



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**HACIA UNA NUEVA RELACIÓN CON LA UNIÓN EUROPEA
A LA LUZ DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA,
CONCERTACIÓN POLÍTICA Y COOPERACIÓN**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :

CINDY GUADALUPE MENDOZA PÉREZ

DIRECTOR DE TESIS:

DR. EDMUNDO HERNÁNDEZ-VELA SALGADO



MÉXICO, D.F.

2007



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

In memoriam

A mi hermano Juan José (q.e.p.d)

Fuente inagotable de superación, inteligencia, dedicación, amor, bondad y fortaleza.

Hombre extraordinario, padre, hijo y hermano ejemplar.

Profesor entregado, internacionalista e historiador por convicción.

Gracias por haberme inspirado el interés y el amor por nuestra profesión.

Gracias por iluminar y llenar de bendiciones la vida de nuestra familia y de todos quienes tuvieron el privilegio de conocer tu obra, corazón y espíritu.

Gracias por ser ahora el ángel que nos cuida desde el cielo y acompaña nuestro caminar en la Tierra.

Con la confianza de que donde sea que estés te enorgulleces por este logro que también es tuyo.

A Dios,

Por permitirme estar aquí y ahora, por ser la luz que ha iluminado mi camino, por la dicha de coincidir en tiempo y espacio con tantas personas extraordinarias, por cruzar en mi destino retos y oportunidades que me han hecho crecer en todos los aspectos, por llevarme de tu mano y no dejar nunca que me separe de Ti.

A mi madre,

Por darme tu vida, tu sangre, tu tiempo, tu amor, por enseñarme a crecer, por ser mi mayor ejemplo de una gran mujer, por tu sacrificio, por tu fe inquebrantable, por darme siempre tu apoyo, por estar al pendiente de mis alegrías y mis tristezas, por ser el ángel que Dios mandó a la Tierra para ser mi luz, y a Él le doy gracias por elegir la mejor madre para mí.

A mi padre,

Por darme la vida, por tu amor, por cuidarme, por acompañarme y estar siempre a mi lado, por tu ayuda y apoyo incondicionales, por proveerme de los medios para tener una educación completa.

A mis hermanos,

Por cuidarme y preocuparse por mí, por su amor, apoyo y confianza brindada en todo momento, por sus consejos, por ser mi ejemplo de lucha y perseverancia para seguir adelante, por su amistad, por estar siempre conmigo.

A mis sobrinos,

Por su amor, por enseñarme el valor de una sonrisa y la potencia de una carcajada, por recordarme que cuando uno cae hay que levantarse y seguir jugando, que nunca se debe dejar de imaginar, de creer, de tener esperanza y de soñar ... y que los sueños se pueden alcanzar.

A mis amigos,

Por todos los momentos, sentimientos, pensamientos y sueños compartidos. Por su apoyo, tiempo, confianza, afecto, y sobre todo, por su gran amistad. Cada preciado segundo quedará atesorado eternamente en mi corazón.

A mi Director de tesis, Dr. Edmundo Hernández-Vela Salgado,
Por creer en el tema propuesto y brindarme el privilegio de depositar su confianza en mí para realizar esta tesis, por aportar sus brillantes conocimientos, por su tiempo y la enorme paciencia que me tuvo para culminar este arduo trabajo, por su gran calidad humana, por su dedicación y entrega a la vida académica y a la Universidad. Para usted mi profunda admiración, afecto y agradecimiento.

A mis profesores,

Por brindarme sus valiosos conocimientos durante toda mi formación estudiantil, por su dedicación y entusiasmo, por los estímulos y las exigencias para seguir adelante. A mis maestros de la Facultad Ciencias Políticas y Sociales, por enseñarme a amar mi profesión, especialmente a la Mtra. Gloria Abella, por su guía académica y personal, y por sembrar en mí el interés y la pasión por la política exterior de México.

A los miembros del Síndico Calificador

Dr. Edmundo Henández-Vela Salgado (Director de tesis)
Dr. Leopoldo González Aguayo, Dra. María del Consuelo Dávila Pérez,
Dr. Alejandro Chanona Burguete, Dr. Adrián García Saisó

Por brindarme su disposición, tiempo e interés para la revisión de este trabajo, por sus atenciones, por sus valiosas aportaciones y comentarios, por ser excelentes profesores e investigadores.

A la Universidad Nacional Autónoma de México,

Mi la máxima casa de estudios, por permitirme ser parte de su historia, por abrirme sus puertas para vivir y crecer en ella, por darme la oportunidad de formarme no sólo como profesionista, si no también como ser humano, y ... por el orgullo de ser universitaria. Con especial agradecimiento y cariño a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

A la Fundación UNAM y a la Fundación TELMEX

Por todos los apoyos otorgados durante mi carrera universitaria, por darme la oportunidad de ser parte de su comunidad de becarios y compartir con ellos grandes experiencias y momentos invaluable.

Gracias a todos porque de una u otra manera contribuyeron a alcanzar una de mis más anheladas metas; esta tesis también es de y para ustedes ...

ÍNDICE

Introducción	11
1. Marco teórico-conceptual	
1.1. Teoría de la interdependencia compleja.....	19
1.2. Consideraciones generales en torno a la política exterior	36
1.2.1. Conceptualización	36
1.2.1.1. Estado	38
1.2.1.2. Interés nacional	40
1.2.1.3. Soberanía nacional	42
1.2.1.4. Seguridad nacional	43
1.2.2. Objetivos y principios	44
1.3. La diversificación de los vínculos exteriores de un Estado	47
1.3.1. Hacia una definición	47
1.3.2. Fundamentación	51
2. Perspectiva histórica de la diversificación en la política exterior de México	
2.1. Del México independiente a la República restaurada	59
2.2. El Porfiriato: primer intento diversificador	65
2.3. Los gobiernos de la Revolución Mexicana y posrevolucionarios	74
2.4. Gobierno de Adolfo López Mateos: primeros pasos de la diversificación internacional en el siglo XX	87
2.5. Gobierno de Luis Echeverría Álvarez: hacia un esfuerzo más amplio de diversificación internacional.....	100
2.6. La diversificación internacional durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel De la Madrid	108
2.7. La diversificación en la década de los noventas	120
3. La Unión Europea (UE) como principal opción diversificadora	
3.1. Características generales de la UE	137
3.2. Evolución histórica de la UE	143
3.2.1. Antecedentes.....	143
3.2.2. La construcción de las Comunidades Europeas	147
3.2.3. Consolidación, ampliación y crisis de la construcción europea	151
3.2.4. Del Acta Única Europa a Niza	156

3.3. Estructura institucional de la UE	164
3.3.1. Comisión Europea	165
3.3.2. Consejo de la Unión Europea	167
3.3.3. Parlamento Europeo	171
3.3.4. Tribunal de Justicia	174
3.3.5. Tribunal de Cuentas	176
3.3.6. Banco Central Europeo	176
3.3.7. Banco Europeo de Inversiones	177
3.3.8. Comité Económico y Social	178
3.3.9. Comité de las Regiones	179
3.4. La UE en la dinámica actual de las relaciones internacionales	180

4. Las relaciones de México con la UE

4.1. Antecedentes	189
4.1.1. Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y México de 1975	191
4.1.2. Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y México de 1991	200
4.2. Hacia un nuevo modelo de relación	211
4.2.1. Declaración Conjunta Solemne	213
4.2.2. Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación de 1997	215
4.2.2.1. El método de negociación y la liberalización comercial: los obstáculos iniciales.....	217
4.2.2.2. El conflicto en torno a la «cláusula democrática».....	221
4.2.2.3. La firma de los documentos fundamentales	228
4.2.2.4. La concreción del acuerdo comercial	234
4.3. La relaciones México - UE en los primeros años del AAECPyC	248
4.3.1. Ámbito económico	248
4.3.2. Cooperación	270
4.3.3. Ámbito político	280

Conclusiones	289
---------------------------	-----

Bibliografía	305
---------------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Ante el colapso del socialismo real en Unión Soviética y en los países de Europa Oriental a fines de la década de 1980, sobrevino el derrumbe de la pugna ideológica, económica, política y militar entre el Este y el Oeste. El escenario internacional entonces fue testigo de nuevas realidades –y otras que permanecen, pero exacerbadas-- que pronto se dejarían entrever no sólo en el espacio europeo, sino en todo el mundo.

