

# *La Diplomacia de México ante el siglo XXI*

*Juan Pablo DE LAIGLESIA*

## *INTRODUCCIÓN*

*"El valor más importante que tenemos los mexicanos es la soberanía nacional. Para preservarla y fortalecerla México tiene una política exterior de principios sólidos. Estos principios comprenden: el respeto a la igualdad jurídica de los estados, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de las controversias y la cooperación internacional para el desarrollo. Esos principios son los que en todo momento han normado y normarán nuestras relaciones con las demás naciones y nuestra participación en los foros internacionales.*

*Otra parte fundamental de nuestra política exterior consiste en promover los intereses de México en el mundo. Los mexicanos estamos resueltos a desplegar todo el potencial de nuestros intercambios productivos, señaladamente con los países con que hemos establecido acuerdos comerciales. A la vez, estamos decididos a defender firmemente los derechos humanos y la dignidad de nuestros connacionales en el exterior, a diversificar nuestras relaciones en la realidad global de hoy, a honrar y cultivar nuestras raíces latinoamericanas y a promover el conocimiento y el aprecio de nuestra gran cultura, más allá de nuestras fronteras".*

Los párrafos que acabo de escribir fueron pronunciados por el Presidente Zedillo en la ceremonia en que designó a Rosario Green Secretaria de Relaciones Exteriores de México el 7 de Enero del pasado año.

Tienen, en consecuencia, muy particular interés, tanto por su origen, como por su contenido, como por el momento en que fueron pronunciados. Son al tiempo una declaración de principios, una relación de prioridades y unas instrucciones precisas a la nueva responsable de la política exterior mexicana. No creo que pudiera encontrarse mejor pórtico para una reflexión sobre los retos que enfrenta la política exterior de México en el umbral del tercer milenio y nos suscita, además, los primeros interrogantes.

¿Cabe en el mundo globalizado, unipolar e interdependiente de nuestros días un planteamiento "principista" de la política exterior? ¿Se puede seguir hablando, sin más matices, de la soberanía como valor supremo, como si los cambios que la comunidad internacional ha experimentado en los últimos veinte años no estuvieran cuestionando la validez del concepto tradicional hasta el punto de poder hablar ya de un cambio del paradigma del estado-nación soberano? ¿Cómo encaja un planteamiento tan, digamos, conservador de la acción exterior con las exigencias de una realidad en constante mutación? y ¿Cómo se compagina todo ello con una sociedad que se transforma aceleradamente, que está experimentando un proceso histórico de cambio y que demanda nuevas respuestas a los viejos problemas?

Una de las ideas más presentes a lo largo del curso ha sido evidentemente la del cambio, la transformación de México y lo cierto, más allá de la literalidad de las frases anteriores, es que también la política exterior mexicana ha cambiado. Y sustancialmente. El México de la OCDE y del TLC es inevitable e irreversiblemente distinto al México de los 77 y requiere, y realiza, una política exterior diferente.

Veamos con mayor detalle esos cambios para, a partir del análisis de la posición exterior actual de México, tratar de evaluar los retos del futuro.

### *LOS FACTORES DEL CAMBIO*

Durante las décadas posteriores al fin de la Segunda Guerra Mundial los sucesivos gobiernos mexicanos instrumentaron un modelo económico proteccionista que, combinado con un sistema internacional sustentado en el paradigma de la soberanía estatal y en el principio de no intervención, permitió a México mantener su sistema político libre de presiones externas al tiempo que fomentaba un nacionalismo que fortalecía su legitimidad interna.

Este sistema cerrado, tanto política como económicamente, se tradujo en un relativo aislacionismo al menos hasta fines de los 60 y en un planteamiento defensivo de la política exterior basado en la asunción de que México, como afirmaba Jorge Castañeda, no tenía entonces verdaderos intereses políticos, económicos o estratégicos en el exterior.

Hay que señalar, en todo caso, que esta política centrada como decíamos en la no intervención y los principios del derecho internacional, demostró ser

muy eficaz para la defensa de los intereses que se buscaba proteger y que se referían esencialmente a la esfera interna como eran el desarrollo económico en un modelo cerrado y la estabilidad política del sistema. Incluso permitió a México gozar de una autonomía poco usual en esa época como la demostrada al oponerse a la expulsión de Cuba de la OEA en el 62 y al bloqueo diplomático y comercial contra la isla en el 64.

La quiebra del modelo cerrado en los 70 impulsó un cambio de óptica y un ensayo de apertura durante la Administración Echevarría que ante la evidencia de la imposibilidad de una solución autárquica, trató de buscar en el exterior las respuestas a la crisis económica. Por primera vez en mucho tiempo se aceptaba que estaban en el exterior las respuestas a los problemas internos.

Pero si el diagnóstico era correcto el planteamiento conceptual, en cambio, seguía respondiendo a las mismas líneas del pasado. Se trataba, en la afortunada expresión de Jorge Chabat, de "diversificar la dependencia". Esta política estaba basada en la asunción de que aunque era imperativo interactuar con el exterior, el exterior era por si mismo una fuente de peligros y amenazas, algo así como un mal necesario. Y que el mecanismo para dulcificar la dependencia era multiplicar sus fuentes.

