

TEMAS
DE POLÍTICA EXTERIOR

Ana Covarrubias
(coordinadora)

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

 EL COLEGIO
DE MÉXICO

382.0972
T278

Temas de política exterior / Ana Covarrubias coordinadora. -- 1a. ed. --
México, D. F. : El Colegio de México, Centro de Estudios
Internacionales, 2008.
486 p. ; 23 cm.

ISBN 978-968-12-1384-8

1. México -- Relaciones económicas exteriores. 2. Comercio
exterior -- México. I. Covarrubias, Ana, coord.

Primera edición, 2008

D.R. © El Colegio de México, A.C.
Camino al Ajusco 20
Pedregal de Santa Teresa
10740 México, D.F.
www.colmex.mx

ISBN: 978-968-12-1384-8

Impreso en México

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
EL ESTUDIO Y LA PRÁCTICA DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO	
¿Es excepcional la política exterior de México?: un análisis de tres épocas <i>Jorge I. Domínguez</i>	21
Entre la espada y la pared: algunas reflexiones en torno a la política exterior de México al fin de la guerra fría <i>Miguel Marín Bosch</i>	59
TEMAS DE POLÍTICA EXTERIOR	
<i>Comercio, integración y política exterior</i>	
Los cambios en la política comercial mexicana <i>Gustavo Vega Cánovas</i>	81
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la política exterior de México: lo esperado y lo acontecido <i>Antonio Ortiz Mena L.N.</i>	125
Las teorías de relaciones internacionales y la integración económica regional desde la perspectiva de la política exterior de México <i>María Isabel Studer Noguez</i>	161
La diplomacia comercial mexicana de regionalismo abierto: auge y estancamiento <i>Isidro Morales</i>	189

¿ES EXCEPCIONAL LA POLÍTICA EXTERIOR DE MÉXICO?: UN ANÁLISIS DE TRES ÉPOCAS

*Jorge I. Domínguez**

La política exterior de México, según la versión más convencional, se explica a partir de la ubicación geográfica del país, colindante con el suroeste de Estados Unidos, que identifica y prioriza una buena parte de su agenda. México es simplemente incomparable con otros países, ya que reside por sí solo en un “mundo raro” al no haber otro vecino de Estados Unidos que sea un país económicamente subdesarrollado y tan dependiente de éste, y que haya sido víctima del expansionismo militar de Estados Unidos en el siglo XIX y de su intervencionismo desenfrenado en el XX.

Hay otra posible explicación de la política exterior de México, sin embargo, propuesta por Mario Ojeda hace tres décadas, que privilegia la naturaleza del sistema internacional como la clave explicativa y que ubica el comportamiento de Estados Unidos en esta explicación alterna. Consideremos una cita de la obra de Ojeda sobre lo que fue la política exterior de México de la Segunda Guerra Mundial a finales de los sesenta, pero sustituyendo donde él escribió “México” por Canadá y Japón para subrayar la utilidad analítica y comparativa de su texto: “Estados Unidos reconoce y acepta la necesidad de (Canadá, Japón) de disentir de la política norteamericana en todo aquello que le resulte fundamental a (Canadá, Japón), aunque para los Estados Unidos sea importante, mas no fundamental. A cambio de ello (Ca-

* Agradezco los excelentes comentarios de Ana Covarrubias y Guadalupe González, en particular, y también de Antonio Ortiz Mena y demás participantes en la conferencia celebrada en St. Antony's College, Oxford, el 28 y 29 de mayo de 2004, donde presenté una versión preliminar de este artículo. Agradezco igualmente los comentarios posteriores de Margarita Estévez-Abe, Jacques Hymans y Michael Small. Soy el único responsable de todos los errores.

nadá, Japón) brinda su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para el país (en cuestión)".¹

Ojeda caracteriza la política exterior de México "como la de cualquier país débil". Para el autor, la clave de la política exterior mexicana era la naturaleza débil del país, independientemente de su ubicación geográfica, su victimización histórica o el subdesarrollo. Si Canadá y Japón tuvieron rasgos analíticamente similares en los años cincuenta y sesenta, entonces sus relaciones con Estados Unidos deberían asemejarse a la relación México-Estados Unidos. Si la excepcionalidad de México es, en cambio, la explicación fundamental, entonces la política exterior de México no debe parecerse en nada a las políticas exteriores de Canadá y Japón. Por tanto, preguntemos, ¿cómo ha variado el diseño y la ejecución de la política exterior mexicana durante las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial?, y ¿cómo se compara la política exterior de México con la de otros países con los que pueda compartir una debilidad estructural frente a Estados Unidos y un deseo de desarrollar una política exterior "independiente"?

De alguna manera, claro está, todo país es excepcional, y es así como las escuelas primarias enseñan la historia nacional en cualquier país. Sin embargo, en términos analíticos, propondré que México comparte ciertos rasgos de política exterior con Japón y Canadá, y que las similitudes entre México y Japón, y México y Canadá son importantes y suficientes para permitir y facilitar tal comparación.

Japón no es vecino de Estados Unidos pero:

- fue adversario de Estados Unidos en un momento histórico;
- fue derrotado militarmente por Estados Unidos, que lo despojó de gran parte del territorio que poseía;
- después de esa derrota, quedó militarmente indefenso frente a Estados Unidos y se redujo drásticamente su capacidad militar;
- ha dependido fundamentalmente de Estados Unidos para su defensa militar frente a una probable agresión internacional;

¹ Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 93.

- fue gobernado por décadas por un solo partido político no comunista y la oposición ganó la jefatura del gobierno nacional solamente a fines del siglo xx;
- diseñó una política exterior que, para poder insistir en sus diferencias bilaterales con Estados Unidos, coincidía por lo general con Estados Unidos en los temas de gran envergadura del sistema internacional;
- el Estado japonés dirigió en forma activa el desarrollo de la economía, interviniendo sistemáticamente en los mercados internos e internacionales, pero dependió de Estados Unidos para su recuperación económica después de la Segunda Guerra Mundial y posee extensas y profundas relaciones económicas con dicho país.

Desde su independencia, Canadá no ha sido militarmente victimizado por Estados Unidos pero:

- es vecino colindante de Estados Unidos;
- fue parte, aunque solamente como posesión británica, de conflictos militares con Estados Unidos en los siglos xviii y xix. En su capacidad militar, es marcadamente inferior a Estados Unidos;
- ha dependido en lo fundamental de Estados Unidos para su defensa militar frente a una probable agresión internacional;²
- concentra en Estados Unidos una abrumadora proporción de sus relaciones económicas internacionales;
- desarrolló una política nacionalista para proteger sus vastos recursos energéticos, política que fue motivo de discordia en su relación con Estados Unidos;
- su gobierno insiste hasta nuestros días en distinguir su política exterior de la de Estados Unidos, afirmar su "independencia" internacional y apoyar con fervor expresiones de "autenticidad" cultural canadiense.

² Para una comparación de similitudes en materia de seguridad internacional entre Canadá, Japón y México, véase Pierre Martin, "Entendiéndonos con el Tío Sam: cómo manejar la agenda bilateral de seguridad entre Canadá y Estados Unidos después del 11 de septiembre", *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 2, abril-junio de 2004, pp. 269-271.

Coinciden Canadá, Japón y México, por tanto, en su inferioridad militar frente a Estados Unidos. Con el transcurso del tiempo, Estados Unidos pasó a ser el garante más general de la seguridad internacional de estos tres países durante la guerra fría. Además, los tres países poseen extensas, profundas y dependientes relaciones económicas con Estados Unidos. Éstos son factores comunes de los tres países en la estructura del sistema internacional. Estas grandes similitudes estructurales de los tres frente a Estados Unidos nos llevan a pronosticar que las grandes tendencias de las tres políticas exteriores se parecerán. Estos elementos estructuralmente comunes, además, no nos pueden ayudar a distinguir entre las políticas exteriores de estos tres países.

Para nuestros fines analíticos y comparativos, la inserción de Japón y Canadá nos permite examinar el peso explicativo de la ubicación geográfica de México, ya que Canadá es igualmente vecino de Estados Unidos y Japón no. También nos permite examinar la hipótesis de la victimización, ya que Japón fue militarmente aplastado por Estados Unidos, y Canadá no. Y tanto Canadá como Japón son países mucho más desarrollados que México, lo que permite examinar si es el factor “subdesarrollo económico” el que explica la política exterior mexicana.

Si sólo la ubicación geográfica explicara la política exterior de México, ésta debería parecerse mucho a la de Canadá. Si sólo haber sido víctima militar de Estados Unidos desde su independencia explicara la política exterior de México, ésta poseería más rasgos similares a la de Japón. Si sólo el subdesarrollo económico explicara la política exterior mexicana, se comprendería una fundamental, marcada y persistente diferencia con las políticas exteriores de Canadá y Japón a través de los tiempos. Por supuesto, si se sumaran la ubicación, la victimización y el subdesarrollo económico, sin duda entenderíamos que la política exterior de México sería tan excepcional que no se parecería a la de nadie más.

Sin embargo, si el factor determinante para comprender la política exterior mexicana radica en la carencia relativa de poder militar de México y su dependencia económica en la estructura del sistema internacional ante el abrumador poder de Estados Unidos —no en la ubicación geográfica, la victimización histórica y el subdesarrollo—,

deberíamos observar importantes similitudes entre la política exterior de México y la de otros países que, en circunstancias similares, son militarmente débiles frente al poderío de Estados Unidos y dependen económicamente de éste aunque posean un nivel de desarrollo económico superior al de México.³ Por la misma razón, se esperaría que la política exterior de México, así como la de Canadá y Japón, cambie cuando cambia el sistema internacional, y que no lo haga cuando el sistema internacional es más o menos estable. Los tres gobiernos tendrían que acomodarse frente a las transformaciones del poder estado-unidense, encontrando mejores opciones para desarrollar una política exterior independiente cuando se debilita el poder de Estados Unidos, y peores opciones cuando ese poder se fortalece.

Por otro lado, si aceptamos lo anterior, ¿cómo explicar las posibles “desviaciones” mexicanas, si es que las hay, de las pautas trazadas por las políticas exteriores de otros países en circunstancias estructurales similares? Tenemos cuatro opciones. Tres, ya mencionadas, son factores como la ubicación, la victimización histórica y el subdesarrollo, siempre y cuando se pueda establecer una relación razonable entre esas supuestas causas y sus consecuencias. Una cuarta opción para explicar esas “desviaciones” es que resultan de decisiones políticas voluntarias de presidentes, cancilleres y otros funcionarios mexicanos sobre el diseño y la conducción de la política exterior de México. En tal caso, estas decisiones serían particularmente pertinentes para entender los métodos utilizados sólo por los gobiernos mexicanos para responder a una agenda internacional compartida con otros países en condiciones similares a las de México en el sistema internacional. De aquí emana una hipótesis adicional: mientras más se incorpore México al sistema internacional, menos márgenes para “desviaciones” de fondo o de procedimiento existirán en el diseño y la conducción de la política exterior del país porque será mayor el peso de “lo internacional” sobre “lo interno” —lo que ha sido, en efecto, la experiencia mexicana desde la segunda mitad de los años ochenta.