La nueva dinámica internacional comenzó entonces a moverse en dirección hacia la mundialización^{*}, caracterizada por múltiples contradicciones. Así, al tiempo que se acelera el desarrollo de nuevas tecnologías, amplios sectores de la sociedad no tienen acceso a ellos; la apertura de mercados representa también grandes retos para las economías no competitivas; la expansión del neoliberalismo económico genera mayor pobreza y marginación social; la emergencia de nuevos centros de poder económico y político produce regionalización de las economías nacionales; han proliferado los conflictos étnicos y religiosos; surgen nuevas amenazas a la seguridad internacional, tales como: el VIH-SIDA, el deterioro del medio ambiente, el crimen organizado, el narcotráfico, el terrorismo.

Este nuevo orden –o desorden-- mundial, lleno de oportunidades y desventajas, afecta el papel de sus diversos actores. Es por ello que México debe reevaluar no sólo su posición en el mundo, sino principalmente las posibilidades de lograr con éxito su inserción en esa nueva dinámica de las relaciones internacionales, teniendo una clara definición de sus objetivos y prioridades en política exterior.

Así, dentro de estas metas figura una de suma importancia: consolidar la diversificación de los vínculos externos de México con todos los actores de la sociedad mundial y en todos los ámbitos. Sin embargo, hemos visto que desde hace más de un siglo las relaciones internacionales de nuestro país se han caracterizado por una

* Entendida como el “proceso permanente, continuo e incrementadamente complejo, inherente a la humanidad y por lo tanto característico de su evolución y desarrollo de extensión y generalización creciente y progresiva a todo el mundo de fenómenos y sucesos de naturaleza eminentemente humana de muy diversas índole conforme van surgiendo en alguna parte del planeta.” Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, Tomo II, 2002, p. 675.

enorme concentración con Estados Unidos, sobre todo en el aspecto económico, pero también en el social, cultural y político. Si bien es cierto que esta tendencia ha sido producto de la ineludible vecindad geográfica y los lazos históricos que nos mantienen unidos a uno de los más importantes centros de poder económico y político del mundo, también es que con las últimas tres administraciones el fenómeno se ha acentuado de una manera más notable, ya que el acercamiento con nuestro vecino del Norte se convirtió desde la década de los noventas en uno de los ejes rectores, si no es que el único, de las estrategias generales de la política exterior.

En este sentido, la principal motivación de la estrategia diversificadora desde hace más de cien años ha sido la búsqueda de contrapesos para contrarrestar la enorme influencia económica y política que ejerce sobre México Estados Unidos con el fin de equilibrar sus relaciones externas y alcanzar mayores márgenes de acción frente a éste que nos haga menos vulnerables a sus decisiones unilaterales y a sus políticas internas. Sin embargo, si esto lo han tenido claro los distintos gobiernos que han dirigido al país y ha sido un tema que ha estado presente en la agenda nacional durante todo este tiempo, entonces ¿por qué la diversificación aún sigue siendo una asignatura pendiente en la política exterior mexicana?, ¿por qué seguimos concentrando casi todos nuestros vínculos externos con una sola nación?, ¿por qué si México es signatario de 11 acuerdos de libre comercio los cuales lo hacen tener acceso preferencial en 40 mercados distintos a sus socios de Norteamérica continúa manteniendo el 80% del total de su comercio con el estadounidense?, ¿qué es lo que hace falta para lograr revertir esa tendencia?, ¿hacia qué dirección nuestro país debe encaminar sus líneas de acción y en cuáles aspectos debe poner mayor énfasis?

De la búsqueda de posibles respuestas a las anteriores interrogantes proviene el interés y la motivación de desarrollar el trabajo de investigación que aquí se presenta, ya que particularmente como Internacionalista no se puede ser indiferente ante la instrumentación de una estrategia de la política exterior mexicana que aún no rinde los resultados suficientes para equilibrar las relaciones externas de nuestro país, reducir su vulnerabilidad internacional e influir de manera significativa en la realización del proyecto nacional.

Así, consideramos que el tema de la diversificación de las relaciones internacionales de México resulta relevante en el entendido de que es urgente la necesidad que tiene nuestro país por descentralizar sus vínculos externos y estrecharlos con diversos países, regiones, organismos y otros actores de la sociedad internacional. Es indudable que de seguir manteniendo una excesiva concentración con Estados Unidos en esta nueva dinámica internacional conducida por la mundialización, nuestro país corre el riesgo de debilitar aún más su soberanía, independencia y seguridad, y aumentar la vulnerabilidad en su relación con el exterior. México debe consolidar sus vínculos con el resto del mundo a fin de tener mayor margen de maniobra y abrir nuevos espacios de negociación no sólo frente a Washington, sino respecto a todos los centros de alto poder económico y político del mundo y en los organismos multilaterales.

Si bien los esfuerzos pro diversificadores se han dirigido especialmente a tres regiones: Europa, América Latina y Asia, cada una con velocidades y características distintas, aquí nos interesa analizar en específico a la Unión Europea (UE) debido no sólo a que dentro de éstas es considerada prioritaria en la estrategia de diversificación, sino porque en verdad consideramos que representa una oportunidad viable para instrumentarla. Este bloque se ha constituido en el proceso de integración regional más acabado y en uno de los polos más importantes en el ámbito internacional, y con su reciente ampliación a 25 Estados miembros se constituye en la región de crecimiento más dinámica y en el mercado más grande del mundo. Además, con el continente europeo nos une una historia de casi medio milenio y aún cuando había manifestado durante mucho tiempo una relativa indiferencia por México, en los últimos años, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los noventa, ha mostrado su interés por realizar un mayor acercamiento con nuestro país.

El análisis se centrará en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (en lo sucesivo Acuerdo Global o AAECPyC) suscrito en 1997, no únicamente por ser el marco jurídico actual de las relaciones con la UE sino porque abre la posibilidad de plantear nuevos lazos que vayan más allá de los intercambios comerciales y los flujos de inversión, ampliándose hacia otras esferas. Este acuerdo es especial no sólo porque permite a México el acceso preferencial al mercado más

grande del mundo que reúne a 25 naciones, las cuales representan 455 millones de consumidores potenciales, vinculando a éste con otro amplio mercado (el Tratado de Libre Comercio con América del Norte, TLCAN), por ser el primer pacto comercial entre la UE y un país latinoamericano y el de mayor alcance negociado por este bloque europeo, sino además porque es también el primero que México ha aceptado condicionando la relación al respeto de los principios democráticos y los derechos humanos.

Así, por vez primera en un acuerdo bilateral México-UE se incluye una vertiente política, la cual contiene disposiciones en materia de diálogo político, derechos humanos y democracia; además, se amplía en mucho la gama de áreas susceptibles de cooperación. Explorar estos dos ámbitos puede significar un gran potencial en la relación bilateral.

De esta manera, el objetivo central que guía el presente trabajo de investigación es analizar en qué medida México –a la luz del Acuerdo Global-- puede fortalecer sus relaciones con la UE y, en este sentido, cuáles han sido los alcances de dicho acercamiento durante los primeros años de su entrada en vigor en la instrumentación de una estrategia de diversificación y el impacto de ésta en el tipo de relación que nuestro país establece con el exterior, sobre todo en la búsqueda de una política de contrapeso a sus vínculos con Estados Unidos y en la ampliación de sus márgenes de negociación internacional.