Esta actitud logra en cierto modo sobrevivir hasta la crisis de la deuda. Entonces, la quiebra absoluta del modelo de economía cerrada hizo evidente la ineficacia de la diversificación retórica y circunstancial e impuso la necesidad de un cambio radical del modelo. La inserción en la economía global exigía poner en marcha un proceso irreversible de apertura económica acompañado de un proceso paralelo de desregulación y de privatización de los centenares de ineficientes empresas estatales causa de despilfarro, equivocadas asignaciones de recursos y corrupción. Era una decisión compleja y difícil: la apertura económica abriría casi con seguridad la caja de Pandora del cambio político. La modernización de la economía podía exhibir un sistema anquilosado cuyas claves de cambio eran sin duda más complejas que la decisión de sumarse a las corrientes económicas de la economía global. Pero el cambio económico era una exigencia inaplazable incluso por razones de estabilidad política.

Durante el sexenio de De la Madrid se incubaron el problema y su respuesta pero le cupo a la administración Salinas la responsabilidad de tomar las decisiones que harían irreversible el proceso y desencadenarían la moderniza-

ción económica del país, con ella la tensión dialéctica entre la apertura económica y el trabajoso cambio político interno y la revisión del planteamiento y prioridades de las relaciones exteriores para adaptarlas a la nueva definición de objetivos y al escenario interdependiente en el que se buscaba la inserción de México.

### *NUEVOS PLANTEAMIENTOS, NUEVOS ALIADOS*

La mejor manera de analizar el cambio al que me estoy refiriendo es examinar las relaciones México-Estado Unidos durante el sexenio de Salinas. Aunque durante los años anteriores, especialmente desde la crisis de la deuda, el clima había venido mejorando se habían producido sin embargo no pocos incidentes motivados por el creciente interés de los Estados Unidos por México, su sistema político, los derechos humanos, el tráfico de drogas y otros temas conexos, y la consiguiente manifestación y proliferación de opiniones críticas sin duda con el sano e ingenuo propósito de forzar un cambio de actitudes. Este era, como es bien sabido, el modelo de comportamiento tradicional de los Estados Unidos y la administración Reagan el oficiante más entusiasta de esa liturgia. Ante esta actitud la reacción mexicana había sido casi invariablemente el recurso al sentimiento nacionalista herido, la globalización de la respuesta e incluso a veces la movilización popular. Estos instrumentos por parte y parte diseñaban, en definitiva, una relación salpicada de fricciones y absolutamente estéril. Al final del sexenio México no era más democrático ni más estable que al principio. Antes al contrario, las desordenadas presiones norteamericanas habían proporcionado una buena excusa para el recurso a viejos instrumentos y retardado el proceso de adaptación al nuevo escenario internacional.

A partir del 87 la relación empezó a cambiar muy deprisa. El tono crítico fue pronto reemplazado por una actitud más cooperadora como se puso de relieve en las elecciones del 88, en las que la administración norteamericana, a pesar de las críticas internas y externas por supuestas irregularidades del proceso electoral, se apresuró a felicitar al Presidente Salinas por su victoria cuando aún no se había concluido el recuento oficial de votos. Era indicio suficiente de que algo estaba cambiando y muy deprisa. El siguiente paso fue la entrevista Salinas-Bush, ambos entonces presidentes electos, en Houston que permitió a Salinas anunciar que se abría una "nueva era de amistad".

Ahora bien, ambos Presidentes sabían que el cambio no iba a ser fácil de instrumentar y que habría que vencer no pocas resistencias a uno y otro lado de la frontera. Pasar de ser vecinos distantes y conflictivos a socios inseparables y privilegiados, superar una larga historia de desencuentros y suspicacias, pasar por encima de un inconsciente colectivo de percepciones mutuas negativas podía parecer, y con razón, una meta inalcanzable. Pero Salinas se movía con un margen de maniobra muy estrecho. El cambio del modelo económico exigía la inserción en la globalidad y ésta el establecimiento de un marco de referencia claro, fiable y permanente. No bastaba para ello una mera declaración de voluntad. La credibilidad de México en este terreno y a estas alturas, estaba muy erosionada. Era preciso anclar política y económicamente al México moderno en el nuevo contexto internacional. Qué mejor forma de cubrir esas necesidades internas y dar al tiempo un mensaje de estabilidad al resto del mundo que buscar una alianza permanente con los Estados Unidos, su primer socio comercial y económico y cabeza de fila del nuevo paradigma liberal? Salinas, consciente del coste político interno de una decisión de esta envergadura y características, exploró las posibilidades de mecanismos alternativos con Europa, pero su primera gira europea a poco de tomar posesión le convenció de que la Unión no estaba en condiciones de ser alternativa real para este planteamiento y solo podría cubrir un modesto papel de complemento. No solo a causa de los limitados intereses económicos recíprocos (la UE entonces representaba solo el 5% de la exportaciones de México y el 11% de sus compras al exterior) sino sobre todo por falta de voluntad política de querer jugar el papel de avalista de la reinserción mexicana en el escenario de la globalidad. En consecuencia poco después de esa gira vendría la decisión estratégica de proponer a la administración norteamericana el establecimiento de una zona de Libre Comercio entre ambos países, decisión que cambiaría definitivamente el planteamiento conceptual de la política exterior mexicana, establecería un nuevo esquema de alianzas y condicionaría la definición y prioridad de los demás ámbitos de las relaciones exteriores del país.

