

Hacia un balance del sistema de negociaciones internacionales de México durante el último sexenio

Alejandro Chanona Burguete

Introducción

El objetivo de este artículo es llamar la atención de los internacionalistas* sobre los principales cambios que ha estado sufriendo el sistema de interacción y negociación económica y política entre los miembros del Moderno Sistema Internacional de Estados durante los últimos años. Es de particular interés identificar estas transformaciones en la fisonomía del aparato de toma de decisiones del Estado mexicano, situación que se refleja de manera particular en la distribución de sus agendas de negociación de su política exterior durante los años ochenta.

1. Las grandes transformaciones de la diplomacia moderna y el problema de la negociación.

La dinámica reciente de las relaciones internacionales se podría describir como una compleja telaraña, en la que las vibraciones de una de sus cuerdas se transmiten al resto de sus partes causando un efecto ya sea negativo o positivo.

Esta forma de describir metafóricamente el estado que guarda el moderno sistema internacional de Estados explica un fenómeno ya reconocido por una gran mayoría de los teóricos y observadores internacionales: la globalización de los problemas mundiales. En el contexto de este proceso las interrelaciones entre los diversos miembros y regiones han tendido a intensificarse.

* Entiendo por internacionalista, aquellos profesionales que se dedican a la política pública de la política exterior de su país, tanto en la agenda política como económica; y desarrollan un trabajo interdisciplinario: económico, político, comercial, jurídico, entre otros.

También de manera concomitante, para nadie es extraño que otro fenómeno que le es propio a una era de globalidad e interdependencia sea el aceleramiento y búsqueda de estadios superiores de integración entre grupos de países, bajo un marcado sesgo geopolítico.

Frente a este proceso de fortalecimiento de los procesos de integración política y económica, también ha sido propio, dentro de las relaciones internacionales contemporáneas, el establecimiento de marcos normativos y foros de consulta y negociación entre los diversos bloques y regiones del sistema internacional de estados.

Ante este panorama, los miembros del sistema internacional de Estados se han visto en la necesidad de redefinir sus estrategias de inserción en dicho sistema.

De este proceso de transformación y complejización del sistema mundial, destacan tres rasgos básicos:

1. El estudio de la diplomacia (de la política exterior) ya no puede continuarse desde la estrecha perspectiva política. Hoy las agendas de la diplomacia se han diversificado y complejizado. Por lo tanto la perspectiva analítica de su interpretación, tiende cada vez más a ser interdisciplinaria.¹

2. Se han dado cambios significativos en el número de personas involucradas en la diplomacia. La ampliación de individuos involucrados, que incluye no sólo a gente de cancillería, sino también actores no estatales y diplomáticos "no oficiales" ha replanteado los canales regulares de interacción de la diplomacia.² En otras palabras, tanto al nivel opera-

tivo, como en la toma de decisiones estos actores han tendido a expandir su ingerencia.

3. Una tercera consideración se basa en los notables cambios —durante el último decenio— en los contenidos y métodos de la diplomacia.³

En efecto, los dos procesos descritos en el punto 1 y 2, más las profundas condicionantes estructurales que presenta el sistema internacional a sus miembros, han generado un impacto en las concepciones y métodos tradicionales de la diplomacia.

Dada la hiperespecialización y su enfoque interdisciplinario ahora se habla de: una "diplomacia multilateral compleja"; una "diplomacia comercial"; una "diplomacia financiera"; etc.

En suma, el desenvolvimiento de la política exterior de México durante el presente decenio está asociado a una creciente adaptación pragmática a los cambios de circunstancia del escenario internacional para poder cumplir con sus objetivos.

2. El problema de las agendas de negociación de la política exterior de México en los ochenta.

Sin duda la administración del presidente De la Madrid enfrentó con mayor agudeza las tendencias históricas, descritas en el punto anterior, para el diseño, administración y ejecución de la Política Exterior de México.

Este fenómeno significó un cambio en el manejo de la política exterior, influenciada por la ampliación de los contenidos de las agendas, la pérdida de un control central y el incremento en la naturaleza técnica de dicha política.⁴

¹ H. C. Harston, *Modern Diplomacy*, ed. Longman, U.K., 1988, p. ix.