Entre los fines específicos, se encuentran los siguientes: contribuir en la construcción de un marco teórico-conceptual de la diversificación de relaciones exteriores y comprender su importancia en la política exterior de México, describir la evolución histórica de la instrumentación de dicha estrategia, valorar la dimensión internacional de la UE, analizar las relaciones bilaterales desde una perspectiva histórica, conocer cuáles son y cómo están definidos los objetivos, las prioridades y principales líneas de acción de las políticas exteriores de ambas partes, identificar los factores que justifican el fortalecimiento de las relaciones exteriores de México con este bloque, evaluar los alcances y límites del Acuerdo Global en el aspecto económico, de cooperación y político desde su entrada en vigor a la fecha.

Además, esta investigación tiene el propósito de contribuir a la reflexión y el análisis en el estudio de la disciplina de las Relaciones Internacionales, particularmente en el campo de la política exterior de México, ya que siendo el tema de la diversificación internacional relativamente nuevo, aún son pocos los trabajos que lo tratan desde una perspectiva teórica-conceptual; asimismo, si bien en los últimos años la UE ha despertado gran interés como opción para implantar dicha una estrategia, gran parte de los estudios realizados se han centrado sólo en el análisis de la relación bilateral en términos comerciales, dejando de lado otros aspectos importantes (políticos, culturales, sociales, de cooperación, etcétera).

Partimos de un primer supuesto hipotético: el discurso y la retórica no se han traducido en una instrumentación real y adecuada de la diversificación de los vínculos externos de México, y por lo tanto los intentos por abrir mayores espacios de acción a través de ésta no han tenido éxito, debido a que se tiene una concepción muy limitada de lo que es en realidad una verdadera estrategia diversificadora. Se ha puesto el énfasis sólo en el estrechamiento de los lazos económicos, a través de la suscripción de múltiples acuerdos de libre comercio, siendo, precisamente, este aspecto muy difícil de desconcentrar dada la creciente interdependencia y la integración asimétricas con Estados Unidos --país que además ocupa una posición hegemónica en el sistema internacional--, minimizando otros elementos importantes capaces de ampliar el margen de maniobra de nuestro país.

En este sentido, consideramos que la concertación del Acuerdo Global con la UE significa el inicio de una nueva etapa en la relación bilateral en el sentido de que la visión europea de otorgar una mayor importancia a los aspectos políticos y de cooperación sobre los económicos, como quedó manifiesto con el interés de ésta por incluirlos en el nuevo marco legal y de constituir en elemento esencial del mismo la promoción y defensa de los derechos humanos y la democracia, coincidió con un importante cambio en el sistema político mexicano: el triunfo del Partido Acción Nacional (PAN) y su candidato, Vicente Fox Quesada, en las elecciones del 2 de julio de 2000. Esta alternancia dotó de un nuevo contenido al inicio de la transición democrática en el país, por lo cual la UE, como la mayoría de los actores de la sociedad internacional, la recibió con gran optimismo y amplias expectativas, particularmente en

vista del controversial episodio de la cláusula democrática durante la negociación del Acuerdo.

De lo anterior se desprende una segunda hipótesis: en la medida en que la implementación de las disposiciones del Acuerdo Global no se limite a privilegiar solamente su vertiente económica, donde los resultados pueden ser poco favorables, sino que se logre aprovechar su potencial integral, es decir, los aspectos político y de cooperación, la relación de México con la UE puede ser más significativa para definir una nueva vinculación cualitativa y multisectorial que coadyuve a disminuir la enorme dependencia económica de Estados Unidos y ampliar sus márgenes de acción frente a éste y al resto del mundo para alcanzar un equilibrio en sus lazos con el exterior.

Para intentar demostrar, o en su caso invalidar, estos supuestos, así como para alcanzar los objetivos planteados, hemos dividido el presente trabajo de investigación en cuatro capítulos. El primero proporciona el marco teórico-conceptual en el cual se fundamenta el presente trabajo de investigación. Describimos el enfoque de la interdependencia compleja, o asimétrica, como una aproximación a la comprensión de la creciente integración de México con Estados Unidos, la cual directamente impacta, sin duda, en el proceso de diversificación y en el tipo de relación que México establece con el exterior. Asimismo, este apartado tiene como propósito exponer una conceptualización de la política exterior, vinculando algunos conceptos relacionados con ésta, tales como: Estado, soberanía, interés y seguridad nacionales; además, construir una definición de la diversificación de los vínculos externos, debido a que es de suma importancia tener claro el significado de un concepto central en esta investigación, así como conocer cuáles son sus principales fundamentos y su importancia en general para los Estados, y de manera particular, para nuestro país.

El segundo capítulo está dedicado a presentar una perspectiva histórica de la diversificación como estrategia de la política exterior de México, desde su nacimiento como Estado independiente --aunque como veremos, tiene su origen en sentido estricto a partir de la segunda mitad del siglo XIX-- hasta la década de los noventas. Si bien este proceso se ha desarrollado de una manera casi uniforme, existen determinadas diferencias substanciales en algunos momentos, por lo cual este recorrido histórico está dividido en ocho intentos de instrumentación.

El objetivo del tercer capítulo es dar un panorama general acerca de la UE a fin de conocer y comprender el significado y el papel en la dinámica mundial de la contraparte en la relación bilateral que aquí se trata como opción para instrumentar la estrategia de diversificación. Se describen sus características generales, su evolución histórica desde los antecedentes de su construcción hasta la Declaración de Laeken -- en la cual se diseñó la más reciente reforma institucional y constitucional--, sus instituciones, así como su posición en la dinámica actual de las relaciones internacionales, dentro de la cual, por supuesto, reviste gran importancia la ampliación de 2004 a 25 Estados miembros.

Las relaciones de México con la UE se abordan en el cuarto capítulo. Aquí se exponen los antecedentes de los vínculos actuales enmarcados básicamente en dos instrumentos jurídicos: el Acuerdo de 1975 y el Acuerdo Marco de 1991. Posteriormente, se estudia el documento que norma dichos lazos desde el año 2000: el AAECPyC, desde su planteamiento en 1995 con la Declaración Conjunta Solemne hasta la firma de sus documentos fundamentales y entrada en vigor, pasando por sus momentos controversiales: el método de negociación, la liberalización comercial y la cláusula democrática, así como la concreción del acuerdo comercial, comúnmente conocido como Tratado de Libre Comercio UE-México (TLCUEM). Por último, se presenta el comportamiento de las relaciones bilaterales durante los primeros años de la entrada en vigor del AAECPyC en sus tres aspectos fundamentales: económico, de cooperación y político.

Una vez expuestos los contenidos anteriores, se presentan las conclusiones, en las cuales intentamos realizar un diagnóstico de cuáles fueron los alcances y límites del Acuerdo Global en los primeros años de su instrumentación con el fin de evaluar la instrumentación de la estrategia de diversificación internacional de nuestro país con la UE.

1. Marco teórico-conceptual

1.1. Teoría de la interdependencia compleja

En el presente apartado abordaremos la *teoría de la interdependencia compleja* por considerarla útil al estudio de la relación que México sostiene con Estados Unidos, la cual, como sabemos, se caracteriza por el sello de una enorme concentración de los vínculos, sobre todo económicos, con esta poderosa nación al grado de que hasta el día de hoy continúa siendo el referente básico no sólo en materia de política exterior, sino también en aspectos fundamentales de la vida interna de nuestro país.