En el plano conceptual, la nueva relación con el poderoso vecino del Norte implica el abandono de las viejas teorías aislacionistas o de la dependencia mas o menos diversificada para asumir los retos y las exigencias de un escenario caracterizado por la interdependencia. No se trata solo del corolario o la consecuencia de una ya muy estrecha relación comercial. Es desde luego cierto que ya en el 88 Estados Unidos es el destino del 67% de las exportaciones mexicanas y el origen del 66% de sus importaciones. Y también que la

inversión tanto productiva como especulativa procedente de los Estados Unidos es abrumadoramente mayoritaria en México. Pero sería un error creer que el Tratado de Libre Comercio y la integración de México en el Área de Libre Comercio de América del Norte es una pura decisión económica. Sin duda va mucho más allá aunque los efectos económicos sean los más obvios. Es, en realidad, el reconocimiento de la existencia de vínculos de interdependencia y por tanto de vulnerabilidades mutuas que resulta en la creación de un marco institucional que minimiza los riesgos de inestabilidad fortaleciendo las interacciones recíprocas. Al contrario de la política de la diversificación de la dependencia del presidente Echevarría se trata más bien ahora de concentrar la interdependencia para lograr los mismos objetivos básicos: el desarrollo económico y la estabilidad política. Por otra parte, en un contexto interdependiente la existencia de vulnerabilidades mutuas (pensemos, por ejemplo, en la frontera o la magnitud de la comunidad hispana residente en Estados Unidos) permite, aunque no garantiza, el desarrollo de relaciones más igualitarias o cuando menos con menores asimetrías. Finalmente, la interdependencia supone el predominio de la política, las actitudes y los instrumentos cooperativos sobre los defensivos, del pragmatismo de la defensa de los intereses concretos sobre la aplicación rígida de los principios generales, de la apertura frente al nacionalismo.

Esta modernización conceptual, por otra parte, supone implícitamente la aceptación por México de la nueva agenda internacional en la que predominan temas como los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno, el combate a las drogas o la preservación del medio ambiente. En definitiva, los demonios que trataba de conjurar el planteamiento defensivo tradicional de las políticas exteriores principistas. Cada vez es más difícil refugiarse en el principio de no intervención para sortear una evaluación de la protección efectiva de los derechos humanos en un determinado país en un momento dado o utilizar argumentos de orgullo nacional herido para contrarrestar críticas por corrupción.

La nueva agenda viene con la interdependencia y son ingredientes inseparables que caracterizan el nuevo escenario global. Y en México vemos que, al hilo de la nueva relación con Estados Unidos, se han venido produciendo cambios importantes que reflejan la voluntad de adaptación a la nueva agenda. En el caso del medio ambiente, si bien había acuerdos internacionales previos, no se contemplaba en ninguno de ellos una supervisión tan directa de las acciones del gobierno mexicano como la que aparece en el acuerdo paralelo al

Tratado de Libre Comercio. En el caso de la lucha contra el narcotráfico, si bien este tema llevaba años en la agenda bilateral con los Estados Unidos, existía una cierta reticencia a concebirlo como cuestión central lo que se reflejaba en una cooperación reticente y a menudo conflictiva llena de incidentes mayores como el caso Camarena o el caso Carrillo. La política actual es más abierta y constructiva. Lo mismo puede decirse de los espinosos temas de la democracia y los derechos humanos. Es bien conocida la resistencia del Gobierno mexicano a incluirlos en la agenda de política exterior en los términos en que se plantean en la nueva agenda internacional. Pero Salinas, al final de su sexenio, terminará aceptando la recomendación del Secretario de Estado norteamericano Warren Christopher de que se aceptara la presencia de observadores internacionales (aunque el término utilizado fue el de "visitantes internacionales") en las elecciones presidenciales del 94 por razones de "imagen". En fecha más reciente, otro eslabón de esta cadena será la firma en el 97 del Acuerdo actualmente en vigor con la Unión Europea en el que se incluye la llamada "cláusula democrática" y que ilustra bien el cambio sustancial experimentado por la política exterior mexicana.