Del presente análisis se desprenderá que México, en efecto, después de la Segunda Guerra Mundial desplegó en su política exterior

³ Este argumento, que data desde Tucídides, tuvo su formulación clásica más reciente en la obra de Kenneth Waltz, *A Theory of International Politics*, Nueva York, McGraw-Hill, 1979.

similitudes importantes con las políticas exteriores de Canadá y Japón en los tres periodos por considerarse. Sin embargo, ya durante el primer periodo, y más aún durante el segundo, desarrolló una política exterior excepcional pero no por su ubicación geográfica, la victimización histórica o el subdesarrollo, sino por las opciones de política exterior seleccionadas por sus gobiernos a lo largo de las décadas. Los límites que Estados Unidos impuso, directa o indirectamente, a la política exterior de México se parecen a los que impuso a Canadá y Japón, entre otros países, vecinos o no, desarrollados o no, víctimas históricas o no. La urgencia de discrepar de Estados Unidos en temas fundamentales para la política exterior del país no se desprende de una hormona exótica mexicana, sino que es igualmente evidente en los casos de Canadá y Japón a lo largo del tiempo, aunque marcadamente durante la década de los setenta.

La excepcionalidad de la política exterior de México, en comparación con las de Canadá y Japón (y, de hecho, con las de la gran mayoría de los países latinoamericanos) se manifestó por muchos años de dos formas: su indisposición a cooperar con el gobierno de Estados Unidos sobre múltiples temas y la extraordinaria falta de institucionalización de casi todos los aspectos de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos, carencia que transformaba los desastrosos que surgen normalmente entre dos países en graves crisis de Estado. En los noventa, México perdió esa excepcionalidad y su política exterior comenzó a parecerse, por fin, a las de Canadá y Japón.

CANADÁ, JAPÓN Y MÉXICO: COINCIDENCIAS
Y DIVERGENCIAS EN POLÍTICA EXTERIOR
EN LOS AÑOS CINCUENTA Y SESENTA

Japón, militarmente derrotado en 1945 y ocupado hasta la firma del Tratado de Paz de 1951, orientó su política exterior según los preceptos del primer ministro Shigeru Yoshida: alianza con Estados Unidos, renuencia frente al rearme militar y prioridad absoluta de la recuperación y el crecimiento económico.⁴ Fue Japón desde un ini-

⁴ Michael J. Green, *Japan's Reluctant Realism: Foreign Policy Challenges in an Era of Uncertain Power*, Nueva York, Palgrave, 2001, p. 11.

cio, sin embargo, un aliado ambivalente de Estados Unidos, que buscó márgenes de independencia en temas que resultaban importantes, mas no fundamentales —siguiendo la expresión empleada por Ojeda—, para Estados Unidos. Al mismo tiempo, cooperó con Estados Unidos en asuntos que fueron fundamentales para este país, pero no para Japón. Por ejemplo, el gobierno japonés no reconoció diplomáticamente a China sino hasta comienzos de los años setenta, cuando siguió el liderazgo de Estados Unidos al reconocer al gobierno de Pekín como el único gobierno legítimo de China. Sin embargo, desde los años cincuenta Japón había tenido relaciones comerciales con China Popular mediante cuatro tratados comerciales, con lo que claramente distinguía su política hacia China de las preferencias estadounidenses.

Durante la guerra fría, y aún hoy, Japón ha contado con bases militares en su territorio para el uso de las fuerzas armadas de Estados Unidos. Prohibido por la misma Constitución que Estados Unidos le impuso como precio para devolverle su independencia, Japón no envió tropas a defender Vietnam del Sur en la década de los sesenta. Más notable es el hecho de que Japón haya mantenido relaciones comerciales con Vietnam del Norte durante la guerra entre este país y Estados Unidos, lo que demostró también independencia de la política exterior estadounidense. Japón ingresó al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) en 1954, cumpliendo mejor que México con un interés fundamental de Estados Unidos: liberalizar el comercio internacional e institucionalizar sus normas. Pero durante el transcurso de la guerra fría nunca dismanteló los impedimentos estructurales a la importación de productos estadounidenses, y mantuvo por muchos años el papel rector del Estado sobre la economía japonesa, en particular las relaciones económicas internacionales.⁵ En resumen, el comportamiento del gobierno japonés exhibía múltiples características que mexicanos y mexicanistas atribuyen sólo al comportamiento

⁵ Mike Mochizuki, "U.S.-Japan relations in the Asia-Pacific region", en Akira Iriye y Robert A. Wampler (comps.), *Partnership: The United States and Japan, 1951-2001*, Tokio, Kodansha International, 2001, pp. 13-32; Steven K. Vogel, "The 'inverse' relationship: the United States and Japan at the end of the century", en Robert J. Lieber (comp.), *Eagle Adrift: American Foreign Policy at the End of the Century*, Nueva York, Longman, 1997, p. 196.

del gobierno de México: ¿cómo cooperar con Estados Unidos para crear espacios a fin de poder disentir?

Se puede hacer un análisis similar de la política exterior de Canadá para esos años. Canadá ha sido aliado militar de Estados Unidos, siendo ambos países miembros fundadores de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y copartícipes en el sistema de defensa aérea de Norteamérica frente a una posible agresión soviética. Canadá accedió a la presencia de militares estadounidenses en su territorio como parte operativa esencial de la alianza. Sin embargo, el gobierno canadiense respondió con reticencia a las demandas de Estados Unidos de una estrecha y automática subordinación militar a las decisiones del presidente John Kennedy durante la crisis nuclear en relación con Cuba en octubre de 1962. Si bien Canadá cumplió con sus obligaciones formales con su aliado estadounidense, el primer ministro John Diefenbaker marcó claramente sus diferencias con la política de Estados Unidos en ese momento. Además, si bien Canadá siguió la pauta establecida por Estados Unidos al reconocer diplomáticamente a Taiwán, a partir de 1959 Canadá vendió grandes cantidades de trigo a China Popular y desarrolló también otras relaciones comerciales con China. Canadá no envió tropas a Vietnam; desde 1965 el primer ministro Lester Pearson había discrepado públicamente de aspectos importantes de la política de Estados Unidos hacia Vietnam, factor que produjo un distanciamiento entre ambos gobiernos. La cooperación comercial entre Canadá y Estados Unidos se atuvo más a las reglas del GATT que en el caso Japón-Estados Unidos, aunque dentro del marco del GATT hubo, por supuesto, significativas pero normales diferencias.⁶ En esos años, Canadá coordinó sus políticas y resolvió sus discrepancias con Estados Unidos en organizaciones multilaterales que utilizó eficazmente para esos fines, no como simples foros de combate. La “independencia” de la política exterior canadiense señalaba similitudes sobresalientes con la “independencia” de la política exterior mexicana.

⁶ Jocelyn Ghent-Mallet y Don Munton, “Confronting Kennedy and the missiles in Cuba, 1962”, pp. 78-100; John English, “Speaking out on Vietnam”, pp. 135-152; y John D. Harbron, “Recognizing China, 1970”, pp. 227-236; todos en Don Munton y John Kirton (comps.), *Canadian Foreign Policy: Selected Cases*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall Canada, 1992.

Ambos casos demuestran coincidencias significativas en materia de política exterior de acuerdo con la hipótesis de Mario Ojeda sobre el comportamiento internacional de un “país débil” en el marco de la guerra fría:

- 1) Hubo un acuerdo formal, con procedimientos institucionalizados, para gobernar las respectivas políticas de seguridad entre Canadá y Japón con Estados Unidos.
- 2) Japón y Canadá ingresaron tempranamente al GATT.
- 3) Coinciden Canadá y Japón con Estados Unidos sobre las políticas que éste consideraba fundamentales: bases militares, aislamiento diplomático de China, liberalización comercial.
- 4) Discrepan Canadá y Japón con Estados Unidos sobre las políticas que aquéllos consideraron fundamentales (y Estados Unidos sólo consideraba “importantes”): la negativa a participar militarmente junto a Estados Unidos en la guerra en Vietnam, relaciones comerciales con China y autonomía comercial.

Tanto Canadá como Japón, por tanto, tuvieron una política exterior “independiente” aunque solamente Canadá hizo hincapié público sobre la relevancia de este concepto.

La política exterior de México en ese mismo periodo, sin embargo, se aparta de los cauces seguidos por sus contrapartes canadiense y japonesa en una dimensión clave: la falta de institucionalización de su relación con Estados Unidos. México no ingresa al GATT durante esos años; es más, desde la terminación en 1950 del acuerdo sobre comercio recíproco firmado en 1943, México no firmó un acuerdo bilateral comercial con Estados Unidos sino hasta 1985 (con la excepción de uno sectorial sobre textiles y ropa en 1975).

México fue signatario del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) firmado en Río de Janeiro en 1947, que resultó ser su último paso de cooperación institucionalizada en materia de seguridad después de la Segunda Guerra Mundial. Durante ésta, México había apoyado la creación de la Junta Interamericana de Defensa y firmó un acuerdo bilateral para establecer la Comisión Conjunta de Defensa entre México y Estados Unidos. Para fines de los años cuarenta, sin embargo, la Comisión Conjunta pasó a ser un mero foro

de intercambio social; su último plan se aprobó en 1955. La representación mexicana en la Junta Interamericana de Defensa se mantuvo siempre al nivel más bajo posible. En 1951, Estados Unidos lanzó una campaña para firmar acuerdos bilaterales de asistencia militar (MAP) y México se negó a firmarlos. Fue el único país latinoamericano que nunca albergó una misión de asistencia militar estadounidense durante el transcurso de la guerra fría y nunca participó en ejercicios militares tales como simulacros de guerra para la defensa continental. En 1962, se opuso a la creación del Colegio Interamericano de Defensa como entidad hemisférica multilateral. En resumen, México rechazó la institucionalización bilateral de las relaciones de seguridad con Estados Unidos, y así se distinguió de Canadá y Japón.

