, Argentina, GEL, 1988.
- MAIHOLD, Günter, "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo, el caso mexicano", en *Relaciones Internacionales*, No. 38, México, FCPyS-UNAM, 1986.
- MEEHAN, Eugene J., "The concept 'foreign policy'", en Wolfram F. Hanrieder, (edit.) *Comparative foreign policy theoretical essays*, Estados Unidos, David Mc Kay Company, 1971.
- Melia, Thomas O., "Hungary, March 25, 1990", en Larry Garber y Eric Bjornlund (eds.), *New democratic frontier: a country by country report on elections in Central and Eastern Europe*, Washington, National Democratic Institute for International Affairs, 1992.
- MEYER, Lorenzo, "Política exterior dosis de incompreensión", en *Excélsior*, México, 28 de febrero, 1987, p. 7-A.
- MEYER, Lorenzo, "El primer Tramo del camino", en *Historia General de México*, México, El Colegio de México, 1976.
- OLEA, Miguel A., "México en el sistema de comercio internacional. Análisis de las negociaciones comerciales internacionales durante el decenio de los ochenta", en César Sepúlveda (comp.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, México, FCE, 1994.
- PEÑA, Roberto, "Algunas consideraciones teórico-metodológicas para el estudio de la política exterior", en *Estudio científico de la realidad internacional*, México. FCPyS-UNAM, 1981.
- PEÑA, Roberto, "México y sus instrumentos de negociación internacional", en *Relaciones Internacionales*, No. 32, México, FCPyS-UNAM, 1984.
- PEÑALOZA, Tomás, "La formulación de la política exterior en los Estados Unidos de América y su impacto sobre México", en *Continuidad y Cambio en la política exterior de México: 1977*, El Colegio de México, México, 1977.

PORTILLA, Santiago, "Cambio político y disputa por la legitimidad en el proceso electoral de 1988", en *Elecciones a debate 1988*, México, Editorial Diana, 1994

REYES, Mauricio, "Política interna y política exterior en México desde 1950 hasta 1964", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.

ROSAS, Cristina, "El TLC entre México, Estados Unidos y Canadá: semejanzas y diferencias con el ALC entre Canadá y Estados Unidos", en *Relaciones Internacionales*, No. 57, México, UNAM, enero-marzo de 1993.

"Seis años de política exterior: 1988-1994", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 44, México, SRE, otoño de 1994.

SANCHEZ GUTIERREZ, Arturo, "Presentación", en *Elecciones a debate 1988*, México, Editorial Diana, 1994.

SEPÚLVEDA, Cesar, "Problemas diplomáticos de la Revolución Mexicana", en *Foro Internacional*, México, El Colegio de México, Vol. I, No. 3

THORUP, Cathryn L., "U.S. policy-making toward Mexico: prospects for administrative reform", en Rosario Green y Peter H. Smith (eds.), *Foreign policy in U.S. Mexican relations*, San Diego, Center for U.S.-Mexican Studies, 1989.

TOMASSINI, Luciano, "Elementos para el análisis de la política exterior", en *Estudios Internacionales*, Chile, Universidad de Chile

TREVERTON, Gregory F., "Narcotics in U.S.-Mexican relations", en Riordan Roett, *Mexico and the United States managing the relationship*, E.U., Westview Press, 1988.

VALERO, Ricardo, "La política exterior de México. Contexto y realidades", en Humberto Garza (comp.) *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1986.

VAN Klaveren, Alberto, "México: principios y pragmatismo en la política exterior", en *Las política exteriores latinoamericanas frente a la crisis*, Argentina, GEL, 1985.

VÁZQUEZ, Josefina Z., "Los primeros tropiezos", en *Historia General de México*, Tomo 2, México, El Colegio de México, 1976.

VELÁZQUEZ Flores, Rafael, "Cambios recientes en la política exterior mexicana actual", en *El Financiero*, 4 de febrero de 1994, p. 35A

VELÁZQUEZ Flores, Rafael, "Algunas reflexiones en torno al análisis de la política exterior de México", en *Relaciones Internacionales*, México, No. 62, CRI-FCPyS-UNAM, abril-junio 1994.

Publicaciones periódicas

El Financiero

Excélsior

Foro Internacional

La Jornada

Nexos

Proceso

Relaciones Internacionales

Revista Mexicana de Política Exterior

The Wall Street Journal

Uno Más Uno

Tiempo