En resumen podríamos decir, utilizando una vez más las palabras de Jorge Chabat, que el TLC supone una "crisis histórica" de la política exterior mexicana por cuanto, invirtiendo los planteamientos tradicionales, no solo México sale al exterior a buscar la solución de sus problemas sino que acepta, al hacerlo así en un contexto de interdependencia, que el exterior actúe determinadamente en su evolución política interna pues por mucho que sea el esfuerzo de contener el cambio es inevitable a medio plazo la progresiva sincronización de los procesos de apertura política externa e interna. Yo querría añadir a ese análisis una reflexión adicional: crisis histórica o no, es obligado constatar que los objetivos de México no han variado respecto al pasado; siguen siendo el desarrollo económico sostenido y la estabilidad política interna. Lo que han cambiado han sido los mecanismos, los medios para alcanzarlos.

### *LA DIVERSIFICACIÓN: ¿ENMASCARAMIENTO O ALTERNATIVA?*

Hace un momento señalaba que el cambio de alianzas no se presentaba como una operación fácil desde el punto de vista del marketing político en ninguno de los dos lados de la frontera. Para México implicaba un cambio del discurso nacionalista tradicional y la articulación de un nuevo lenguaje en el

que el desafío del exterior no era ya para México protegerse, sino era quedarse fuera, al margen de las corrientes de intercambio, de los nuevos procesos integradores del mundo. El éxito de estos planteamientos fue inmediato y la rapidez con que fueron aceptados por la opinión pública, sorprendentes. Muchos han defendido que porque conectaban más con las sensibilidades reales de una mayoría esperanzada ante una perspectiva de cambio que el manido nacionalismo retórico del prisma tradicional. Lo cierto es que la negociación del TLC contó desde el principio con la aprobación de la mayoría de la población mexicana y que incluso la propia concepción acerca de los Estados Unidos se modificó de manera sustancial en unos cuantos años. Mientras en el 88 solo el 37% de los mexicanos tenían una opinión favorable de los Estados Unidos, ese porcentaje era ya del 52% en el 91. Y en el 92 el 64% apoyaba el TLC.

En Estados Unidos también se cruzaron todo tipo de argumentos en torno a la nueva vinculación con México, desde los puramente económicos como el impacto que tendría el TLC en el empleo ( y aquí había opiniones para todos los gustos), hasta los realmente estratégicos como las razones de seguridad nacional que aconsejaban establecer unas relaciones especiales con México con vistas a garantizar su estabilidad y que permitieran controlar aunque fuera por esa vía indirecta la presión sobre la frontera y la colectividad hispana de los estados del sur.

Lo cierto es que además de que la poderosa maquinaria de la administración norteamericana se pusiera manos a la obra, la aprobación del TLC, y con él de la nueva relación especial con México, requirió un ingente esfuerzo mediático y el desarrollo de una elaborada y costosa campaña de lobbies que algunos estudios de la época cifran en no menos de treinta millones de dólares. Un ejemplo más de la necesidad de utilizar nuevos métodos para nuevas situaciones, y de la capacidad de adaptación de la diplomacia mexicana. Pero también revelador de una de las claves de la operación, lo que podríamos llamar su "origen ilustrado". Fue una operación de arriba-abajo, decidida por los responsables políticos y luego vendida a los ciudadanos y no el reflejo de una necesidad sentida por ambas sociedades, resultado de un consenso social. Hasta qué punto esto puede influir en la vida del TLC y sus efectos es algo que todavía es pronto para valorar.

En cualquier caso el establecimiento de la nueva relación con Estados Unidos y la necesidad inherente de tranquilizar las suspicacias internas y



externas que este hecho necesariamente provocaba, forzó naturalmente una revisión del esquema de relaciones exteriores de México. Hasta entonces, la definición de prioridades reconocía el peso del vecino del norte pero colocaba en el mismo plano las relaciones con los países iberoamericanos. La política exterior mexicana había buscado tradicionalmente el liderazgo latinoamericano jugando con gran habilidad sobre la ambigüedad de su relación con Estados Unidos. El distanciamiento ideológico y la primacía de los principios habían permitido a México construir su reputación a partir de una relativa autonomía trabajosamente conseguida y cuidadosamente preservada. La crisis centroamericana fue sin duda uno de los momentos más brillantes de la política exterior mexicana de antes del TLC y dio a México un liderazgo indiscutible en el área, si bien es cierto que ensombrecido por la dramática ausencia de regímenes democráticos en la región en aquel momento histórico.

Lo mismo ocurría en los Organismos internacionales en los que México era tradicionalmente cabeza de fila de iniciativas progresistas y paladín de los principios de no-intervención e igualdad soberana que eran entonces los únicos frenos, a pesar de todo más formales que reales, a la hegemonía de las superpotencias.

El establecimiento de la alianza especial con los Estados Unidos supuso un cambio de escenario tanto en términos reales como de percepción. El anclaje del sistema político y económico mexicano en el paradigma liberal occidental tuvo como consecuencia inmediata el distanciamiento de los planteamientos reivindicativos tradicionales de los países en desarrollo. Aún más claro, México ingresa en la OCDE y abandona los 77. Es una señal inequívoca y no solo formal a los antiguos aliados.