Sin teoría no existe rigor en la ciencia, sino una acumulación de información desordenada que no puede ofrecer un verdadero conocimiento de la parte de la realidad que se está estudiando. Una teoría es un instrumento básico del conocimiento que nos permite tratar de explicar y aprehender la realidad o una parte de ella de una manera sistemática, lógica, verdadera y coherente. Para Celestino del Arenal es:

...un conjunto coherente y, en principio, sistemático de generalizaciones sobre un fenómeno o fenómenos sociales, obtenidas a partir de ciertos postulados o inducidos de la realidad, que explican lógicamente o dan sentido a esa misma realidad que es objeto de consideración.¹

Así, en Relaciones Internacionales la elaboración de una teoría requiere identificar y delimitar el fenómeno social de referencia con una proyección práctica y búsqueda de relevancia, precisar los conceptos, ubicar la posición paradigmática, formular preguntas, establecer una metodología, implica también un tratamiento general de los fenómenos y una perspectiva dinámica. Sus objetivos son: comprender la dinámica de la sociedad internacional y los mecanismos que participan entre los diferentes actores; aprehender una parte de la realidad mundial; identificar sus principales retos y problemas.

El *paradigma tradicional o clásico*², el cual caracteriza las relaciones internacionales como vínculos entre Estados soberanos, independientes, en constante lucha por el poder en defensa del interés nacional, dominó toda la actividad científica

¹ Del Arenal, Celestino; *Introducción a las Relaciones Internacionales*, Red Editorial Iberoamericana, México, 1996, p. 438.

² Para un análisis más detallado ver *Ibidem*, pp. 28-30, 125-203.

de la disciplina de las Relaciones Internacionales por más de trescientos años hasta la década de los años sesenta. A partir de entonces, ante el surgimiento de procesos transnacionales y acontecimientos tan complejos en la dinámica mundial y actores no estatales importantes, hablar únicamente de relaciones interestatales carecía de todo sentido, por lo cual comenzó a ponerse en entredicho el modelo estatocéntrico como marco teórico al ser rebasado por la realidad, la cual ya no lograba explicar. Se abre así, una concepción transnacional que enmarca dos nuevos paradigmas: el *marxista o de la dependencia*, el cual interpreta la sociedad internacional como un sistema económico dominado por el capitalismo donde imperan relaciones de dominación y explotación entre el centro y la periferia³; y el de *la sociedad mundial*.

El *paradigma de la sociedad mundial* parte de la idea de que el mundo ya no se caracteriza por relaciones entre Estados, sino que a través de sus fronteras se ha desarrollado una creciente red de vínculos que rebasan en mucho los límites nacionales; descansa en la noción de la interdependencia como resultado del estrechamiento y acercamiento de los vínculos en el ámbito mundial, lo que genera que la sociedad internacional no sea estrictamente conflictiva, sino también cooperativa. Sus principales postulados son: 1) el mundo se caracteriza por la creciente interdependencia y cooperación, basadas en relaciones no sólo políticas, sino económicas, sociales, culturales, tecnológicas, etcétera; 2) el Estado-nación ha dejado de ser el único actor en las relaciones internacionales, ya que han surgido otros nuevos (actores transnacionales); 3) no existe ya una clara distinción entre lo interno y lo internacional debido a que el Estado está abriendo cada vez más sus fronteras hacia el exterior.⁴

Dentro de este paradigma de las Relaciones Internacionales se desarrolló la *teoría de la interdependencia* como un intento por establecer un nuevo enfoque que lograra explicar mejor la realidad internacional que comenzaba a desarrollarse a fines de la década de los años sesenta y principios de los setentas, caracterizada por la política de la interdependencia mundial. Para Octavio Ianni el fenómeno de la interdependencia entre las naciones:

³ Para un análisis más detallado ver *Ibidem*, pp. 33-35, 382-408.

⁴ *Ibidem*, pp. 30-33.

... se centra principalmente en las relaciones exteriores diplomáticas, internacionales. Implica a Estados nacionales tomados como soberanos, formalmente iguales en su soberanía, a pesar de sus diversidades, desigualdades y jerarquías. Y habla de bilateralismos, multilateralismos y nacionalismos, acomodando ideas de soberanía y realidades geoeconómicas y geopolíticas regionales y mundiales. Se apoya siempre en el emblema o paradigma de la sociedad nacional, del Estado-nación, reconociendo que este es desafiado por las relaciones internacionales, por el juego de las alianzas o disputas entre los bloques geoeconómicos o geopolíticos, por las exigencias de la soberanía y las luchas por la hegemonía.⁵

El fenómeno de interdependencia no es enteramente nuevo. Podría hablarse de él a partir de la Revolución Industrial en Inglaterra a fines del siglo XVIII, ya que marca la génesis de un mercado mundial articulado sobre la base de un nuevo y único modo de producción capitalista. Esto originó la consiguiente especialización de los Estados en la producción de ciertos bienes de los cuales los otros carecían, dándose así una «dependencia mutua» en el comercio internacional. Sin embargo, la interdependencia que caracteriza la realidad internacional a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial sí es cualitativamente distinta a la anterior, y tiene que ver con la estructura de poder internacional y con el proceso de modernización económica que emergieron como resultado de los cambios en el escenario internacional.

Así al término de la conflagración mundial, la superpotencia occidental, Estados Unidos, asumió como una de sus tareas hegemónicas la reconstrucción del mercado internacional, mediante la creación de una economía neoliberal, que permitiera reducir las barreras al comercio para dar paso al libre flujo de las mercancías manufacturadas. Este cambio producido en la interpretación de los fenómenos internacionales que tiene como eje principal a dicha nación responde en gran medida a la necesidad de dar una respuesta a los nuevos problemas de liderazgo económico a que, en ese nuevo contexto internacional, tuvo que hacer frente dicho país.

Ciertamente, la interdependencia mundial encontró su principal signo visible en la gran expansión internacional del comercio en la segunda mitad del siglo XX; sin embargo, dicho fenómeno no hace referencia solamente al aspecto económico, sino a una compleja red de relaciones y de interconexiones también de índole político, social, cultural tecnológico, etc. que unen a las sociedades de los países industrializados entre

⁵ Ianni, Octavio; *Teorías de la globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI, México, 1998, p. 47.

sí y, en menor grado, a estos países con algunos en vías de desarrollo, en especial de América Latina. En palabras de Edmundo Hernández-Vela S., interdependencia está constituida por las:

... relaciones que se establecen entre dos o más sujetos de la sociedad internacional, individual o colectivamente, entre sus dependencias parciales: económicas, políticas, sociales, técnicas, científicas, culturales, etcétera.⁶

En este contexto surgió, precisamente en Estados Unidos, a fines de la década de los setenta *la teoría de la interdependencia* para justificar el *statu quo* internacional. Y no es casualidad que ésta haya nacido en dichos espacios geográfico y temporal, debido que la mayoría de los enfoques teóricos de las Relaciones Internacionales se han desarrollado a la sombra del dominio epistémico estadounidense desde el nacimiento de la disciplina, estando ligado a sus intereses.⁷ Además, era el momento cuando la potencia occidental experimentaba una pérdida relativa de poder en el sistema internacional y, por lo tanto, se veía en la necesidad de desarrollar una teoría para justificar su nuevo papel en la política mundial.

La teoría de la interdependencia nació como una respuesta estadounidense a los planteamientos analíticos de la *teoría de la dependencia*⁸, los cuales tuvieron gran auge en América Latina durante la década de los sesentas y la primera mitad de los setentas. Así, mientras que la teoría de la dependencia asumía un tono revolucionario y una perspectiva pesimista del mundo, la teoría de la interdependencia tenía que ser conciliadora y con una visión optimista. La teoría de la dependencia pugnaba por la idea de la integración económica de los países de la región para salvarla de los obstáculos que le imponen ser la periferia del mundo moderno. Por su parte, el enfoque de la interdependencia deseaba fungir como instrumento desarticulador de la cohesión de los países de América Latina, ya que rompe con la idea de consolidar un movimiento en bloque en esta región.

⁶ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "Las relaciones entre México y Estados Unidos y la importancia de la dinámica de sus fuerzas internas", Gómez-Robledo Verduzco, Alonso (Coord.); *Relaciones México-Estados Unidos. Una visión interdisciplinaria*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981, p. 321.

⁷ Cid Capetillo, Ileana; "Reflexiones críticas sobre el surgimiento teórico de la disciplina de las Relaciones Internacionales", *Relaciones Internacionales*, op. cit., Vol. VI, No. 23, octubre-diciembre de 1978, pp. 27-42.