² *Ibidem*.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibid.*, p. 11.

La complejización de las agendas

El decenio de los años ochenta ha significado uno de los escenarios del sistema internacional de Estados más dramáticos y difíciles para la política exterior de México. La agudización de la crisis económica internacional, caracterizada por la caída del crecimiento económico mundial, el proteccionismo, el incremento de las tasas de interés internacional, entre otros, ha ido cerrando el círculo de la globalización de los problemas mundiales, caracterizados en particular por la creciente vinculación entre las cuestiones comerciales, monetarias y financieras de la agenda económica de la política exterior de México. Por otro lado, los problemas políticos de la agenda de negociaciones mexicanas se han ido concentrando hacia los foros que en particular se circunscriben al ámbito continental. Este sesgo geopolítico, se ha derivado de las prioridades regionales de nuestra política exterior tanto hacia Estados Unidos como a Centroamérica (Acuerdo Marco, Contadora, Grupo de los Ocho, Grupo de San José, etc.). Además, esta situación ha empujado a que se reflexione con mayor detenimiento sobre una concepción mexicana de seguridad nacional.

El comportamiento de la agenda política y de la agenda económica de la política exterior de México, ha significado una distribución diferente de las tareas de dicha política, de tal suerte que bajo un enfoque integral, pero muy pragmático, el ensamble institucional del gobierno mexicano se ha ido adecuando a los cambios internacionales. Esto puede ser claramente identificado si revisamos los ejes de acción de la política exterior del país. El eje financiero y el comercial han sido atendidos por las Secretarías de Estado encargadas de esos asuntos

(SHCP y SECOFI), esto se explica en buena medida por la creciente necesidad de un tratamiento especializado e interdisciplinario de los problemas a enfrentar. En el caso de la agenda política es innegable el papel fundamental desarrollado por la Secretaría de Relaciones Exteriores.

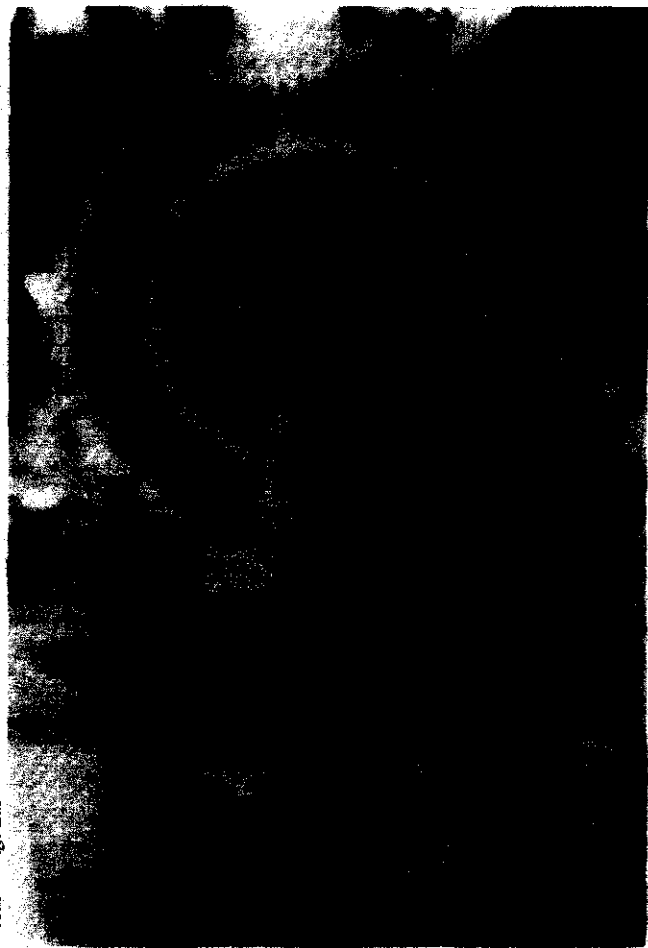
En el caso de los asuntos financieros, el problema de la deuda externa ha sido y continúa siendo uno de los problemas claves para el desempeño de la política exterior de México. Durante los últimos seis años se han buscado estrategias para combatir este grave problema, y todo indica que el camino se está encontrando. El alto grado de dificultad inherente a su tratamiento, ha requerido que el diseño de las estrategias se deje en manos de gente con un perfil técnico mucho muy especializado. Esto confirma que la descentralización de la política exterior sea una medida coherente y realista con las circunstancias internacionales. Para su efectividad, esto presupone la búsqueda de un alto grado de coordinación y concertación dada la vinculación que existe entre las agendas política y económica.