Pero además supuso, como digo, un cambio de la percepción de México, particularmente por los países iberoamericanos. El TLC para ellos significó que México revisaba sus prioridades y sacaba del primer puesto de la lista a América Latina para poner en su lugar a los Estados Unidos. Los intereses económicos habían primado sobre las razones de la historia y la cultura y hechas todas las cuentas a México le resultaba más rentable llevarse bien con su vecino del Norte que permanecer en el grupo de los eternos "demandeurs". Esto ocurría además en un momento de especial sensibilidad en la región en el que se estaban desarrollando en el Continente Americano todo tipo de ensayos de mecanismos de integración para dar respuesta a las exigencias de la globalización. Era en ese momento en el que México hacía su elección estra-

tégica y prefería a Estados Unidos a sus hermanos latinoamericanos y se distanciaba de esos procesos fortaleciendo la posición dominante de Estados Unidos a nivel continental.

Hay que decir que ningún país iberoamericano reprochó abiertamente a México su decisión. Pero no es menos cierto que la percepción cambió y, en mi opinión, no se ha modificado desde entonces.

A partir de ese momento el universo de las relaciones exteriores de México tenían un núcleo duro, en el que se encontraba su relación con los Estados Unidos, y en torno a ese núcleo giraban todos los demás elementos. En primer lugar la relación con los países latinoamericanos, después las relaciones con Europa y los demás países del área OCDE, después los países del Pacífico, luego el resto del mundo.

El impacto a nivel de percepción del cambio de prioridades de la política exterior mexicana lo ilustra muy expresivamente la reflexión que el que fue Embajador de los Estados Unidos en México en esos años cruciales, John Negroponte, trasladaba por aquellas fechas al departamento de Estado. Decía Negroponte que una de las grandes virtudes del TLC iba a ser poner fin al "enmascaramiento" de lo que era el verdadero centro de la política exterior mexicana: los Estados Unidos, hasta entonces oculto, a partir de ahora evidente. Eso fue precisamente lo que percibieron los países latinoamericanos.

Es obvio decir que la administración Salinas conocía esta percepción, estaba preocupada por ello y trató activamente de contrarrestarla desde el primer momento. De hecho si, como decía hace un momento, la venta del TLC en el interior exigía la reformulación del discurso nacionalista, su venta en el exterior requería también una estrategia ad hoc, que vino de la mano de la política de "diversificación", idea fuerza en la que si bien se reconocía implícitamente el mayor peso relativo de unos u otros socios de México, se trató de sintetizar una filosofía de relaciones con el exterior abierta, independiente y multidireccional.

En aplicación de esta filosofía la diplomacia mexicana desarrolla una intensísima actividad durante la segunda mitad de la administración Salinas que es mantenida por la actual administración y que se traduce en un casi hiperactivismo multilateral con una atención especialmente concentrada en tres áreas geográficas: América Latina, Europa y el Pacífico.

Utilicemos una fuente fiable. Durante su comparecencia ante el Pleno del Senado en Diciembre del pasado año, la Secretaria de Relaciones Exteriores Rosario Green hacía el siguiente inventario de acciones mayores de la política exterior de México durante los últimos 18 meses de gobierno al margen de las propias de su relación con los Estados Unidos:

- \* Formulación de una propuesta para el establecimiento de mecanismos de diplomacia preventiva en materia económica internacional en el marco de las NNUU.
- \* Presentación de propuestas en Naciones Unidas y la OEA en los ámbitos del desarme, la lucha contra el narcotráfico y los derechos humanos.
- \* Aceptación de la Jurisdicción internacional de la Corte Interamericana de Derechos humanos.
- \* Participación de seis cumbres regionales: La segunda Cumbre de las Américas celebrada en Chile, dos reuniones de Jefes de Estado del Grupo de Río, las séptima y octava Cumbres Iberoamericanas celebradas respectivamente en Venezuela y Portugal y la tercera Cumbre del mecanismo de diálogo de Tuxtla con los países de América Central.
- \* El Presidente Zedillo mantuvo durante el período examinado 22 reuniones con 15 mandatarios de la región y la Secretaria de Relaciones hizo lo propio con 17 mandatarios y 22 cancilleres.
- \* Participación en otras dos cumbres en el marco APEC, en Vancouver y Kuala Lumpur.
- \* Ejercicio de la presidencia del Comité de ciencia y tecnología de la APEC.

Un récord impresionante.

Ese activismo viene además apoyado y complementado por una intensa actividad normativa. Paralelamente a la negociación del TLC y con un indudable objetivo diversificador, México establece un tupido entramado de acuerdos bilaterales de libre comercio con distintos países iberoamericanos que llegan hoy a cubrir finalizados o en proyecto más de medio continente. Hasta hoy, salvo error u omisión los ha firmado con Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela y los está negociando con Belize, Ecuador, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, Guatemala, Honduras y El Salvador.