⁸ Para un análisis exhaustivo del tema puede ver Cardoso, Fernando Enrique y Faletto, Enzo; *Dependencia y desarrollo en América Latina*, Editorial Siglo XXI, México, 1977; Mauro Marini, Ruy; *Dialéctica de la Dependencia*, Editorial Era, México, 1978; Gunder Frank, André; *América Latina: subdesarrollo o revolución*, Editorial Era, México, 1976; Prebich, Raúl; *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, 1972.

La teoría de la interdependencia resultaba ser una especie de barnizada ideológica, el marco perfecto para justificar y tratar de ocultar la situación de subordinación entre los países más industrializados con los de menor desarrollo. Se argumentaba que no existía una situación de dependencia⁹, donde sólo unos cuantos actores se llevan los beneficios y muchos otros los costos. Lo que realmente existía eran relaciones de interdependencia, de mutuo condicionamiento, pues ambos se necesitaban entre sí, aunque no en la misma forma; donde los involucrados pagaban los mismos costos y recibían beneficios mutuos. De igual manera, justificaban que la condición de los países más industrializados se debía a que ellos iniciaron primero el camino hacia el desarrollo, por lo que para salir de la situación de atraso, los países menos adelantados debían copiar sus «fórmulas» de progreso.

La principal justificación de la teoría de la interdependencia fue que así como el individuo no puede vivir de manera aislada dentro de una sociedad, ya que necesita de sus semejantes para poder desarrollarse, tampoco los Estados y los actores transnacionales pueden ser autárquicos y autosuficientes, por lo que requieren de la colaboración de los demás. Se desarrollan así relaciones de interdependencia, en donde lo que sucede a uno repercute necesariamente en el otro. Esta es la dinámica de la política mundial a partir de la segunda mitad del siglo XX. Sin embargo, tal como señala Edmundo Hernández-Vela S.:

En el mundo no hay países autosuficientes, incluyendo a Estados Unidos, como lo prueba la llamada crisis energética; pero la actual interdependencia económica que pregonan y defienden con mayor convicción y entusiasmo los países opulentos, está fincada sobre bases injustas e inequitativas en un feroz sistema de explotación internacional y sólo se ha perpetuado la tradicional dependencia de los países que crédulamente han dejado de aprovechar sus riquezas de los países con el argumento de la división internacional del trabajo, supuestamente marcada por la naturaleza.¹⁰

⁹ Se entiendo por dependencia la “relación de subordinación, específica o global, que guardan entre sí los sujetos de la sociedad internacional, en relación a su poder, y que como resultado del imperialismo, casi siempre es involuntaria”, Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, Tomo I, 2002, p. 135.

¹⁰ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; “De la dependencia a la interdependencia”, *Relaciones Internacionales*, op. cit., No. 5, Vol. 11, abril-junio de 1974, p. 67.

Los principales exponentes de esta corriente de pensamiento son Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, quienes con su obra titulada *Power and Interdependence*¹¹, publicada en 1977, desarrollaron toda una serie de aportes a la teoría de las Relaciones Internacionales, cuyo impacto en los estudios de esta disciplina principalmente en Estados Unidos les ha merecido ser conocidos como «padres de la interdependencia».

Así, Keohane y Nye desarrollaron su enfoque teórico de la interdependencia compleja como una crítica hacia el paradigma estatocéntrico y específicamente hacia el realismo político. Estos teóricos partían del supuesto de que la emergencia de la interdependencia tiende a transformar la naturaleza autárquica de la realidad internacional, rechazando así el pesimismo del realismo político. Además, criticaban a éste considerar al Estado-nación como el único actor importante en las relaciones internacionales en virtud de que el panorama mundial mostraba una creciente erosión del papel predominante de éste ante la emergencia de nuevos actores, tales como las empresas transnacionales, movimientos de liberación, partidos políticos, organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, así como el propio individuo.

Es así como esta teoría pone énfasis en las situaciones de política internacional caracterizadas por el deterioro del papel del Estado en el escenario mundial --con el desplazamiento del simbolismo de la seguridad nacional y del equilibrio de poder exaltados por el realismo-- y por el crecimiento de la interdependencia en la sociedad internacional.

La retórica de la interdependencia había reducido este concepto a su definición más simple que alude a la de «mutua dependencia», provocando un análisis equívoco del mismo. Los discursos de los estadistas y publicistas estadounidenses frecuentemente lo utilizaban para hacer referencia a una situación caracterizada por una nueva etapa en la política mundial en donde prevalece la cooperación entre los Estados y desaparecen los conflictos, solucionándose así los problemas mundiales y creando un nuevo mundo de paz. Sin embargo, los propios autores advirtieron que el término no debía limitarse a dicho significado, ya que ello conduce a falsas

¹¹ Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S.; *Power and interdependence. World politics in transition*. Little, Brown and Company, Boston-Toronto, 1977. Estos autores anteriormente habían desarrollado otros estudios al respecto, sin embargo, es en esta obra donde realmente proporcionan una teoría alternativa al enfoque predominante en las relaciones internacionales.

concepciones. La interdependencia compleja como concepto analítico en la política mundial, "... se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países."¹²

Entonces, definido el concepto, Keohane y Nye plantean que si bien la interdependencia compleja produce beneficios, éstos no necesariamente resultan ser mutuos, y además siempre conlleva costos para los actores involucrados. Ello debido a que al existir un sistema internacional con una estructura multicéntrica, en la que participan diversos actores, y en donde además existen enormes diferencias de poder y recursos entre unos actores y otros las relaciones de interdependencia tienden a ser altamente asimétricas y no eliminan las situaciones de conflicto en la dinámica mundial:

... las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos. Esto dependerá tanto de los valores que animen a los actores como de la naturaleza de la relación. Nada asegura que las relaciones que denominamos "interdependientes" puedan caracterizarse como de beneficio mutuo.¹³

Keohane y Nye plantean que el incremento de la interdependencia compleja presupone la existencia de relaciones de colaboración y de cooperación entre los diferentes actores de la sociedad internacional (estatales y transnacionales). Sin embargo, aclaran que no por ello se excluye el conflicto en la dinámica mundial: "No estamos sugiriendo que los conflictos internacionales desaparecen cuando prevalece la interdependencia. Por el contrario, los conflictos pueden adquirir nuevas formas e incluso pueden incrementarse."¹⁴

Así, la dinámica trazada por los teóricos de la interdependencia prevé eliminar la guerra y buscar la paz a través de la cooperación, pero no por ello garantiza la desaparición del conflicto. Se trata entonces de afianzar los lazos de mutua dependencia, es decir, vincular tanto a los actores de la sociedad internacional, que la sola idea de castigar al otro declarándole la guerra, genera temor, porque al mismo tiempo se afectaría negativamente él mismo, produciendo costosas pérdidas para

¹² Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S.; *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, trad. Heber Cardoso Franco, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988, p. 22.

¹³ *Ibidem*, p. 23

¹⁴ *Ibidem*, p. 22.

ambos. Por ello, lo mejor es resolver las controversias en forma pacífica y mediante colaboración.