México se comportó como Canadá y Japón al coincidir con Estados Unidos, sin embargo, en las políticas de seguridad que éste consideró fundamentales. Es decir, fue aliado útil y confiable de Estados Unidos en instancias clave de la guerra fría. En 1962 durante la crisis nuclear en torno a Cuba, en el Consejo de la Organización de Estados Americanos (OEA), México votó a favor de una resolución que recomendaba el retiro de los cohetes soviéticos de Cuba. México también apoyó el bloqueo naval de Cuba como instrumento para exigir la retirada de los cohetes, comportándose de esa forma como mejor aliado de Estados Unidos que el gobierno canadiense de Diefenbaker. Además, a lo largo de los años sesenta la policía política mexicana logró acuerdos con el FBI (Federal Bureau of Investigation) y la CIA (Central Intelligence Agency) de Estados Unidos para fichar a todos los que viajaban a Cuba desde o por México; ambas agencias operaron en México con el consentimiento de su gobierno. En el caso de China, México consistentemente apoyó la política de Estados Unidos de aislar al gobierno de la República Popular y excluirlo de Naciones Unidas. Así, la política mexicana hacia China fue similar a la japonesa, y más fiel por más tiempo a Estados Unidos que la de Canadá.

México también se comportó como Canadá y Japón en sus discrepancias con Estados Unidos sobre temas meramente importantes, discrepancias que Estados Unidos toleró. México se abstuvo de apoyar a Estados Unidos durante la guerra en Vietnam, insistió en su

neutralidad y, distanciándose de Japón pero al igual que Canadá, reprobó la política estadounidense. México se opuso al aislamiento internacional de Cuba, se negó a aplicar sanciones bilaterales o multilaterales contra el gobierno de la isla y no rompió sus relaciones diplomáticas o económicas con él, como tampoco lo hicieron Canadá y Japón. México se opuso a cualquier intento de invasión militar de Cuba.⁷

La política exterior mexicana fue marcadamente similar a la de Canadá y Japón en términos de sus temas. Su patrón de coincidencia con Estados Unidos se acercaba algo más al de Japón mientras que su franja de discrepancia se parecía algo más a Canadá probablemente porque la ocupación militar estadounidense era mucho más reciente en el caso de Japón. Sin embargo, los matices fueron casi imperceptibles. El comportamiento de estos tres gobiernos encaja muy bien en la hipótesis sobre la estructura del sistema internacional y el lugar de Estados Unidos. La política exterior de México en estos años no se aparta, en sus elementos clave, de la pauta compartida con Canadá y Japón. Los tres son aliados de Estados Unidos en los temas fundamentales. No hay “desviaciones” de contenido significativo.

Sin embargo, hubo una gran diferencia estratégica de procedimiento. Canadá y Japón establecieron marcos institucionales para encauzar el manejo de algunos aspectos clave de sus relaciones con Estados Unidos; Canadá y Japón, además, participaron activamente en el GATT. Ausente del GATT, México se abstuvo también de participar políticamente en organismos internacionales que estaban a su alcance —por ejemplo, reelección al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que no intentó (México fue elegido miembro del Consejo de Seguridad en 1946 pero no buscó la reelección en los siguientes veinticinco años). México, rico en instituciones políticas nacionales, escatimó su participación en instituciones internacionales.

⁷ Jorge I. Domínguez y Rafael Fernández de Castro, *The United States and Mexico: Between Partnership and Conflict*, Nueva York, Routledge, 2001, capítulo 3; Ojeda, *op. cit.*, capítulo 2; Ana Covarrubias, “Cuba and Mexico: a case for mutual nonintervention”, *Cuban Studies*, vol. 26, 1996, pp. 121-141; Carl Migdail, “Mexico, Cuba, and the United States: myth versus reality”, en Donna Rich Kaplowitz (comp.), *Cuba's Ties to a Changing World*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1993, pp. 201-214.

les. Fue excepcional, por tanto, en la conducción de su política exterior en comparación con países en circunstancias similares en el sistema internacional.

Esta peculiaridad en el manejo de la política exterior mexicana no se puede explicar simplemente por su ubicación, su historia como víctima o su subdesarrollo económico. México fue aliado militar de Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial, cuando también firmó acuerdos comerciales con ese país. Pudo haber emulado a Canadá, igualmente vecino de Estados Unidos. Pudo haber emulado a Japón, económicamente postrado en 1945, miembro del GATT que supo cómo proteger eficazmente su industria para convertirse en una de las principales potencias económicas del mundo. El llamado legalismo de la política exterior de México era perfectamente compatible con una mayor institucionalización de su política exterior en el marco del derecho internacional bajo el cual se rigen tales instituciones. México, por tanto, optó voluntariamente, por razones de política interna, por una política exterior que subrayaba el valor de su autarquía en el sistema internacional, y ahí radicaba su excepcionalidad.

AMPLIANDO LAS DIVERGENCIAS EN POLÍTICA EXTERIOR ENTRE CANADÁ, JAPÓN Y MÉXICO EN LOS AÑOS SETENTA

La estructura del sistema internacional cambia para fines de los años sesenta y comienzos de los setenta, así como también cambia el peso de Estados Unidos en el sistema internacional. Era por tanto de esperarse que se modificaran las políticas de estos tres países, y así fue. El fracaso de la política de Estados Unidos en la guerra de Vietnam debilitó su poderío internacional; las transformaciones iniciadas anteriormente en las relaciones entre Estados Unidos y la Unión Soviética maduraron, lo que permitió cierta distensión que abrió nuevos espacios para las llamadas potencias intermedias; y la competencia económica internacional afectó seriamente a Estados Unidos, al exigirle medidas de ajuste. Dos decisiones del presidente Richard Nixon ejemplifican la magnitud de algunas de estas transformaciones y sirven como catalizadores para otras. En agosto de 1971, Estados Unidos abandonó el patrón oro como base de su política monetaria

internacional, devaluó el dólar e impuso una sobretasa a las importaciones internacionales, lo que sorprendió a sus aliados y amigos, entre otros, a los gobiernos de Canadá, Japón y México. Y en julio de 1972, Estados Unidos y la República Popular China pasaron de la hostilidad al entendimiento político. ¿Cómo respondieron estos tres países?

El gobierno del primer ministro Pierre Trudeau enunció lo que llamó una “tercera opción” para el manejo de su política hacia Estados Unidos. La primera opción intentaría mantener una relación con Estados Unidos similar a la de siempre. La segunda introduciría cambios para buscar una mayor integración con Estados Unidos. La tercera, sin embargo, pondría énfasis en la reducción de la vulnerabilidad internacional del país, al reforzar los aspectos autóctonos de la economía canadiense.⁸ Pero el comportamiento de la tercera opción canadiense precedió a su promulgación: Canadá, bajo Trudeau, se anticipó por dos años a Estados Unidos al reconocer diplomáticamente, en octubre de 1970, a la República Popular China. Y Canadá fue también innovador al lograr que el gobierno chino aceptara la posición canadiense en relación con Taiwán, simplemente tomando nota de la posición del gobierno chino, sin apoyarla ni rechazarla.⁹

Un elemento de esa tercera opción fue una cuota superior de nacionalismo como eje orientador de la política canadiense hacia la inversión extranjera. En 1971, el gobierno estableció la Corporación para el Desarrollo de Canadá y anunció una nueva política de regulación y control de la inversión foránea. La culminación de este nacionalismo económico canadiense fue la promulgación en 1980 del nuevo programa nacional de energía, que intentaba exigir que la mitad de las acciones bursátiles de las empresas energéticas estuvieran en manos canadienses y, en particular, pretendía establecer el control canadiense de la industria petrolera en un plazo de diez años, desafiando las preferencias de las empresas energéticas y las del gobierno

⁸ Harald von Riekhoff, “The third option in Canadian foreign policy”, en Brian W. Tomlin (comp.), *Canada's Foreign Policy: Analysis and Trends*, Toronto, Methuen, 1978, pp. 87-109; Peter Dobell, “Reducing vulnerability: the third option, 1970s”, en Munton y Kirton (comps.), *op. cit.*, pp. 237-259.

⁹ Harbron, “Recognizing China, 1970”, *op. cit.*

de Estados Unidos.¹⁰ No en balde algunos autores inteligentemente compararon las políticas energéticas de Canadá y México en esos momentos.¹¹ Ambos casos, el auge de los precios del petróleo durante los años setenta y el gran aumento de los precios energéticos como consecuencia de la guerra entre Irak e Irán, a fines de esa década, facilitaron ese activismo nacionalista.

Canadá, sin embargo, retuvo una relación cordial con Estados Unidos, y mantuvo altísimos niveles de intercambio económico y su alianza militar y política. Canadá coordinó con Estados Unidos una política de oposición a la proliferación nuclear a partir de la detonación de una explosión nuclear por parte de la India en 1974. En los temas de la guerra fría, Canadá siguió siendo un fiel aliado de Estados Unidos. El único gran tema global de discrepancia sistemática entre Canadá y Estados Unidos en el marco de Naciones Unidas fue el decidido apoyo canadiense a la autodeterminación de los pueblos (criterios sobre las colonias portuguesas y África del Sur, por ejemplo).¹² En algunos temas políticos, además, se redujo la distancia entre Canadá y Estados Unidos pues ambos países cambiaron y convergieron en su política hacia Cuba. En 1973, Estados Unidos firmó un primer acuerdo sobre un tema de seguridad con Cuba (contra la piratería aérea) y, con la anuencia de Estados Unidos, poco después la OEA canceló las sanciones colectivas impuestas a Cuba durante la década anterior. Estados Unidos y Cuba establecieron secciones de intereses —pequeñas embajadas— en sus respectivas capitales. Ese cambio en la política estadounidense se acercó a la bien establecida posición canadiense. Sin embargo, a fines de los años setenta le correspondió a Canadá modificar su política hacia Cuba cuando ésta envió decenas de miles de tropas a diversos países africanos. Canadá entonces canceló su programa bilateral de ayuda al desarrollo económico cubano que había autorizado a comienzos de esa década. Los

¹⁰ Silvia Bashevkin, *True Patriot Love: The Politics of Canadian Nationalism*, Toronto, Oxford University Press, 1991, cap. 4.

¹¹ Fen Hampson, *Forming Economic Policy: The Case of Energy in Canada and Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press, 1986.