En el caso de los asuntos comerciales, el problema de la "Diplomacia multilateral compleja", que se materializa sustancialmente en la actual Ronda Uruguay del GATT hace del asunto un problema a atacar desde una perspectiva muy especializada e interdisciplinaria. Así por ejemplo, la coordinación reside en las áreas especializadas de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, desde donde se sustentan, bajo la coordinación intersecretarial, las estrategias de participación de México en dicho proceso.

En el caso de los asuntos políticos, continuará siendo relevante que las estrategias de participación política en el Grupo de los Ocho y el Grupo

de San José,* por ejemplo, se mantengan con la efectividad con que se han realizado hasta ahora.

El diseño de las estrategias de participación de México en esos foros ha requerido de un alto grado de compenetración e interdisciplinaria en el manejo de los asuntos.



Gerardo Aguilar

La coordinación de la política exterior de México

El proceso de coordinación para la toma de decisiones durante los últimos años ha pasado por un proceso de ajuste y transición que en términos globales aparece como un proceso sectorializado. En otras palabras, dados los cambios y prioridades que acomete la política exterior de México, se ha desenvuelto un proceso de "sectorialización" de esta política y presupone un trabajo coordinado, distribuido y especializado de las agendas de la política exterior con el objetivo primordial de mantener e incrementar la capacidad negociadora de México.

Si bien éste ha sido un proceso "silencioso" y pragmático, todo indica que ha sido necesario. Y hoy parece entrar en una fase de planeación más extensiva que lleve a una concepción integral de los casos.

Esta perspectiva integral de la política exterior contribuirá globalmente al proyecto nacional. De esta forma, los escenarios de negociación de nuestra política exterior, cualesquiera su carácter, han tenido que privilegiar el objetivo fundamental de impulsar el programa económico, social y político de México.

Algunas negociaciones de la agenda económica

En un mercado internacional altamente competitivo, la participación intensiva y acelerada de sus actores ha tendido a la saturación. Así, es común

* Este grupo se reunió por quinta vez en San Pedro Sula, Honduras en febrero de 1989. El mecanismo agrupa a los ministros de relaciones exteriores de la Comunidad Europea, del Grupo Contadora y de los Países Centroamericanos.

observar el interés de algunos de los miembros más predominantes del sistema internacional de Estados, por regular sus mercados debido a este fenómeno. Bajo esta preocupación, la idea ha sido evitar toda distorsión de sus mercados locales.

De forma ilustrativa podemos identificar en la parte de la agenda económica, que México ha establecido sus estrategias de negociación internacional en la deuda externa, el comercio exterior y las inversiones extranjeras.

Sobre el comercio exterior, el universo de negociaciones ha abarcado durante los últimos años fundamentalmente: Estados Unidos, el GATT y ALADI. Actualmente se reasignan prioridades y empezará a otorgarse también mayor capital negociador a la Cuenca del Pacífico y a la Comunidad Europea.

Globalmente esto presupone una mayor coordinación entre los agentes económicos privados y el sector gubernamental, pues los procesos de regulación de los mercados también han llevado a que muchos de los problemas de acceso, se resuelvan principalmente entre los gobiernos.

Valdría la pena observar algunos de los foros fundamentales en que se ha venido negociando el futuro comercial de México.

—A nivel bilateral han sido clave las negociaciones con los Estados Unidos. Es indudable que el marco de consulta y negociación con los Estados Unidos se ha institucionalizado. Esto queda claro a partir de 1985 en que se inicia la firma de una serie de instrumentos bilaterales, que dan a la negociación una dimensión diferente a la que había mantenido desde finales de los años cuarenta. Así, se firman: en febrero de 1985 el Entendimiento entre México y los Estados Unidos sobre ciertos productos siderúrgicos; en abril de 1985 el Entendimiento entre

México y Estados Unidos en Materia de Subsidios e Impuestos Compensatorios; en noviembre de 1987 el Entendimiento entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América relativo a un Marco de Principios y Procedimientos de Consulta sobre Relaciones de Comercio e Inversión; en diciembre de 1987 el Entendimiento entre México y Estados Unidos sobre Productos Textiles. En su conjunto constituyen el abandono de un esquema pragmático de negociaciones por uno más consistente y organizado que permite niveles de certidumbre que no se habían contemplado en los últimos decenios.