La interdependencia casi nunca es simétrica, es decir, que cada participante dependa del otro en igual medida, por ejemplo en la relación Norte-Norte o Sur-Sur. Al contrario, es más bien asimétrica, lo cual significa que serán diferentes las ventajas o los costos de la relación para los involucrados, nóteses la relación Norte-Sur. En palabras de Keohane y Nye:

son las asimetrías en la dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencias a los actores en sus manejos con los demás. Los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación sobre un tema y tal vez hasta para incidir en otras cuestiones. En el otro extremo de la pura asimetría se encuentra la pura dependencia a veces encubierta con la denominación de interdependencia.¹⁵

En este sentido, las fuentes de poder en la política internacional se vuelven más complejas y la propia interdependencia, al ser altamente asimétrica, se convierte en fuente de poder que puede ser manipulada por los actores. El papel del poder en la interdependencia compleja es estudiada a partir de dos dimensiones: *sensibilidad y vulnerabilidad*:

... la *sensibilidad* significa una contingencia ante los efectos de costo impuestos desde afuera antes de que se puedan modificar las políticas para tratar de cambiar la situación. La *vulnerabilidad* puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos, aún después de haber modificado las políticas.¹⁶

Así, estos conceptos definen el grado de respuesta y los costos del ajuste que tiene que ser llevado a cabo en la estructura interna de un Estado como consecuencia de la toma de decisiones de otros actores de la sociedad internacional. Esto es, el actor que esté mejor situado en la red de interacciones de la que forma parte puede usar la interdependencia como fuente de poder y obtener mayores ventajas que aquél más dependiente.

La teoría de la interdependencia compleja confiere mayor importancia a la vulnerabilidad, debido a que pese a que el agente ha reaccionado de forma adecuada y ha transformado no sólo sus políticas, sino su propio marco de actuación ante el aviso

¹⁵ *Ibidem*, pp. 24-25.

¹⁶ *Ibidem*, p. 28.

que le proporcionó su sensibilidad, continúa desprotegido ante las amenazas de sus relaciones con el exterior.

El contexto político en el cual surgen y se desarrollan las relaciones de interdependencia compleja son los *regímenes internacionales*, los cuales son un conjunto de procedimientos, normas, principios, acuerdos o instituciones que regulan los comportamientos de los actores estatales y controlan sus efectos.¹⁷ Ellos proporcionan cierto grado de orden al sistema internacional y aumentan los intereses compartidos entre los actores de la sociedad internacional a través de la cooperación.

En el campo de las ciencias sociales, y específicamente en nuestra disciplina, no existe una sola teoría que pueda explicar la totalidad de los fenómenos que ocurren en la realidad mundial, sino sólo una parte de ella en circunstancias específicas. Por ello, aunque una determinada teoría domine el cuadro conceptual de las relaciones internacionales en un momento histórico específico, no pueden descartarse las propuestas analíticas de los otros enfoques. Así, la teoría de la interdependencia compleja, como sus propios autores señalan, no pretende ser una descripción exacta de todas las situaciones que tienen lugar en el escenario internacional:

... no sostenemos que la interdependencia compleja refleje fehacientemente la realidad de la política mundial. Por el contrario, tanto ella como la representación realista son tipos ideales. Muchas situaciones caerán en algún lugar situado entre ambos extremos.¹⁸

Sin embargo, como concepto analítico, la interdependencia compleja presenta tres características principales, que puntualizan las diferencias entre esta teoría y el realismo político, en cuanto al enfoque de la política internacional a partir de la década de 1980:¹⁹

1. La *existencia de canales múltiples* que conectan a las diferentes sociedades. La dinámica mundial no sólo se desarrolla en términos de relaciones interestatales, sino que existen otros vínculos que inciden en la realidad mundial: transgubernamentales (entre agencias de gobierno) y transnacionales (entre organizaciones no gubernamentales, empresas y bancos, élites de hombres de negocios, sindicatos, el individuo, etcétera). Estos nuevos actores adoptan decisiones

¹⁷*Ibidem*, p. 35. Este concepto es desarrollado de manera más amplia por la teoría neoliberal institucionalista, por ello no es abordado en el presente estudio.

¹⁸*Ibidem*, p. 40.

¹⁹*Ibidem*, pp. 41-47.

que trascienden las fronteras nacionales, por lo que las políticas nacionales se relacionan cada vez más, borrando la clásica distinción entre lo interno y lo internacional. Las comunicaciones internacionales refuerzan esta interconexión.

2. La *ausencia de jerarquía en la agenda* de las relaciones internacionales. Significa que ni el aspecto político-militar ni el económico son los principales en la dinámica mundial, como plantean los realistas y dependentistas respectivamente, ya que cualquier tema (ecología, derechos humanos, tecnología, cultura, etcétera) puede convertirse en prioridad en un contexto específico. Ello origina que se elabore una agenda de política exterior concreta y flexible en la cual sean tomados en cuenta los propios objetivos y metas de los actores transnacionales, mismos que pueden ser muy distintos a los marcados por los gobiernos.

3. La *disminución del uso de la fuerza militar* contra terceros Estados cuando predomina una relación de interdependencia compleja. El uso de la fuerza militar ya no es el único medio de poder y el instrumento más eficaz que emplean los Estados para defender su seguridad nacional y obtener logros en los desacuerdos de los nuevos temas en la agenda internacional, a excepción de dos circunstancias: cuando existe un drástico cambio social o político en un país y cuando se le utiliza para defender a otro.

Hasta aquí un resumen de los principales planteamientos desarrollados por la teoría de la interdependencia compleja. Ahora toca referirse a la forma como fue evaluada para el estudio de la política exterior de México.

Muchos son los enfoques teóricos que han dominado la política exterior de México.²⁰ Durante la década de 1970 las relaciones de la posguerra fría estuvieron caracterizadas por el enfoque de la dependencia, cuya idea central en la relación México–Estados Unidos fue el papel expansionista e intervencionista de esta nación en el continente americano y la debilidad y el carácter defensivo de nuestro país. Fue a fines de esta década cuando se comienza a introducir la interdependencia como concepto analítico para explicar los vínculos bilaterales, aunque la dependencia continuó dominando los estudios por varios años más. Propiamente la teoría de la interdependencia compleja adquirió gran relevancia en nuestro país a partir de 1980,

²⁰ Ver Borja Tamayo, Arturo; “Enfoques para el estudio de la política exterior de México: evolución y perspectivas”, IMRED, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Colegio de México, México, 1997, pp. 19-44.

cuando surgió el debate tanto en círculos académicos como en políticos respecto a las posibilidades explicativas y su utilidad para el estudio de las relaciones entre México y Estados Unidos.

La propuesta teórica de la interdependencia no fue recibida con gran entusiasmo por los estudiosos de las Relaciones Internacionales. Al contrario, se hacía una crítica a los teóricos que planteaban que todos los Estados son interdependientes entre sí, señalando que la relación entre México y Estados Unidos sólo favorece a éste y no a nuestro país, por lo cual prácticamente se llega otra vez a una relación de dependencia. El concepto de interdependencia necesariamente debía ser acompañado por el adjetivo *asimétrica*, con lo cual prácticamente se terminaba empleando los conceptos de interdependencia asimétrica y dependencia como sinónimos:

... la interdependencia entre México y los Estados Unidos es francamente asimétrica, a favor del segundo país. O más bien dicho, que las relaciones entre México y los Estados Unidos se dan dentro de una estructura de dependencia del primero respecto al segundo.²¹

Una de las críticas más fuertes hacia dicho término se dirigía en el sentido de que se le estaba utilizando como retórica, emanada de su constante invocación que exaltaba sus falsas virtudes en la dinámica mundial, lo cual se encuentra bastante alejado del significado como concepto analítico y enfoque teórico y no puede ofrecer variables explicativas que den respuesta a los problemas reales que suceden en la política internacional.