¹² Brian W. Tomlin, "Polarization and alignment in the General Assembly: the effects of world cleavages on Canadian foreign policy behavior", en Tomlin (comp.), *Canada's Foreign Policy*, *op. cit.*, pp. 51-68.

cambios en las respectivas políticas de Canadá y Estados Unidos hacia Cuba redujeron, por tanto, la distancia política entre Ottawa y Washington sobre este tema.¹³

La respuesta japonesa operó en ámbitos diversos y simultáneos. El más duradero fue el de los conflictos comerciales, que comenzaron en relación con productos industriales relativamente simples (textiles, ropa) y abarcaron con rapidez una amplia gama del intercambio comercial. El gobierno japonés negoció sistemáticamente con el de Estados Unidos manejando el conflicto, y reconociendo su persistencia, en el marco del GATT y en foros institucionales bilaterales. El gobierno japonés tuvo objetivos claros: impuso límites cuantitativos a sus exportaciones a Estados Unidos y promovió la inversión de sus empresas en otros países, incluso en Estados Unidos; redujo aranceles y eliminó diversas barreras no arancelarias, pero retuvo los llamados "impedimentos estructurales" que mantenían un alto margen de protección y apoyo a su economía interna, industrial y agrícola, reduciendo la necesidad de realizar ajustes estructurales, postergados muchos de ellos hasta comienzos del siglo XXI.¹⁴

Consciente de las múltiples oportunidades para pelearse con Estados Unidos, el gobierno japonés buscó cooperar con este país en diversos ámbitos. En materia de seguridad, Japón se mantuvo fiel a la Doctrina Yoshida, al seguir el liderazgo de Estados Unidos en el marco de una alianza bilateral, no solamente en términos generales, sino también en casos concretos. Japón, por ejemplo, cambió su diplomacia frente a los gobiernos en Pekín y Taipei solamente después de que lo hiciera Estados Unidos. Japón otorgó particular prioridad a sus negociaciones en el ámbito político con Estados Unidos, logrando en noviembre de 1969 la firma de un acuerdo que permitiría la devolución de Okinawa a Japón en 1972, terminando así finalmen-

¹³ Jorge I. Domínguez, *To Make a World Safe for Revolution: Cuba's Foreign Policy*, Cambridge, Harvard University Press, 1989, cap. 8.

¹⁴ Vogel, "The 'inverse' relationship", *op. cit.*, p. 196. El estudio clásico del dirigismo económico es de Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, Stanford University Press, 1982. Para ejemplos del apoyo del gobierno japonés a sus empresas a fines del siglo XX véase Marc L. Busch, *Trade Warriors: States, Firms, and Strategic-Trade Policy in High-Technology Competition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

te la ocupación militar estadounidense de una isla japonesa.¹⁵ La respuesta japonesa a la devaluación del dólar en 1971, medida mediante la cual Estados Unidos unilateralmente canceló el sistema monetario internacional fundado en Bretton Woods, fue su participación en negociaciones bilaterales y multilaterales que permitieron la flotación y la apreciación del yen en relación con el dólar.¹⁶

En resumen, los casos de Japón y Canadá siguieron demostrando coincidencias relevantes en materia de política exterior:

- 1) Retuvieron acuerdos formales para gobernar sus respectivas políticas de seguridad con Estados Unidos.
- 2) Japón retuvo y Canadá aumentó la injerencia del gobierno nacional en aspectos económicos, política que mantiene o genera conflictos con Estados Unidos, pero ambos manejaron sus discrepancias con éste en política económica internacional dentro de marcos institucionalizados, bilaterales y multilaterales.
- 3) Resolvieron problemas concretos (devolución de Okinawa) y limaron algunas asperezas (políticas de Canadá y Estados Unidos hacia Cuba).
- 4) Canadá y Japón mantuvieron y, de cierta manera, profundizaron sus discrepancias con la política exterior de Estados Unidos en respuesta a los cambios en la estructura del sistema internacional pero dentro de un amplio marco de cooperación institucionalizada.

Hubo, sin embargo, una diferencia en las respuestas canadiense y japonesa a las iniciativas políticas y económicas del presidente Nixon en 1971 y 1972. Japón se acomodó a ambas iniciativas estadounidenses, reconoció a China y permitió la flotación del yen. Canadá, que se había anticipado en el reconocimiento de China, diseñó una política económica exterior que buscó márgenes de independencia más am-

¹⁵ Michael Shaller, "The United States, Japan, and China at fifty", en Iriye y Wampler (comps.), *op. cit.*, pp. 51-53.

¹⁶ Richard N. Cooper, C. Fred Bergsten y Lawrence B. Krause (comps.), "Prolegomena to the choice of an International Monetary System", en C. Fred Bergsten y Lawrence B. Krause (comps.), *World Politics and International Economics*, Washington, Brookings, 1975.

plios en relación con Estados Unidos, aunque dentro de un marco de cooperación económica bilateral persistente.

El gobierno mexicano respondió a los mismos cambios en el sistema internacional y resolvió muchos problemas concretos con Estados Unidos. En 1967, México logró la aceptación por parte de Estados Unidos del retorno del Chamizal, territorio mexicano que, por saltos de cauce del río Bravo, había quedado del lado norte de ese río que marca la frontera bilateral. En 1970, ambos gobiernos firmaron un tratado para solucionar permanentemente los diferentes fronterizos surgidos de otros cambios de cauce de los ríos Bravo y Colorado y adoptar procedimientos para resolver problemas futuros previsibles. En 1973, ambos gobiernos firmaron nuevos acuerdos para enfrentar el problema de la salinidad del río Colorado.

Más políticamente visible que estos ejemplos de cooperación fue, sin embargo, la operación interceptación, destinada a combatir el narcotráfico. El 21 de septiembre de 1969, Estados Unidos —unilateralmente y sin consulta previa con México— comenzó una revisión minuciosa de vehículos y personas que cruzaban la frontera. Unos dos mil funcionarios de Estados Unidos participaron en estas actividades, deteniendo, en muchos casos por horas, a millones de mexicanos. Estados Unidos puso fin a estas medidas una vez que México se comprometió a cooperar en ciertas áreas que para mediados de los años setenta llevarían a importantes campañas de erradicación de drogas en el territorio nacional.¹⁷ Anticiparon así problemas que resurgirían a mediados de los años ochenta en la lucha bilateral contra el narcotráfico. Pero en vez de considerar que México debería prestar mayor atención a tales problemas de seguridad, el presidente Luis Echeverría instauró una política innovadora.

México, según relató Rosario Green un cuarto de siglo antes de ser canciller de México, adolecía de "falta de participación internacional" y de "aislacionismo" debido "al peso enorme de la única re-

¹⁷ Lyle C. Brown, "The politics of United States-Mexican relations: problems of the 1970s in historical perspective", en James W. Wilkie, Michael C. Meyer y Edna Monzón de Wilkie (comps.), *Papers of the IV International Congress of Mexican History*, Berkeley, University of California Press, 1976, pp. 471-493; María Celia Toro, *Mexico's "War" on Drugs: Causes and Consequences*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 1995, p. 62.

lación bilateral significativa para México, aquella mantenida con Estados Unidos”. La nueva política exterior de Echeverría buscaría “una mayor participación en todos los órdenes, bilateral y multilateral”, para así “traspasar las fronteras del legalismo y la pasividad”. Además, Green cuestionaba si había una “relación especial” con Estados Unidos al considerar que “en la actualidad estaba liquidada” por la sobretasa de 10% que Estados Unidos había impuesto en agosto de 1971 a todas las importaciones, sin excluir las provenientes de México.¹⁸ Por tanto, México se lanzaba a la diversificación de sus relaciones internacionales. Según bien resumió Guadalupe González, la política exterior de Echeverría deseó el “fortalecimiento del compromiso ideológico y político con los movimientos revolucionarios y los gobiernos progresistas de América Latina; [buscó] nuevos mercados y fuentes de tecnología y capital; [y reconoció explícitamente] la identidad de intereses con los países del Tercer Mundo en su lucha por establecer un orden económico internacional más justo”.¹⁹

Este diagnóstico sirvió de base para un giro dramático de la diplomacia mexicana: múltiples viajes presidenciales, cumbres bilaterales con otros jefes de Estado y firmas de innumerables acuerdos y tratados sobre una amplia gama de temas y con países en todos los continentes. En seis años, el número de países con que México tenía relaciones diplomáticas aumentó de 67 a 131.²⁰ El frenesí afectó también el comportamiento de México en los foros multilaterales, donde abogó por el establecimiento de un Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola, el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), la Declaración y Plan de Acción para el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional, y la Carta de Derechos y Deberes

¹⁸ Rosario Green, “México: la política exterior del nuevo régimen”, en Centro de Estudios Internacionales (comp.), *Continuidad y cambio en la política exterior mexicana, 1977*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 3-4. Para un análisis acerca del comienzo de esta política véase Ricardo Valero, “La política exterior de México: el proyecto de Echeverría”, *Foro Internacional*, vol. 13, núm. 2, octubre-diciembre de 1972, pp. 292-310.

¹⁹ Guadalupe González, “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, en Olga Pellicer (comp.), *La política exterior de México: desafíos en los ochenta*, México, CIDE, 1983, p. 63.

²⁰ Rafael Velázquez Flores, *Introducción al estudio de la política exterior*, México, Nuestro Tiempo, 1995, p. 106.

Económicos de los Estados, entre otros temas. Como bien resumió Eugenio Anguiano, “el objetivo de una militancia tercermundista para lograr modificar los términos políticos y económicos del intercambio entre naciones fue quizás la tónica más importante de la diplomacia echeverrista”. El mismo Anguiano anota, sin embargo, que “la vulnerabilidad del país es mayor hoy” que al inicio del sexenio de Echeverría al haberse deteriorado la balanza de mercancías y la balanza de pagos en cuenta corriente, y al haberse triplicado el monto de la deuda externa.²¹

Estas dificultades se produjeron en México. El impacto de los desajustes económicos internacionales de la primera mitad de los años setenta fue inferior en México que en Brasil o Uruguay, por ejemplo. Sin embargo, México logró crearse más problemas a pesar de sus ventajas comparativas en esos momentos. Durante el sexenio de Echeverría, aumentó también la cantidad de importaciones y se desincentivaron las exportaciones, ambas tendencias derivadas en parte de la política del gobierno de aumentar gastos sin incrementar los ingresos fiscales. La tasa de inflación se aceleró; con un tipo de cambio fijo, se sobrevaluó el peso.²² La profundización de la vulnerabilidad internacional de México fue particularmente evidente en septiembre de 1976 cuando el gobierno de Echeverría tuvo que lograr un acuerdo con la Reserva Federal de Estados Unidos para evitar un pánico financiero peor como secuela de la devaluación del peso. Por primera vez desde 1961, México, además, tuvo que firmar un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional (FMI) para estabilizar su economía —la antítesis de las ambiciones del presidente en política exterior.²³

Después de un breve repliegue del activismo internacional al comienzo de su sexenio, en 1979 el presidente José López Portillo re-

²¹ Eugenio Anguiano, “México y el Tercer Mundo: racionalización de una posición”, en Centro de Estudios Internacionales (comp.), *op. cit.*, pp. 218, 226.

²² Bela Balassa, “Policy responses to external shocks in selected Latin American countries”, en Werner Baer y Malcolm Gillis (comps.), *Export Diversification and the New Protectionism*, Champaign, Ill., Bureau of Economic and Business Research of the University of Illinois, 1981, pp. 150-151.