Al tiempo, propicia un nuevo acercamiento a la Unión Europea que, volviendo a citar a Rosario Green en esa misma comparecencia, es para México "un espacio de particular relevancia para diversificar sus relaciones". Así en el 97, cuatro años después del TLC, se firma el Acuerdo de Asociación económica, Concertación Política y Cooperación que incluye la tan traída y llevada cláusula diplomática, en el 98 se constituye la comisión Conjunta para la Negociación de una zona de libre comercio y en esa estela México participa en la Cumbre UE-América Latina que ha tenido lugar hace unas semanas en Río de Janeiro con una Agenda propia y diferenciada de la del resto de América Latina. Este abigarrado inventario llevaba a la Secretaria Green a afirmar que "la diversificación de nuestra política exterior ya no es una meta: es una realidad". Expresión legítima de satisfacción y reconocimiento a una intensa tarea pero que, más allá de la retórica que acompaña a las comparecencias, merece un análisis algo más detallado.

Una aproximación más crítica a esta instrumentación de la diversificación nos llevaría al menos a dos constataciones.

La primera, que hay un evidente desequilibrio entre la intensidad política de la diversificación y su contenido económico. Por un lado, mientras la agenda política está enormemente sobrecargada, en la lista de acuerdos de libre comercio faltan los grandes de América Latina. Falta, sobre todo, el MERCOSUR que es, sin ninguna duda, el proyecto integrador más desarrollado y de más futuro de todos los ensayados en la región en torno al cual seguramente se nucleará la cooperación económica y comercial iberoamericana. Por otro, el comercio cubierto por los acuerdos en vigor o en negociación, a pesar de su número, no supone para México, hoy, más que el 4.2% de sus exportaciones y el 2.2 de sus importaciones.

La segunda que, como han mantenido los expertos mexicanos más críticos, la política diversificadora por su concepción, planteamiento y desarrollo es una política esencialmente unilateral, que responde a unos intereses estrictamente nacionales y adolece en consecuencia de voluntarismo no estando necesariamente ligada a la evolución política y las necesidades de las contrapartes. Es así una política ajena al núcleo de intereses de los países a que se dirige, de escaso contenido sustantivo y que cumple su objetivo en la mera realización del contacto y su inclusión en un inventario.

Sin llegar a compartir ese análisis hasta sus últimas consecuencias el carácter abigarrado y solo superficialmente selectivo que ha caracterizado hasta

ahora la ejecución de la política de diversificación digamos que arroja alguna sombra sobre el alcance real, los fundamentos y la virtualidad de esa política que es, permítanme subrayarlo, el segundo gran eje de la política exterior mexicana desde una aproximación geográfica.

Dicho de otra forma, tal vez Negroponte se equivocó en su diagnóstico y la firma del TLC, lejos de poner fin a lo que el llamaba el "enmascaramiento de la política exterior de México" lo que ha provocado ha sido una estrategia de "enmascaramiento alternativo" mediante el aumento de mecanismos distractores bajo la cobertura conceptual de la "diversificación".

En cualquier caso, hay que reconocer que el unilateralismo de la diversificación constituye un serio límite a su eficacia.

Lo cierto es que en el escenario dinámico de la globalidad mientras México adoptaba sus decisiones estratégicas, hacían lo mismo los demás actores de la escena internacional. El peso político de América Latina basculaba decididamente hacia el sur y la estabilidad política de aquellos países, su capacidad de reacción ante las sucesivas dificultades económicas, el impulso a la integración subregional y la decisión estratégica de apoyarse como socio privilegiado en Europa y no en Estados Unidos, cambiaban radicalmente el escenario de la América que México había liderado en los 80. Por primera vez, México estaba ausente de un mecanismo llamado a jugar un papel central en el desarrollo económico y político de América latina. No puede minusvalorarse, desde luego, el papel del Grupo de Río como mecanismo de concertación política regional; pero parece evidente que la vida de más de la mitad de los ciudadanos de América Latina va a estar progresivamente más determinada por las decisiones del MERCOSUR que por las declaraciones del Grupo de Río, al menos en las cuestiones que afecten a su desarrollo económico y por tanto a su calidad de vida y su confianza en el futuro. Y el MERCOSUR, además, mira a Europa y mantiene una relación dialéctica con los Estados Unidos, la iniciativa de las Américas y, en general, con cualquier talento de resucitar la organización vertical del Continente.

Europa, por su parte, ha visto como los temores que en su momento manifestó de que el TLC iba a suponer un impacto negativo en sus relaciones económicas con México se cumplían con creces. Si ya en el 93 las compras de México a la UE eran solo el 11% de todas sus importaciones, cinco años después la presencia europea había bajado hasta el 9%. Lo mismo ha ocurrido

con las exportaciones mexicanas a Europa que han descendido también de un ya modesto 5.1% del total a solo el 3.3%, por debajo incluso de las ventas a los países latinoamericanos. Europa había anticipado ese resultado del TLC. En el caso concreto de España la entrada en vigor del TLC supuso una pérdida de competitividad del 75% de los productos que componían nuestras exportaciones a México.