Así, por un lado, la élite gubernamental estadounidense utilizaba el término interdependencia para referirse a la entrada de una nueva era conducida por su país, pero donde éste también “dependía” del resto del mundo; en donde la cooperación debía prosperar por encima del conflicto y privaran los intereses comunes y los beneficios mutuos dentro de un contexto internacional. De esta forma también se justificaba una economía mundial, libre y sin fronteras, y la gran expansión internacional del comercio frente al surgimiento de tendencias nacionalistas y proteccionistas de los

²¹ Ojeda, Mario; “México y los Estados Unidos: ¿Interdependencia o dependencia de México?”, documento presentado en el *I Simposio Nacional sobre Estudios Fronterizos*, organizado por El Colegio de México y la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey, N.L., 24 –27 enero de 1979, p. 6.

países menos desarrollados que pudiera perjudicar el sistema económico liberal promovido por Estados Unidos hacia el resto del mundo.²²

Por otro parte, el empleo de la interdependencia por el grupo mexicano en el poder también tuvo una justificación y una función que cumplir. El principal argumento fue que si bien nuestro el país había dependido durante mucho tiempo de Estados Unidos, ahora éste también lo hacía de sus exportaciones petroleras. Se tenía gran optimismo de que el auge de este hidrocarburo –y la consiguiente riqueza económica— en medio de una crisis energética de las potencias occidentales daría a México una nueva posición ante el poderoso vecino del Norte, logrando influir en él de manera importante. La euforia de la bonanza petrolera hizo pensar en un necesario aumento de la capacidad negociadora de México y en un nuevo tipo de relación basada en un grado mayor de independencia de Estados Unidos. La bonanza petrolera parecía entonces brindar a México la capacidad de resistir las presiones estadounidenses, ya que le permitió tratar de mejorar su posición negociadora frente a su vecino del Norte, al tiempo que le otorgó una influencia comercial para diversificar sus mercados de exportación, así como la posibilidad de equilibrar su balanza de pagos.

No obstante, algunos analistas advertían que el petróleo sería un arma de doble filo, ya que si bien la riqueza potencial que brindaba dicho hidrocarburo a México podría constituir un factor de aumento de su independencia respecto a Estados Unidos, por otra parte también significaría un incremento de su vulnerabilidad, y con ello un retorno a la dependencia.²³ Y no se equivocaron. Con el desplome del precio internacional del petróleo en 1982, México se sumió en una gran crisis económica, por lo cual fue necesario recurrir a instituciones financieras como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, y por supuesto, a Estados Unidos, volviendo tal como fue el pronóstico, a una situación de dependencia arrolladora.

En este sentido, no existe realmente una interdependencia mutua entre México y Estados Unidos, sino más una bien una relación bilateral con profundas asimetrías (físicas, económicas, políticas, sociales), que la conduce más hacia una creciente

²² Rico F., Carlos; “Las relaciones mexicano-norteamericanas y los significados de la interdependencia”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, México, Vol. XIX, No. 74, octubre-diciembre de 1978, pp. 264-278.

²³ Cid Capetillo, Ileana; “Apuntes para el análisis de un proceso internacional: la crisis del petróleo y el caso de México”, *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, Vol. VI, No. 21, abril-junio de 1978, pp. 71-94.

dependencia de nuestro país hacia su vecino del Norte. La dependencia gravita pesadamente en la relación de los dos países y no le abre paso a una diplomacia auténtica de interdependencia, dentro de un ámbito de intereses recíprocos y equitativos. Persisten las rutinas de la unilateralidad y el reflejo condicionado imperial de la unidimensión.²⁴

La retórica de la interdependencia se ha empleado para encubrir y justificar la relación de dependencia, así como para justificar y encontrar múltiples ventajas al proceso de creciente integración de facto de la economía mexicana hacia la estadounidense. Se vislumbraba que la cooperación solidaria y estrecha entre ambos países se extendería hacia distintas esferas de la agenda bilateral, disminuyendo los aspectos conflictivos de la relación. Formar parte de América del Norte, una región económica conducida por la potencia estadounidense, colocaría a México en una situación de privilegio y estaría en posibilidades de insertarse en la dinámica del comercio internacional con mayor grado de competitividad. Así, la teoría de la interdependencia quedaba como anillo al dedo para quienes abogaban por la formalización de las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos. Si la interdependencia en la relación bilateral era inevitable, más valía entrar en esa dinámica de la manera menos conflictiva posible, y ello sería a través de la cooperación y de cauces formales e institucionales que definieran las reglas del juego de la integración económica.

A partir de la década de 1980, debido a una serie de cambios en la relación bilateral, tales como los problemas del narcotráfico y la migración, la crisis de la deuda, la creciente integración económica, el fenómeno de interdependencia entre México y Estados Unidos se hace aún más evidente, y ya no puede negarse el grado de interconexión de ambas sociedades. Esto puso por segunda ocasión en el centro del debate académico y político el enfoque teórico de Keohane y Nye.

Se comenzó entonces a señalar dentro de los círculos políticos y académicos que desde la perspectiva de la dependencia se tiende a exagerar los problemas de México en su relación con Estados Unidos y que sólo consigue que se promueva el

²⁴ Méndez Silva, Ricardo; “Las relaciones México-Estados Unidos”, Gómez-Robledo Verduzco, Alonso; *Relaciones México-Estados Unidos ...*, op. cit., p. 304.

resentimiento y no la búsqueda de soluciones para lograr una mejor relación con el vecino del Norte a fin de impulsar la cooperación que ayude al desarrollo nacional. De ahí que el enfoque de la interdependencia planteó una relación bilateral más optimista y especial, en donde puedan estrecharse lazos de cooperación y amistad mutua.

La preocupación de los estudiosos de las relaciones entre México y Estados Unidos por analizar la utilidad de las propuestas analíticas sustentadas por el enfoque de la interdependencia compleja, condujo a que en 1988 la Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México–Estados Unidos publicó un informe bajo el título *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*²⁵, que destacaba los cinco aspectos fundamentales de la relación bilateral (economía, migración, narcotráfico, política exterior y educación), al tiempo que proponía ciertas recomendaciones a los gobiernos de ambos países con el fin de contribuir a mejorar la relación en dichas áreas a través de la colaboración mutua.

El referido informe encuentra que sin duda la relación entre México y Estados Unidos está llena de profundas asimetrías, generadas por la distinta – y en muchos sentidos polarizada— estructura política, económica, social, cultural, histórica, etc. de ambas naciones; sin embargo, no es posible negar que estos países “... se están volviendo cada vez más interdependientes [y que] todas estas transformaciones producen problemas, pero también generan oportunidades. El reto es aprovechar todo el potencial que encierran estas oportunidades.”²⁶ Así, ese gran desafío que imponía la interdependencia a ambas naciones era que, a pesar de las diferencias, lograran encontrar cauces de cooperación aún en los temas más conflictivos (narcotráfico y migración).

Por su parte, Robert O. Keohane intentó aplicar los conceptos de su propuesta teórica al estudio de la relación entre los países desarrollados y los países menos desarrollados, la cual en su primera obra no había sido analizada, debido a que planteaba, junto con Joseph S. Nye, que cuando las interconexiones tienen lugar entre actores extremadamente desiguales era indudable que se trataba de una relación de total subordinación y no de interdependencia, ya que ésta implica tanto costos como

²⁵ Comisión sobre el Futuro de las Relaciones México–Estados Unidos, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.

²⁶ *Ibidem*, p. xii.

beneficios recíprocos para los involucrados. Así, para explicar la utilidad de la teoría de la interdependencia compleja en las relaciones asimétricas entre México y Estados Unidos, Keohane diseñó tres esquemas distintos:²⁷

- *Metáfora de las bandas o canales de transmisión.* Subraya las asimetrías y restricciones recíprocas de ambos Estados al verse limitados por su acción. Así, aunque el país más poderoso tenga a su alcance elementos de poder y capacidad de negociación mayores y sea menos vulnerable que el país débil, de igual forma se ve afectado por eventos externos sobre los cuales no puede ejercer control total, por ejemplo la migración y el narcotráfico.

- *Metáfora de los elefantes y el pasto.* Señala que para los países pequeños formar parte de un determinado bloque económico, caracterizado por una relación de interdependencia compleja, es un arma de doble filo. Por un lado, puede disminuir su autonomía política, pero por otro, si queda fuera de dicho grupo, aumentan los costos de ser excluido. También señala que la competencia entre los países grandes puede afectar a los pequeños: «cuando los elefantes pelean pisotean el pasto».