²³ Rosario Green, “Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México”, en Centro de Estudios Internacionales (comp.), *op. cit.*

tomó el hilo conductor de la política exterior de Echeverría, esta vez sobre la base de los nuevos recursos petroleros recién descubiertos en México. Anunció en su primer informe de gobierno en 1977 que “Los países se dividen ahora entre los que tienen petróleo y los que no tienen; ¡nosotros lo tenemos!”. Dada esta nueva riqueza mexicana y la vulnerabilidad coyuntural de Estados Unidos por su alta importación de petróleo en el contexto de bruscos aumentos del precio internacional de ese recurso en los setenta, México se alejó más de Estados Unidos y diversificó sus relaciones internacionales.

A partir de 1979, México planteó abiertamente sus quejas frente a Estados Unidos en la reunión cumbre entre López Portillo y James Carter, rechazó una relación especial con Estados Unidos en materia energética (se opuso a un acuerdo sobre comercio en gas natural), resistió la insistencia de Estados Unidos de que México disminuyera sus barreras arancelarias y decidió explícitamente no ingresar al GATT. México envió ayuda cuantiosa al gobierno sandinista en Nicaragua, fortaleció sus relaciones con Cuba y, conjuntamente con Francia, reconoció la “representatividad política” del movimiento revolucionario en El Salvador. México reanudó su activismo en los foros de Naciones Unidas: en 1980 ingresó al Consejo de Seguridad por primera vez desde 1946, y mediante tal participación se enfrascó en conflictos con Estados Unidos sobre los grandes temas de la política mundial, sin importar lo distante que estuvieran de México o de sus intereses más tradicionales.

México mantuvo algunos aspectos de su prudencia diplomática de décadas anteriores. Si bien intercambió información para formular su política petrolera con la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), no ingresó a ella.²⁴ Además, en octubre de 1981 el presidente José López Portillo convocó a la reanudación del llamado diálogo Norte-Sur en una conferencia cumbre en Cancún, retomando la diplomacia multilateral de los años setenta. El presidente Ronald Reagan asistió a esta conferencia con la condición de que

²⁴ Lorenzo Meyer, “México-Estados Unidos: lo especial de una relación”, en Manuel García y Griego y Gustavo Vega (comps.), *México-Estados Unidos, 1984*, México, El Colegio de México, 1985, pp. 28-29; González, *op. cit.*, pp. 65-74; René Herrera y Mario Ojeda, “La política de México en la región de Centroamérica”, *Foro Internacional*, vol. 23, núm. 4, abril-junio de 1983, pp. 433-436.

México no invitara al presidente Fidel Castro a participar en la misma, condición con la que México cumplió.²⁵

La política mexicana hizo crisis no solamente debido a la caída del precio internacional del petróleo, sino también por el manejo de la política económica nacional: ineficientes y múltiples empresas estatales, un dramático aumento de la deuda externa hasta llegar a 85 mil millones de dólares para finales del sexenio, deficiencias presupuestales, inflación y el eventual colapso del peso. El pánico se detuvo en parte porque concluyó el sexenio de López Portillo, en parte por el brutal ajuste interno de la economía mexicana, y en parte por el apoyo del gobierno de Estados Unidos y el FMI.

México respondió a los novedosos desafíos del sistema internacional entre fines de la década de los sesenta y comienzos de los ochenta alejándose de la experiencia que había compartido en décadas anteriores con Canadá y Japón. Al comienzo del periodo, México, al igual que Japón, resolvió problemas concretos en relación con difíciles temas territoriales (Okinawa, el Chamizal y otros). México marchó por el mismo camino que Canadá y Japón de rectoría de la economía bajo la égida del Estado, pero México estatizó su economía en rumbo contrario a la gradual liberalización de la economía japonesa y mucho más allá de lo que representó en su momento culminante la política económica de Trudeau. El tercermundismo de Echeverría y el activismo petrolizado de López Portillo se enfrentaron con Estados Unidos, excediendo con mucho la política de la tercera opción canadiense y el legado de la Doctrina Yoshida que seguía caracterizando la política exterior japonesa. En su fervor independentista, la política exterior mexicana se pareció algo más a la canadiense porque ambas se nutrieron de los altos precios que cotizaban sus productos energéticos para exportación; Japón es importador neto de energía.

No provoca asombro que, frente a los cambios de la estructura del sistema internacional y particularmente el debilitamiento del peso de Estados Unidos, México haya modificado el contenido de su política exterior —igual se hizo en Canadá y Japón—. Es más, en este segundo periodo persistió una similitud con las políticas exteriores

²⁵ Rosario Green, “La diplomacia multilateral mexicana y del diálogo Norte-Sur”, en Pellicer (comp.), *op. cit.*, pp. 282-285.

de Canadá y Japón: se negoció con éxito sobre fronteras y territorios, fue evidente la estatización económica en el sector internacional, y se buscó mayor independencia y nuevas opciones en relación con Estados Unidos. Pero México llevó su política a extremos sin constatar a tiempo —con excepciones tales como la exclusión de Fidel Castro de la cumbre de Cancún en 1981— los límites reales que Estados Unidos imponía por igual a países como Canadá, Japón y México. Los dos primeros reconocieron esos límites antes y mejor que México y frenaron sus impulsos de innovación en política exterior.

Con acierto señala Guadalupe González que con Echeverría y López Portillo México no desempeñó “el papel de adversario o rival político-ideológico de Estados Unidos, puesto que sus intereses nacionales [...] no se contraponen a los intereses fundamentales de la potencia dominante”.²⁶ Sin embargo, el comportamiento mexicano violaba la regla del ya citado realismo de Mario Ojeda que subraya que México debería brindar “su cooperación en todo aquello que siendo fundamental o aun importante para Estados Unidos, no lo es para el país”, discrepando solamente en temas que fueran fundamentales para México. Las peleas con Estados Unidos durante los sexenios de Echeverría y López Portillo surgen sobre temas importantes, aunque no fundamentales para México. Si pensamos en la política exterior de México como tanteadora y experimental, el resultado del experimento fue claro: Ojeda seguía teniendo razón. México solamente podía prudentemente discrepar en relación con un reducido número de temas fundamentales, que por supuesto no incluían magnas declaraciones en la Asamblea General de la ONU o las perspectivas de la revolución salvadoreña. Con razón Humberto Garza criticaba ya en 1984 el “desequilibrio entre la teoría y práctica” de la política exterior mexicana de esos años, la búsqueda de “grandes objetivos de consecución difícil” y la “insistencia en defender grandes abstracciones, tales como [...] la justicia y la equidad internacionales”.²⁷

Persistió la deficiencia institucional. Mientras aumentaban sus diferencias con Estados Unidos, México, carente de procedimientos institucionalizados para dirimirlos, seguía sin construir mecanismos

²⁶ González, *op. cit.*, p. 76.

²⁷ Humberto Garza Elizondo, “Desequilibrios y contradicciones en la política exterior de México”, *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4, abril-junio de 1984, p. 446.

bilaterales o multilaterales para la cooperación concreta en materia de seguridad con Estados Unidos y rechazaba ingresar al GATT. Ni siquiera abrió espacios bilaterales para discutir diferencias comerciales con Estados Unidos. México desarrolló su actividad en sitios conflictivos y sobre temas polémicos en el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y otros foros de Naciones Unidas. Se comportó en las organizaciones multilaterales como si fueran foros de gladiadores, donde luchaba por las buenas causas frente al imperio, y no instrumentos para institucionalizar la resolución práctica de sus diferencias con el único país —Estados Unidos— que le era fundamental para el logro de sus objetivos nacionales.

Con diáfana claridad, en este segundo periodo es evidente que la geografía, la historia de víctima y el subdesarrollo —constantes en la experiencia nacional de México— son incapaces de explicar los extremos del cambio de la política exterior mexicana en los años setenta. La falta de institucionalización en la conducción de la política exterior, en particular de la relación con Estados Unidos, es un legado del periodo anterior, aunque el país sufre más por esta carencia durante este segundo periodo. Esa falta de institucionalización en sus relaciones binacionales con Estados Unidos permite que México, a diferencia de Canadá y Japón, cuyas relaciones con Estados Unidos estaban más institucionalizadas, se lanzara por rumbos inexplorados que profundizarían los conflictos entre México y Estados Unidos. El cambio del sistema internacional y la falta de institucionalización binacional México-Estados Unidos explica el hecho, pero no la extensión y el contenido, del cambio de la política exterior mexicana en esos años. Solamente las decisiones por razones de política interna de los presidentes Echeverría y López Portillo y sus respectivos equipos explican los innovadores extremismos de la política exterior.

NUEVAS CONVERGENCIAS EN LA POLÍTICA EXTERIOR DE CANADÁ, JAPÓN Y MÉXICO A PARTIR DE LOS AÑOS OCHENTA

Cambió una vez más el mundo a comienzos de la década de 1980 y cambió, por tanto, la política exterior de Canadá, Japón y México. La invasión soviética de Afganistán y la elección de Ronald Reagan

a la presidencia de Estados Unidos recrudecieron la guerra fría. La decisión de la Reserva Federal estadounidense de romper la fiebre inflacionaria mediante el brusco aumento de las tasas de descuento generó una recesión económica en Estados Unidos y, por ende, en el mundo. Parte de la respuesta a las múltiples nuevas circunstancias en Canadá y Japón fue la elección de primeros ministros más conservadores y mucho más dispuestos a cooperar con Estados Unidos que sus predecesores: Brian Mulroney y Yasuhiro Nakasone. El sistema político mexicano respondió de manera similar, acercándose paulatinamente a Estados Unidos durante los sexenios de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas. Para fines de los años ochenta, el colapso de la Unión Soviética, el fin de la guerra fría en Europa, la difusión de la ideología y las prácticas de la economía de mercado y de la organización constitucional democrática de los sistemas políticos exigió reajustes adicionales a la política exterior. A mayor poder de Estados Unidos en el sistema internacional, mayor reajuste de, y convergencia entre, las políticas exteriores de estos tres países.