La reacción ante estos datos no fue particularmente ágil por ninguna de las partes. El Acuerdo que debía marcar el inicio de la nueva etapa de relaciones y proporcionar algunos correctores al predecible deterioro, se encasquilló durante unos años en el tema de la cláusula democrática y cuando se firmó ya no respondía a las necesidades reales de la relación económica bilateral aunque, si, desde luego, al nuevo estilo y al nuevo modelo de diálogo político.

Y mientras todo eso ocurría en los escenarios europeo y americano, toda la comunidad internacional empezaba a mirar al Pacífico como el nuevo *Mare Nostrum* del siglo XXI. La gravísima crisis del año pasado ha determinado ciertamente una revisión de las expectativas pero las tendencias de fondo continúan siendo las mismas y no cabe la menor duda de que el Pacífico será uno de los centros de poder del próximo siglo. También México, en el contexto de la diversificación, ha tomado posiciones en ese área, entroncando por cierto con una asentada tradición comercial que se remonta a la época colonial. Su ingreso en la APEC y el nuevo ritmo de contactos con los miembros asiáticos de la Asociación podemos considerar que cerró el círculo de la diversificación y marcó en cierto modo los límites geográficos de esa política.

### *LAS RELACIONES EXTERIORES DE MÉXICO EN EL FIN DE SIGLO*

La descripción que hemos venido haciendo de los nuevos ingredientes de la política exterior de México nos lleva necesariamente a la conclusión de que a lo largo de los últimos 15 años México ha modificado sustancialmente el universo de sus relaciones exteriores. Su inserción en la globalidad, sin duda en último término determinada por la defensa de sus intereses esenciales de desarrollo económico y estabilidad política, ha supuesto una modernización total de sus relaciones exteriores y el desencadenamiento de unas interacciones que preparan especialmente bien al país para afrontar los retos de próximo siglo.

La resultante de todos los cambios a que hemos hecho referencia ha sido la estructuración de la política exterior de México en torno a cuatro ámbitos

"naturales" de proyección exterior, entendiendo por tales aquellos espacios en los que su ausencia implicaría un abandono o una incapacidad de defensa de sus intereses nacionales.

Estos cuatro "ámbitos naturales", siguiendo el orden de prioridades establecido por la propia Secretaria Green en la comparecencia a que me he referido en varias ocasiones, son los siguientes:

- \* Las relaciones con los EEUU y, por extensión, con Canadá.  
Este es sin duda el más importante ámbito de preocupación exterior de México y en él se concentran intereses tanto económicos, como políticos, de seguridad y culturales. Es desde esa óptica un ámbito esencial y global con una incidencia directa y casi inmediata en los asuntos internos.
- \* El segundo, el ámbito de las relaciones con América Latina en el que priman los intereses políticos y culturales sobre los económicos. Pero es también un área de interés esencial en la medida en que implica cuestiones tales como la identidad cultural, la herencia histórica y el prestigio nacional dentro de una comunidad de países hermanos.
- \* El tercer ámbito natural de proyección exterior de México, o casi me atrevería a decir que el segundo bis, es de la diplomacia multilateral. Hay que señalar que no es este un terreno nuevo para la diplomacia Mexicana. Su prestigio en los foros multilaterales viene de muy atrás y ha sido constante. Pero la política de México en estos foros también ha experimentado cambios notables cuyo análisis quizá nos apartaría demasiado de lo que ahora estamos examinando. Baste dejar anotado que la diferencia fundamental con el pasado estriba en que antes estaba inspirada en la necesidad de proteger al sistema de la ingerencia externa con una idea, además extensiva de lo que era la ingerencia externa y ahora es una política abierta, constructiva y plenamente coherente y consecuente con el cambio social y político que está experimentando el país. En cualquier caso, este es un ámbito fundamental de presencia externa por razones esencialmente políticas.
- \* El siguiente ámbito natural, es el que comprende las relaciones con Europa. Aquí asistimos a un salto cualitativo. Si me permiten un símil futbolístico diría que entramos en la segunda división. Este es ya un

ámbito complementario, en el que no se juegan intereses esenciales aunque tenga una indudable importancia como elemento de diversificación, de ampliación de la proyección política, de anclaje en los valores fundamentales de la sociedad. Aunque sigue existiendo una retórica de intereses económicos este es más un ámbito político y cultural.

- \* Finalmente el Pacífico y más específicamente los países asiáticos ribereños del Pacífico, constituyen un espacio natural de presencia e interés de México. Más que complementario se trata de un ámbito de reserva, de un espacio de potencialidades, de una relación en construcción.

Hoy por hoy los intereses que se trata de cubrir son esencialmente económicos pero en la perspectiva de los cambios que debemos esperar a medio plazo en el escenario global México no puede descartar, y de hecho no lo hace, que el espectro de las preocupaciones incluya otro tipo de temas como migraciones, cultura o incluso la posibilidad de retomar liderazgos regionales en esos lejanos escenarios.