—En lo multilateral México ha desarrollado una estrategia de participación en la Ronda Uruguay del GATT, misma que apunta hacia los objetivos globales de la política comercial externa que ha desplegado México desde mediados de los ochenta: acceso y certidumbre para la plataforma exportadora del país.

La Ronda Uruguay es de capital relevancia para un mundo crecientemente interdependiente, en donde muchas de sus soluciones son globales. Bajo esta percepción el Sistema Multilateral de Negociaciones Comerciales del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, representa un foro de negociación privilegiado para buscar mejores condiciones para el intercambio comercial de México.

En el corto plazo, a través de la ronda se pueden pulsar las nuevas áreas del comercio mundial, misma que le han imprimido un carácter diferente a las estrategias de negociación internacional de México.

La inclusión de Servicios, Propiedad Intelectual e Inversiones, relacionados con el comercio, dejan claro las nuevas áreas del comercio mundial, en

las que están en juego los principales intereses de la ronda.

El nuevo perfil técnico de los asuntos de política exterior

Con el inicio de la crisis económica internacional a principios del decenio de los años ochenta, y con su consecuente impacto en México y en su política exterior, los problemas que enfrenta esta política tendieron a la complicación técnica. Así por ejemplo, la disyuntiva de los Estados fue, o entrenar dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores a sus cuadros sobre la complicación de la agenda económica (por ejemplo, Brasil), o, establecer arreglos de coordinación entre los Ministerios de Relaciones, Comercio y Finanzas.

En particular se puede señalar que los diferentes arreglos que se han ido generando en el ensamble institucional de los Estados para poder atender los nuevos temas de la política exterior, han sido influenciados por el creciente volumen de negocios internacionales (transacciones). Por lo tanto, en la medida en que más dependencias y ministerios se involucran en la toma de decisiones, se generan a su vez problemas de coordinación nacional y rivalidad institucional con respecto a las responsabilidades para la dirección de las áreas no tradicionales de la política exterior,⁵ en particular de la agenda económica. Así, los asuntos de comercio, la política económica internacional y finanzas no han sido fáciles de adaptar o acomodar en los Ministerios de Relaciones Exteriores, básicamente porque en años anteriores, no se tenía la experiencia para enfrentar las nuevas agendas internacionales.

⁵ *Ibid.*, pp. 24-25.

Pese a todo, la tendencia que se perfiló, en el caso mexicano, sobre todo durante el sexenio delamadridista, fue la distribución más especializada de las agendas internacionales; tendencia que adquiere mayor fuerza en el presente.

Conclusión

Las negociaciones internacionales de México se han ido moldeando a los grandes cambios y necesidades del sistema internacional de Estados. Asimismo, las fuertes presiones sobre nuestro país a partir de la irrupción de la crisis económica nacional de 1982, han contribuido a moldear y adaptar las prioridades de negociación de México en el escenario mundial.

Este proceso de recambio y redefinición de las estrategias de negociación internacional de nuestro país puede observarse con más claridad durante el sexenio delamadridista pues si bien no fue una política integral y programática, sí puede observarse que la atención de los problemas fue evolucionando bajo el matiz de las grandes transformaciones que señalamos al principio:

—Las agendas política y económica entraron en una fase de complejización y especialización, situación que llevó a la búsqueda de un nuevo perfil de los internacionalistas.

—La participación más intensiva de más ministerios en la atención y ejecución de negociaciones internacionales es un proceso común en la política exterior de México de los años ochenta.

—El ingreso de México al GATT y la suscripción de nuevos acuerdos bilaterales con los Estados Unidos, evidencian la preocupación de nuestro país por negociar a nivel internacional bajo las nuevas modalidades de la diplomacia moderna. 