Para el primer ministro Nakasone, las presiones internacionales presentaban un desafío pero también eran útiles para exigir las reformas políticas y económicas que él deseaba poner en marcha en Japón. Dos cambios fundamentales ocurrieron en la política exterior japonesa durante las últimas dos décadas del siglo xx: Japón dejó de considerarse un “pequeño país” y reconoció su extraordinario peso en la economía mundial; asimismo, dejó de presumir que Estados Unidos sufragaría todos los gastos para proveer un sistema de seguridad internacional consistente con las prioridades japonesas.²⁸ A mediados de los años ochenta, Japón colaboró con las otras grandes potencias financieras, y en particular con Estados Unidos, para facilitar la paulatina y ordenada devaluación del sobrevaluado dólar. Entre 1997 y 1998, Japón aportó unos 30 mil millones de dólares para contribuir a responder a la emergencia internacional a raíz de la crisis financiera en varios países del este de Asia.²⁹

En materia de seguridad, entre 1990 y 1991 Japón aportó 13 mil millones de dólares para apoyar a la coalición militar, autorizada por

el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para revertir la invasión de Irak a Kuwait. En 1992, Japón adoptó una ley que, por primera vez, permitiría a sus Fuerzas de Autodefensa participar en misiones de paz de Naciones Unidas siempre que esté en vigor un cese al fuego, lo que inmediatamente comenzó a hacer en Camboya y Mozambique.³⁰ A fines de 2001, bajo el gobierno del primer ministro Junichiro Koizumi, el parlamento japonés autorizó el despliegue de buques de las Fuerzas de Autodefensa Marítima para patrullar el océano Índico en cooperación con la flota estadounidense, apoyando así indirectamente la invasión de Afganistán por parte de Estados Unidos. A comienzos de 2004, Japón envió a Irak 500 tropas de sus Fuerzas de Autodefensa para cooperar en la reconstrucción de ese país —primera vez que Japón participa en una misión militar internacional sin la previa autorización de Naciones Unidas.³¹

Durante los años noventa, ciertos elementos de la política exterior japonesa se parecieron a las políticas canadienses de búsqueda de mayor independencia de Estados Unidos, pero sin caer en los excesos en que incurrió México. Por ejemplo, en 1989, conjuntamente con Australia, Japón lanzó la idea de crear el Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), el esfuerzo de iniciativa e innovación multilateral más notable en la historia del este de Asia, que respondió en parte a la profundización y expansión de la Unión Europea y al establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En 1991, Japón propuso el Foro Regional de Asia para discutir los temas de seguridad en el este y sudeste del continente bajo los auspicios de la Asociación de Países del Sudeste de Asia (ASEAN-ARF) motivado por el deseo de crear instrumentos para lidiar con la nueva pujanza de China. Asimismo, Japón diseñó su propia política hacia los conflictos internos e internacionales de Camboya, contraria a las preferencias estadounidenses ya que reconocía el peso militar y político del partido comunista de este país. Los planes para la pacificación de Camboya auspiciados por Estados Unidos no prosperaron; los expuestos por Japón fueron la llave que abrió las puertas de una solución permanente. Tam-

²⁸ Takashi Inoguchi, *Japan's International Relations*, Londres, Pinter, 1991, pp. 26, 75.

²⁹ Green, *Japan's Reluctant Realism*, *op. cit.*, pp. 254-256.

³⁰ Kevin J. Cooney, *Japan's Foreign Policy Maturation: A Quest for Normalcy*, Nueva York, Routledge, 2002, pp. 35-43.

³¹ “Japan's Foreign Policy”, *The Economist*, 10 de julio de 2004, pp. 20-21.

bién en 1996 Japón informalmente propuso un Fondo Monetario Asiático, idea que en septiembre de 1997 presentó formalmente como instrumento para enfrentar la crisis financiera del este de Asia. Japón supo replegarse a tiempo, sin embargo, dada la firme oposición de Estados Unidos a esa iniciativa.³² En 2003, el gobierno del primer ministro Koizumi ignoró las sanciones recién impuestas por Estados Unidos a Irán y firmó un acuerdo de inversión petrolera con este país.³³

En los años ochenta y noventa, Canadá abandonó la tercera opción elaborada por el gobierno de Trudeau y tomó el camino de la integración económica con Estados Unidos. Con la victoria de los conservadores en las elecciones federales de 1984 se desmanteló la política nacional de energía. En 1985, el primer ministro Mulroney inició las negociaciones para lograr un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos, que se firmó a comienzos de 1988, se debatió ampliamente en las elecciones federales más tarde ese mismo año y se ratificó con la reelección del gobierno de Mulroney.³⁴ Canadá accedió a la iniciativa de México y Estados Unidos de negociar el TLCAN, que se ratificó cuando el Partido Liberal, desde la oposición, ganó las elecciones federales de 1993 y el nuevo gobierno de Jean Chrétien confirmó su aceptación. Como respuesta a los incidentes terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York y Washington, Canadá actualizó y profundizó su cooperación con Estados Unidos en el ámbito de la seguridad bilateral.³⁵

Canadá ejerció un liderazgo en el ámbito mundial con su iniciativa en 1991 de enviar fuerzas de paz para impedir que empeorara el sangriento desgarre de la antigua Yugoslavia y envió durante los años noventa miles de tropas a Croacia, Bosnia y Kosovo, además de Camboya y Somalia.³⁶ Canadá también participó en las ocupaciones

³² Green, *Japan's Reluctant Realism*, *op. cit.*, caps. 6-8. Kent Calder y Min Ye, "Regionalism and critical junctures: explaining the 'Organization Gap' in Northeast Asia", *Journal of East Asian Studies* 4, 2004, p. 209.

³³ "Japan's foreign policy", *op. cit.*, p. 21.

³⁴ Bashkevkin, *True Patriot Love*, *op. cit.*, cap. 5; Michael Hart, "Negotiating Free-Trade, 1985-88", en Munton y Kirton (comps.), *op. cit.*, pp. 314-337.

³⁵ Martin, *op. cit.*, pp. 272-275.

³⁶ Andrew F. Cooper, *Canadian Foreign Policy: Old Habits and New Directions*, Scarborough, Ontario, Prentice-Hall Canada, 1997, cap. 5 y pp. 268-269.

militares de Haití en 1994 y 2004. En el verano de 1990, por primera vez en cuarenta años, Canadá participó en una guerra internacional —en este caso, contra Irak por su invasión de Kuwait, enviando 3 700 tropas, tres buques de guerra y fuerzas aéreas.³⁷

Canadá, sin embargo, se opuso a las políticas de Estados Unidos que contravenían sus intereses. Así lo hizo frente a las medidas del país de sesgo proteccionista, como la Sección Súper 301 de la legislación comercial de Estados Unidos en los años ochenta; los posteriores acuerdos de libre comercio y después el TLCAN fueron respuestas a ese mismo problema que remarcaban la cooperación bilateral. Canadá también se opuso a la extensión unilateral de la jurisdicción estadounidense sobre las subsidiarias de empresas internacionales radicadas en otros países que tenían relaciones comerciales o de inversión en Cuba. En 1989, Canadá decidió ingresar a la OEA, y ha servido desde entonces como contrapeso parcial a Estados Unidos, y se adelantó a Estados Unidos en firmar un acuerdo de libre comercio con Chile.³⁸ Canadá no apoyó a Estados Unidos durante la segunda guerra contra Irak en 2003 pero, ausente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, mantuvo un bajo perfil diplomático dejando que otros, entre ellos México, encabezaran la oposición al belicismo del gobierno del presidente George W. Bush.

En última instancia, sin embargo, el principal freno a las innovaciones en la política exterior de Canadá en la década de los noventa fue el ajuste fiscal. La política anunciada por el gobierno en 1995, *Canada in the World: Government Statement*, señalaba un repliegue del multilateralismo canadiense para priorizar relaciones con valor práctico medidas por un interés nacional: las relaciones con la zona Asia-Pacífico y las Américas con principal atención en sus relaciones con Estados Unidos para "promover la prosperidad y el empleo, prote-

³⁷ John Kirton, "Liberating Kuwait: Canada and the Persian Gulf War, 1990-91", en Munton y Kirton (comps.), *op. cit.*, pp. 382-393.

³⁸ Brian J.R. Stevenson, *Canada, Latin America, and the New Internationalism: Foreign Policy Analysis, 1968-1990*, Montreal, McGill-Queens University Press, 2000, caps. 5-6; Cooper, *op. cit.*, pp. 261-270; Jean-Philippe Thérien y Myriam Roberge, "Canadá y el sistema interamericano", *Foro Internacional*, vol. 44, núm. 2, abril-junio de 2004, pp. 247-268.

giendo la seguridad canadiense” —una política prudente que dejaba a la tercera opción nacionalista permanentemente en el pasado.³⁹

Durante estos años, la política exterior de Japón adquirió una dimensión más independiente de Estados Unidos, mientras que Canadá abandonó su tercera opción en política exterior y procedió a una mayor coordinación con Estados Unidos. Convergieron las políticas exteriores de estos dos países. Por tanto, los rasgos generales de la política exterior de Canadá y Japón en este tercer periodo son los siguientes:

- 1) Retener la participación institucionalizada en relaciones de seguridad con Estados Unidos que, en los años noventa, ambos países —Japón por vez primera— extienden a la coparticipación militar conjunta en misiones de paz con Estados Unidos.
- 2) Profundización de las instituciones multilaterales que gobiernan las relaciones económicas —la Organización Mundial del Comercio (OMC), sucedánea del GATT.
- 3) Creación de nuevas instituciones multilaterales pero de carácter regional para facilitar las relaciones económicas internacionales (TLCAN, APEC).
- 4) Creación (Japón en relación con el ARF) o participación (Canadá en la OEA) en instituciones regionales de carácter político y de seguridad colectiva.
- 5) Convergencia con Estados Unidos en políticas fundamentales durante las dos últimas décadas del siglo xx en temas económicos y de seguridad, tales como el libre comercio, la incorporación de China a las instituciones internacionales, la contención cooperativa del peligro nuclear en Corea del Norte, la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia en América Latina.
- 6) Discrepancia con Estados Unidos sobre políticas que Canadá y Japón consideraron fundamentales —oponiéndose a la extensión unilateral jurisdiccional de Estados Unidos en relación con Cuba—, con innovación en temas en que se difiere de pero no se enfrenta a Estados Unidos.

³⁹ John J. Kirton, “Foreign policy under the Liberals: Prime Ministerial Leadership in the Chrétien Government policy-making process”, en *Canada among Nations, 1997: Asia-Pacific Face-Off*, Ottawa, Carleton University Press, 1997, p. 23.