Junto a ese marco claramente definido de áreas y objetivos prioritarios, México cuenta además de cara al próximo siglo en el terreno de las relaciones internacionales con el activo importantísimo de la gran calidad de su práctica diplomática. México ha sabido construir y desarrollar una diplomacia eficaz curtida en la negociación permanente con el poderoso vecino del norte y estimulada por las necesidades de la apertura y la diversificación. Es una diplomacia fundamentalmente propositiva y constructiva que ha aportado mucho histórica y recientemente a la práctica de las relaciones internacionales.

Déjenme poner dos ejemplos entre otros muchos posibles, de buen hacer diplomático y que como profesional del oficio aprecio especialmente. El primero, la técnica de la desagregación de la agenda con los Estados Unidos primero durante las negociaciones sobre el TLC y luego en la relación bilateral. El tratamiento en mesas separadas de los muchos temas de esa agenda permite asegurar el progreso de todos ellos sin contaminaciones indeseables, evita reacciones globales, y hace posible aparcar los más complejos pero preservando el progreso constante de la agenda en su conjunto. Todo un modelo de gestión de negociaciones complejas y desiguales.

El segundo, también extraído de la relación con los Estados Unidos, la habilidad del recurso a la internacionalización de los temas en los que la



distancia entre las posiciones de las partes aleja excesivamente el horizonte de un acuerdo. Y de ahí las iniciativas mexicanas en varios foros, principalmente NNUU y la OEA en temas como narcotráfico, comercio de armas y migraciones. Otro buen ejemplo de la eficacia de combinar adecuadamente los ámbitos bilaterales y multilaterales sin enrarecer la relación bilateral donde el problema se manifiesta.

### *LOS RETOS DEL FUTURO*

Con los planteamientos que hemos visto, no creo que quepa esperar grandes novedades o cambios en la política exterior mexicana de principios del siglo XXI. La tendencia de la relación con la zona ALCAN es al crecimiento en lo económico, a la ampliación de los temas de la agenda hasta cubrir prácticamente la totalidad del espectro social y político y al mantenimiento de una interrelación de vulnerabilidades mutuas que va a asegurar si no siempre la tranquilidad, al menos la necesidad del entendimiento. América Latina, por su parte, va a seguir siendo fundamental en las preocupaciones de México por razones políticas y de identidad. Lo multilateral va a seguir siendo, como hemos visto campo de prestigio y válvula de alivio de presiones. Y qué otras zonas sino Europa y Asia pueden servir de complemento y contrapeso a esa política, tan necesariamente continental en el sentido geográfico del término?

Pero de la fijeza de los planteamientos podemos deducir los potenciales problemas. Creo que son esencialmente dos los que deberá enfrentar la diplomacia mexicana a corto y medio plazo.

El primero, el de buscar contrapesos para el carácter doblemente desequilibrado de su relación con Estados Unidos. La relación es desequilibrada por la diferente entidad de las partes, más allá de la capacidad de generar vulnerabilidades.

Para México, sus exportaciones al área TLC era en el 93 el 86% del total y en el 98 habían subido hasta el 89%. Las cifras por el otro lado son sensiblemente más modestas, aunque México sea el tercer socio comercial de su vecino. Existe un desequilibrio estructural en la relación que exige estrategias claras para mantener la capacidad de negociación.

Pero además, esta es una relación que desequilibra todo el esquema de relaciones exteriores de México. La importancia de esta relación hace retroce-

der tan atrás las demás prioridades que genera inevitablemente un efecto de desestímulo en el resto de socios de México, todos ellos conscientes del estrecho margen de influencia que pueden disputarse. Mantener vivo ese interés en los demás socios es también uno de los retos del futuro.

El segundo problema viene de la mano del carácter un tanto desordenado con el que se ha llevado a la práctica la política de diversificación y la erosión que ha supuesto de su credibilidad, especialmente en el mundo latinoamericano. Va a ser preciso definir más claramente los objetivos, incorporar a la reflexión las aportaciones de las contrapartes y, sobre todo, estar dispuesto a demostrar fehacientemente que se trata de una línea substantiva de política y no de un mero ejercicio retórico.

En este punto no puedo menos que recordar que nosotros nos encontramos hace no mucho en una situación algo parecida cuando nuestro ingreso en Europa despertó las suspicacias de nuestros amigos iberoamericanos, también por cierto de los mexicanos, y levantó todo tipo de especulaciones sobre el riesgo de que abandonáramos otras áreas naturales de nuestra política exterior. Tal vez aquella experiencia pueda ser ahora útil en la medida en que, además, coincide el área objetivo, iberoamérica. No es este el momento de avanzar una reflexión en esa línea pero si querría dejar anotado que la solución del problema nos exigió el diseño y desarrollo de una estrategia en la que encontramos un insustituible, fiel e inteligente aliado en nuestros amigos de México. Estoy seguro de que si México quiere, puede contar con nosotros para entrar juntos y con las espaldas bien guardadas en ese territorio desconocido que es, hoy por hoy, el siglo XXI.