Durante estos mismos años, la política mexicana poco a poco también converge con las de Canadá y Japón en su diseño general y en su relación con Estados Unidos. México buscó tanto la cooperación como la institucionalización y retuvo márgenes de independencia en relación con Estados Unidos más comparables a los de las experiencias de Canadá y Japón que a su trayectoria durante los sexenios de Echeverría y López Portillo. Al comienzo de su sexenio, el presidente Miguel de la Madrid reconoció la urgencia de garantizar la colaboración de Estados Unidos para rescatar a México de su hecatombe financiera de 1982 y, en 1985, abrió un nuevo capítulo en la historia nacional al autorizar negociaciones comerciales bilaterales con Estados Unidos, primero, para lograr acuerdos sectoriales y, después, para ingresar al GATT en 1986. Con Echeverría y López Portillo México había cambiado su modelo económico casi imperceptiblemente: pasó de la industrialización mediante la sustitución de importaciones al subsidio de las exportaciones industriales, financiado por un creciente déficit presupuestario y eventualmente por transferencias del sector petrolero. Pero al seguir fuera del marco institucional del GATT, Estados Unidos quedaba libre para imponer represalias ante las exportaciones industriales subsidiadas por México, en particular impuestos compensatorios contra los productos mexicanos, sin tener que demostrar el menor daño a los productores estadounidenses. Se multiplicaron, por tanto, los conflictos comerciales bilaterales. Sólo el ingreso al GATT podía proteger a México de esas medidas.⁴⁰

En parte por continuidad con la política mexicana anterior y en parte para contrarrestar la impresión de que el giro de la política mexicana había sido mayor, México mantuvo su distancia de las dimensiones no económicas de la política exterior de Estados Unidos. En particular, México discrepó de la política estadounidense hacia Centroamérica a lo largo del sexenio de Miguel de la Madrid, factor que dificultó la cooperación bilateral en diversos temas políticos y de seguridad. Estados Unidos percibió la participación de México en el

⁴⁰ Bela Balassa, “Trade policy in Mexico”, *World Development*, vol. 11, núm. 9, 1983, pp. 795-811; John Odell, “Latin American industrial exports and trade negotiations with the United States”, en Jorge I. Domínguez (comp.), *Economic Issues and Political Conflict: US-Latin American Relations*, Londres, Butterworths, 1982, pp. 142-167.

llamado proceso de Contadora, que buscaba una salida negociada de la crisis nicaragüense, como adversa a los intereses de Estados Unidos.⁴¹ El proceso de Contadora no logró una solución a la guerra en Nicaragua pero sí añadió otro conflicto a la relación bilateral mexicano-estadounidense.⁴²

La relación bilateral se agravó cuando, en 1985, un agente de la Drug Enforcement Administration (DEA) de Estados Unidos, Enrique Camarena, fue asesinado en México. En represalia, Estados Unidos lanzó la segunda operación interceptación, que prácticamente cerró su frontera con México por ocho días para obligar a éste a cooperar más, según la perspectiva estadounidense, en el combate al narcotráfico. Las presiones de Estados Unidos sobre México en relación con este espinoso tema perdurarían, caracterizándose a veces por insultos a funcionarios del gobierno mexicano e incursiones policiales unilaterales y sin previa consulta de agentes estadounidenses en México.⁴³

En el mismo año, 1985, se percibían dos carriles distintos en las relaciones bilaterales. En temas comerciales, México y Estados Unidos comenzaron a establecer nuevos procedimientos institucionalizados, que culminarían en el TLCAN, para cooperar y también resolver civilizadamente los normales diferendos que siempre surgen entre dos países, cualesquiera que éstos sean. En temas de seguridad, particularmente la situación en Centroamérica y el narcotráfico, la ausencia de un marco institucional para cooperar y enfrentar problemas provocó una vez más serias dificultades para la política exterior de México. La respuesta de Estados Unidos fue una dramática escalada de intentos unilaterales por controlar su frontera e impedir el flujo del narcotráfico.⁴⁴

⁴¹ Bernardo Sepúlveda Amor, "Reflexiones sobre la política exterior de México", *Foro Internacional*, vol. 24, núm. 4, abril-junio de 1984, pp. 407-414; William M. Leo-Grande, *Our Own Backyard: The United States in Central America, 1977-1992*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1998, pp. 354-355.

⁴² En honor a la transparencia, en su momento apoyé públicamente el proceso de Contadora en general, y la posición de México en particular.

⁴³ Toro, *op. cit.*, pp. 17-18, 30-32.

⁴⁴ Peter Andreas, *Border Games: Policing the U.S.-Mexico Divide*, Ithaca, Cornell University Press, 2000, cap. 4.

El fin de la guerra fría en Europa, seguido por el colapso de la Unión Soviética, los cambios estructurales más dramáticos del sistema internacional desde fines de la Segunda Guerra Mundial, favoreció indirectamente la resolución de algunos de estos conflictos. En parte por estos cambios externos y en parte por razones de índole interna, llegaron a su fin las guerras en Nicaragua, El Salvador y Guatemala, gracias también a la cooperación de mediadores como México y Estados Unidos para promover las negociaciones para la paz. Centroamérica desapareció como motivo de discordia entre Estados Unidos y México. Esos mismos cambios en Europa oriental desviaron la atención de la Unión Europea hacia la propia Europa, reduciendo su interés en México, lo que convenció al presidente Carlos Salinas de la urgencia de ampliar y profundizar la relación con sus vecinos de Norteamérica —la antesala de la negociación, firma, ratificación y, en enero de 1994, entrada en vigor del TLCAN.⁴⁵

El proceso de aprendizaje en materia comercial y la urgencia de resolver las asperezas en los temas de seguridad también llevó al gobierno mexicano, aunque con cierto rezago, a poner en marcha una segunda política de cooperación bilateral en materia de narcotráfico que buscaba la institucionalización. Esa institucionalización bilateral fomentaría la colaboración entre las agencias de los dos gobiernos y resolvería las diferencias que sin duda seguirían surgiendo en el combate al narcotráfico. Este proceso, mucho más lento y espinoso que las negociaciones del TLCAN, produjo notables mejorías en la cooperación bilateral en temas de seguridad durante la última década del siglo xx y comienzos del actual, a pesar de la persistencia de desconfianza mutua.⁴⁶

Las mismas circunstancias transformaron la política de México en materia migratoria. Desde los años sesenta, México tuvo una política

⁴⁵ Las memorias del presidente son pertinentes. Carlos Salinas de Gortari, *México: un paso difícil a la modernidad*, Barcelona, Plaza y Janés, 2000, caps. 1-5.

⁴⁶ Para más detalle véase Domínguez y Fernández de Castro, *op. cit.*, caps. 2 y 3. Sobre los primeros pasos para la colaboración institucionalizada en relación con el narcotráfico, véase también Miguel Ruíz-Cabañas, "Intereses contradictorios y mecanismos de cooperación; el caso del narcotráfico en las relaciones mexicano-estadounidenses", en Olga Pellicer y Rafael Fernández de Castro (comps.), *México y Estados Unidos: las rutas de la cooperación*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1998, pp. 101-134.

de “no tener política” en sus relaciones con Estados Unidos sobre temas migratorios,⁴⁷ actitud que por fin abandonó en los noventa. Estados Unidos también había respondido unilateralmente a estos problemas migratorios mediante una escalada de controles fronterizos que se agudizaron en la década de los noventa.⁴⁸ Ya a comienzos de esta década, México había establecido ciertos niveles útiles de cooperación, en particular el intercambio de información con Estados Unidos, logrando un mejor diálogo bilateral para proteger los derechos de los migrantes mexicanos y la agilización de mecanismos legales para el cruce de su frontera norte. La creación de los Mecanismos de Enlace Fronterizo fue un ejemplo conspicuo de esta nueva política y de su casi instantánea institucionalización, rasgo que comienza a caracterizar a la nueva política exterior mexicana.⁴⁹ Además, gracias a medidas bilaterales, se facilitó y agilizó el cruce fronterizo mediante la aplicación de nuevas tecnologías de identificación de vehículos y personas, acuerdos que precedieron —es bueno anotar— a los ataques terroristas en Nueva York y Washington el 11 de septiembre de 2001.

Hubo, por tanto, una revolución diplomática mexicana.⁵⁰ Se priorizaron las relaciones con Estados Unidos —elemento similar a la experiencia mexicana de los años cincuenta y sesenta— pero por primera vez insertadas en marcos institucionales. Esta cooperación institucionalizada, sin precedentes en la política exterior de México, implicó el salto de un vacío institucional a un nivel normativo de integración excedido solamente por la Unión Europea. El TLCAN, por supuesto, implica y requiere un alto nivel de coordinación trilateral en las relaciones comerciales, incidiendo directa e indirectamente en las relaciones financieras y de inversión extranjera. Igualmente

⁴⁷ Véase la discusión en Manuel García y Griego y Mónica Vereá Campos, *México y Estados Unidos: frente a la migración de los indocumentados*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 145-152.

⁴⁸ Andreas, *op. cit.*, cap. 5.

⁴⁹ Francisco Alba, “Diálogo y cooperación México-Estados Unidos en materia migratoria”, pp. 59-83, y Luis Herrera-Lasso, “La cooperación fronteriza México-Estados Unidos: el caso de la región Tijuana-San Diego”, pp. 85-99, ambos en Pellicer y Fernández de Castro (comps.), *op. cit.*

⁵⁰ Para un excelente análisis, véase Gustavo Vega (comp.), *México-Estados Unidos, 1990*, México, El Colegio de México, 1992.

sorprendente es la cooperación en temas de seguridad.⁵¹ Tal cooperación había sido limitada en el pasado y, como se señaló, se caracterizaba por la ausencia de institucionalización. Por lo tanto, el hecho de que la política exterior mexicana haya llegado a ser capaz de tratar estos temas y de canalizarlos en marcos institucionales representó una doble innovación.

La política exterior del gobierno del presidente Vicente Fox fue hija de esa revolución diplomática mexicana de los años noventa. La relación económica bilateral siguió gobernándose dentro del marco del TLCAN, con altos niveles de cooperación, aunque con diferendos sobre temas concretos; por lo general funcionaron bien los mecanismos de resolución de conflictos del TLCAN. México promovió una negociación bilateral y multifacética con Estados Unidos sobre temas migratorios que, si bien era evidente que carecería de éxito en sus aspectos más ambiciosos aun antes de los incidentes terroristas del 11 de septiembre de 2001, constituyó un valioso hito más en el diseño de una coordinación bilateral institucionalizada sobre esos temas y facilitó diversos y útiles pasos prácticos. La principal innovación del sexenio de Fox en política exterior —su activismo en pro de la democracia y los derechos humanos en diversos países— se desprendió, por supuesto, de los cambios del sistema político mexicano; su resultado también acercó la política exterior de México a las de Canadá, Japón y Estados Unidos.⁵²

En respuesta a los ataques terroristas de 2001, México profundizó su cooperación bilateral con Estados Unidos, comenzada en la década de los noventa, en relación con los temas migratorios y de seguridad. La Secretaría de Gobernación y el Departamento de Seguridad Interna (Department of Homeland Security) de Estados Unidos promovieron la cooperación aduanera, la protección de la infraestructura fronteriza y el paso expedito y prácticamente automático a

⁵¹ Los temas de seguridad, sobre todo en relación con actividades criminales, siguen siendo álgidos. Véase Ana María Salazar, *Seguridad nacional hoy*, Bogotá, Aguilar, 2002; John Bailey y Jorge Chabat (comps.), *Transnational Crime and Public Security: Challenges to Mexico and the United States*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California-San Diego, 2002.

⁵² Andrés Rozental, “Fox foreign policy agenda: global and regional priorities”, en Luis Rubio y Susan Kaufman Purcell (comps.), *Mexico under Fox*, Boulder, Co., Lynne Rienner, 2004, pp. 91-95 particularmente.

Estados Unidos de los mexicanos que se habían inscrito en los programas estadounidenses para transeúntes frecuentes. México también alertó a sus emigrantes de los riesgos que enfrentaban al cruzar la frontera de forma ilegal, fortaleció el combate contra las bandas organizadas de traficantes de personas e intensificó la presencia de autoridades competentes en las terminales terrestres y aéreas de mayor flujo de emigrantes. México intercambió más información sobre estos temas con Estados Unidos⁵³ y, en marzo de 2003, al estallar la guerra entre la coalición encabezada por Estados Unidos e Irak, México desplegó a sus fuerzas armadas y policiales —unos 18 000 en total— para proteger sus fronteras y aeropuertos, cooperando así con Estados Unidos en una coyuntura militar por primera vez desde la Segunda Guerra Mundial.⁵⁴

México igualmente retuvo aspectos de una política exterior independiente. En 2003 se opuso en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas a la belicosa política de Estados Unidos hacia Irak. Se mantuvo apartado de la política estadounidense de sanciones económicas contra Cuba, enraizada en la Ley Helms-Burton, aun en los peores momentos de crisis diplomática entre Cuba y México de 2002 a 2004. Envio sus tropas al exterior (Centroamérica, Venezuela) pero solamente en misiones humanitarias (por ejemplo, después del impacto de un huracán) y no de combate.⁵⁵ Demandó a Estados Unidos frente a la Corte Internacional de La Haya por la violación de la Convención de Viena, que garantiza el acceso al servicio consular a cualquier persona apresada en otro país, para el caso de 51 ciudadanos mexicanos condenados a la pena de muerte en Estados Unidos (la Corte dictó su sentencia a favor de México en 2004). Continuó su cooperación con la OPEP, y redujo en 2004 su plataforma de exportación de crudo para contribuir a mantener altos los precios del petróleo, en clara oposición a las preferencias de Estados Unidos.⁵⁶

⁵³ Santiago Creel Miranda, “La migración y la seguridad entre México y Estados Unidos”, *Foreign Affairs en español*, vol. 4, núm. 2, abril-junio de 2004, pp. 2-12.

⁵⁴ *The New York Times*, 23 de marzo de 2003, p. B13.

⁵⁵ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad y defensa en México”, *Foreign Affairs en español*, vol. 3, núm. 4, octubre-diciembre de 2003, pp. 167-168.

⁵⁶ <<http://mx.news.yahoo.com/040402/38/16j8e.html>>

Es notable, por consecuencia, la convergencia entre las políticas exteriores de Canadá, Japón y México. Así como los dos primeros retuvieron en estos años su relación de seguridad con Estados Unidos inserta en un marco institucional, México tomó por primera vez ese mismo camino. México se sumó al GATT, al que Canadá y Japón pertenecían desde años atrás, y se reunió con ellos en la OMC, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y APEC, y con Canadá en el TLCAN. Rezagado en comparación, pero eventualmente tal y como lo logró Canadá en los años ochenta durante el gobierno de Mulroney, México eliminó elementos de discordia en su relación con Estados Unidos, en particular gracias al fin de la guerra fría y de las guerras en Centroamérica. México cooperó con Estados Unidos aun en los temas de seguridad, incluso durante la segunda guerra estadounidense contra Irak en 2003. Y exactamente igual que Canadá y Japón, México discrepó sobre aquellos temas que le son fundamentales, aunque solamente importantes para Estados Unidos, como el intento estadounidense, derivado de su política hacia Cuba, de extender la jurisdicción de Estados Unidos sobre empresas radicadas en México, o en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre la segunda guerra contra Irak en 2003. Esta convergencia entre las políticas exteriores de Canadá, Japón y México se explica por sus respuestas a los mismos cambios del sistema internacional, esta vez coincidentes con los cambios de política interna en México.

CONCLUSIÓN

La “búsqueda de una política exterior normal” sería un título impopular, y para algunos antipatriótico, para un libro sobre política exterior mexicana, pero es más o menos el título de un pequeño libro sobre la política exterior japonesa publicado por el decano de estudios japoneses en Estados Unidos, Chalmers Johnson, el subtítulo de otro libro, y tema de discusión política y académica.⁵⁷ En Japón, la normalidad en política exterior implica una participación interna-

⁵⁷ Chalmers A. Johnson, *Japan in Search of a 'Normal' Role*, Policy Paper, núm. 3, La Jolla, University of California Institute on Global Conflict and Cooperation, 1992; Cooney, *op. cit.*

cional proporcional a sus recursos humanos y económicos, incluyendo la posibilidad de utilizar tropas japonesas fuera del país para defender y promover elementos de seguridad internacional de su interés. Esa normalidad exige cierta independencia de, pero sin enfrentamiento con, Estados Unidos. Desde el fin de la guerra fría, la política exterior japonesa se aproximó más a esos objetivos. Fue más independiente de Estados Unidos a partir de 1990 a pesar de que su economía durante esos mismos años perdió el dinamismo que tuvo entre los años cincuenta y ochenta.

Durante las décadas de los cincuenta y los sesenta, las políticas exteriores de Japón y México se parecieron, excepto por la carencia de cooperación e institucionalización de las relaciones entre México y Estados Unidos. Divergieron durante los setenta ya que la búsqueda de una política “independiente” por parte de México fue mucho más allá de lo que consideraba Japón a pesar de sus profundas diferencias comerciales con Estados Unidos. Convergieron de nuevo a partir de los ochenta y, sobre todo, al concluir la guerra fría, gracias al nuevo enfoque de la política exterior de México —haciendo hincapié en construir la cooperación institucionalizada con Estados Unidos—, al mismo tiempo que Japón actuaba con mayor independencia en términos de su relación con Estados Unidos.

La política canadiense en los años ochenta abandonó su experimento de tercera opción y se acercó una vez más a Estados Unidos. Tal como ya se caracterizaba la política exterior canadiense en el pasado, la nueva política exterior de Canadá buscó la institucionalización de sus relaciones internacionales en marcos bilaterales y multilaterales, prefiriendo la cooperación al enfrentamiento. Canadá redujo sus gastos en política exterior (inversión de recursos en sus fuerzas armadas, ayuda internacional humanitaria y para el desarrollo, etc.) pero se mantuvo activo en foros e instituciones diversas. Retuvo divergencias con Estados Unidos sobre temas que eran fundamentales para Canadá: no ingresó en la coalición contra Irak en ausencia de una autorización formal por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o de la OTAN y no aceptó el intento de extender unilateralmente la jurisdicción estadounidense sobre empresas canadienses (caso Cuba). Cooperó activamente, sin embargo, con Estados Unidos tanto en la guerra en Afganistán y la lucha con-

tra el terrorismo como en su política a favor de los derechos humanos en Cuba.

Las políticas exteriores de Canadá y México coincidieron en sus tendencias en los tres periodos; la principal diferencia entre ellas fue la falta de mecanismos institucionalizados de cooperación mexicana con Estados Unidos durante los dos primeros periodos. A diferencia de un Japón golpeado por la subida de los precios de los energéticos en los años setenta, Canadá, exportador de energía, intentó una tercera opción —mayor independencia— en su relación con Estados Unidos, pero ese experimento nunca llegó a los extremos de enfrentamiento de instancias de la política mexicana, energizada también por los altos precios del petróleo, y duró menos que el experimento similar de México. Esas diferencias en los setenta entre Japón, por una parte, y Canadá y México, por la otra, se explican, por tanto, en función de un cambio asimétrico aunque de limitada duración en la estructura del sistema internacional: los precios de la energía y sus consecuencias inversas para la importación y la exportación de la misma. Hacia fines de siglo, tanto México como Canadá procedieron a cooperar más y a institucionalizar el marco de sus respectivas relaciones bilaterales con Estados Unidos.

A comienzos del siglo XXI, la política exterior mexicana se inserta entre las de Canadá y Japón, y deja de ser excepcional. Convergen la dirección y trayectoria de su política exterior con las de Canadá y Japón, aunque persistan diferencias concretas importantes por el peso del pasado: coopera con Estados Unidos y crea nuevas instituciones para canalizar su política exterior. Al igual que Canadá, México en los años ochenta se alejó paulatina pero decisivamente de su propia versión de una tercera opción en política exterior y, a diferencia de lo que fue su comportamiento en los cincuenta y los sesenta, cooperó activamente con Estados Unidos en temas diversos. México, con su nueva política exterior, busca la institucionalización de sus relaciones internacionales tanto en marcos multilaterales (GATT, OMC) como bilaterales (TLCAN, nuevas políticas sobre migración y seguridad, etc.). Al igual que Japón, México comienza a considerar la posible participación de sus tropas en misiones de paz bajo los auspicios de Naciones Unidas, aunque los japoneses se le adelantaron en tal decisión. Al igual que Canadá y Japón, México siente y se resiente de

las limitaciones que se derivan del peso de Estados Unidos sobre su política exterior pero, a diferencia del México de los años setenta, se ajusta a esa realidad internacional. No se trata de un fatalismo geográfico, sino de las circunstancias de un “país débil” en relación con Estados Unidos en el sistema internacional.

Las tres políticas exteriores siguen explorando, descubriendo, adoptando y desarrollando una política exterior independiente, a veces opuesta a Estados Unidos, pero solamente sobre aquellos temas fundamentales para la política exterior de cada cual. La política exterior de estos tres países fue por lo general exitosa —en el caso de México, mucho más exitosa— desde fines de la década de 1980 en lograr construir y afianzar las bases para una prosperidad económica, consolidar la seguridad del Estado y lograr sus objetivos soberanos razonables. Lo fue porque se utilizaron las instituciones internacionales, nuevas o ya existentes, para resolver conflictos y promover la cooperación, no solamente para pronunciar fogosos discursos. Y el descubrimiento de la utilidad de estos canales institucionales para promover y defender los intereses internacionales de México augura una mayor eficacia en la conducción de la política exterior mexicana en el largo plazo.

El aislacionismo internacional y una relación especial pero no institucionalizada con Estados Unidos fueron instrumentos entendibles aunque no óptimos para la ubicación internacional de México inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial. El protagonismo tercermundista que usaba los foros y las instituciones internacionales para combates verbales en nombre de un país con limitado capital humano y material, resultó ser menos eficaz para lograr los objetivos fundamentales de la política exterior de México. La inserción internacional institucionalizada que busca la resolución de conflictos, la cooperación entre países y la concertación de esfuerzos, es la más reciente de las tres experiencias de política exterior mexicana desde la Segunda Guerra Mundial por el logro de los objetivos de la nación.