- *Metáfora de los foros de negociación.* Destaca que aún cuando en una relación de interdependencia compleja un país fuerte tiene mayores márgenes de negociación frente a uno más pequeño, éste también puede obtener ventajas. Esto es, en lugar de enfrentarse al país poderoso y ocasionar conflictos que sólo le cobren mayores costos, puede crear estrategias que asesten contra sus puntos débiles.

La retórica de la interdependencia que abogaba por una integración económica de México con Estados Unidos ya no era sólo eso, sino que se estaba volviendo una realidad. Además, a diferencia de la fuerte crítica que había recibido el enfoque en los años setenta, ahora comenzaba a reconocérsele cierta utilidad para el análisis de las relaciones bilaterales, aunque siempre acompañado del adjetivo *asimétrica*, y se deja un poco de lado el escepticismo en los posibles lazos de cooperación entre ambos países.²⁸

²⁷ Keohane, Robert O.; “El concepto de interdependencia y el análisis de las relaciones asimétricas”, Torres, Blanca (Coord.); *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México–Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990, pp. 66-75.

²⁸ Rico F., Carlos; “Cooperación, conflicto e interdependencia: algunos elementos para el debate”, *Ibidem*, pp. 253-270.

El debate teórico entre dependencia e interdependencia de los años setenta y ochenta en el análisis de los vínculos México-Estados Unidos es substituido por el de interdependencia *versus* realismo a partir de la década de 1990. De esta manera, se sugiere que el enfoque de la interdependencia compleja sí resulta útil en el estudio de la relación bilateral, siempre y cuando no se encuentren involucrados los intereses prioritarios de Washington; en caso contrario, el realismo político resulta ser más explicativo.²⁹

Asimismo, se plantea que en términos de la interdependencia compleja, los intereses compartidos entre México y Estados Unidos no son suficientes para lograr acuerdos. La cooperación puede lograrse sólo en aquellos aspectos o momentos en que las asimetrías de poder no sean tan grandes --como sucedió durante la Segunda Guerra Mundial-- y por el contrario, cuando el poder relativo de ambos países sea muy asimétrico, prevalecerán las acciones unilaterales de Estados Unidos --por ejemplo en los temas de migración y narcotráfico--, ya que la cooperación no puede darse entre actores muy desiguales.³⁰

Durante estos años algunos estudiosos de las relaciones México-Estados Unidos señalaron que ya fuera en el marco de la dependencia o de la interdependencia, lo más importante era que a partir de los años ochenta estaba ocurriendo una creciente integración *de facto* entre las economías de ambos países.³¹ La interdependencia asimétrica era ya significativa e iba más allá de las normas expresadas en políticas nacionales y convenios bilaterales. Esta integración ha sido, desde el punto de vista histórico, un proceso natural en virtud de la proximidad geográfica y de las relaciones que en lo económico se han desarrollado desde el siglo XIX.

En este sentido, la nueva discusión epistémica comenzó a centrarse en la interdependencia y la integración, aunque en un primer momento ésta fue subteorizada, debido a que todavía la idea de una integración entre México y Estados Unidos no estaba muy arraigada entre los estudiosos y se insistía en que la interdependencia era

²⁹ Manuel García y Griego; “El comienzo y el final: la interdependencia estructural y dos negociaciones sobre braceros”, *Ibidem*, pp. 87-117. Este autor se refiere a la interdependencia compleja como “interdependencia asimétrica estructural”.

³⁰ Krasner, Stephen D.; “Interdependencia simple y obstáculos para la cooperación entre México y Estados Unidos”, *Ibidem*, pp. 45-61.

³¹ Urquidí, Víctor; “Bases de una mayor integración económica entre México y Estados Unidos”, *Ibidem*, p. 27.

el enfoque que explicaba mejor la relación bilateral.³² Sin embargo, la realidad era que cada vez se hacía más evidente dicha integración entre los sectores económicos de ambos países y no existía una teoría que pudiera dar cuenta de ello.

Lo que realmente estaba ocurriendo era una *integración económica informal* (procesos de interacción sin intervención de decisiones gubernamentales), la cual posteriormente daría paso a una *integración económica formal* (creación de instituciones intergubernamentales) con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1993 –y su entrada en vigor el 1º de enero de 1994--³³. Es de esta manera como la idea de integración comienza a permeear los estudios de las relaciones entre México y Estados Unidos; sin embargo, cabe señalar que no se desarrolla propiamente una teoría de la integración en América del Norte, como ocurrió en el caso del proceso en Europa.

Es así que la intensa relación bilateral en ámbitos tan distintos como el comercio de bienes y servicios, las finanzas, la cooperación, el narcotráfico, la migración, etcétera, ha creado una compleja y basta red de interconexiones que se extiende a ambos lados de la frontera. En consecuencia, se ha desarrollado una dinámica de interdependencia, la cual aunque caracterizada por la cooperación, no excluye el conflicto, donde los costos y beneficios económicos y políticos que experimenta uno, repercuten en el otro, aunque por supuesto no de la misma magnitud a causa de la relación desigual o asimétrica que hace profundamente vulnerable a nuestro país y sólo sensible a Estados Unidos. Al respecto, señala Edmundo Hernández-Vela lo siguiente: “la historia, la vecindad y la asimetría, en su conjunto, imprimen las características de una relación prácticamente sin parangón en el mundo contemporáneo, más por sus contrastes que por su armonía.”³⁴

Así, consideramos que una de las situaciones por las cuales México no ha podido diversificar sus vínculos externos es justamente la relación de interdependencia

³² Chanona Burguete, Alejandro; “Interdependencia vs. Integración: consideraciones teóricas sobre la integración económica formal entre México y Estados Unidos”, Dávila Pérez, Consuelo y Morales Aragón, Eliezer (Coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994, p. 42.

³³*Ibidem*, pp. 42-43.

³⁴ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; “México-Estados Unidos: relaciones políticas”, *Relaciones Internacionales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Vol. X , No. 45, mayo-agosto de 1989, p. 50.

e integración asimétricas que existe con Estados Unidos. Nuestro país se encuentra tan vinculado al principal centro económico y político del mundo que no ha logrado contrarrestar la enorme influencia económica y política que ejerce sobre él y construir contrapesos a dicha bilateralidad, al tiempo que se haga menos vulnerable a sus decisiones unilaterales y políticas internas. De igual manera, no ha conseguido descentralizar sus relaciones internacionales y extenderlas a todos los actores y en todos los ámbitos de la sociedad internacional con el fin de tener mayor margen de maniobra y abrir nuevos espacios de negociación frente a los polos de alto poder y en los foros multilaterales.

1.2. Consideraciones generales en torno a la política exterior

1.2.1. Conceptualización

Para una mejor comprensión de la política exterior, antes de definir este concepto consideramos importante comenzar haciendo lo propio con «política».

La política es la ciencia que estudia las relaciones de poder. El poder se vuelve político en el momento en que la sociedad adquiere un poder que la cohesiona y se divide entre gobernados y gobernantes; es decir, se produce una situación de mandato y obediencia. Edmundo Hernández-Vela la define como:

ciencia del *poder* organizado; es decir, de las relaciones de autoridad y obediencia establecidas tanto en las sociedades nacionales como en la sociedad internacional con el fin de lograr su propia supervivencia, unidad, cohesión y desarrollo.

[...]

Por otra parte, por extensión se suele entender como *política* a un conjunto de decisiones que definen conductas y establecen metas y cursos de acción, así como las medidas tomadas en su cumplimiento.³⁵

Este segundo sentido de la política es el que aquí nos interesa destacar. De esta manera, ese conjunto de decisiones que derivan en determinadas medidas o formas de actuar con un propósito específico es realizado por el ser humano, tanto en lo individual como en lo colectivo (una empresa, una organización, una escuela, un Estado, etcétera.

³⁵ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, op. cit., Tomo II, pp. 928-929.

En este último caso, son las denominadas *Políticas Públicas* y existen tantas como expresiones de las actividades y funciones que lleva a cabo el gobierno para alcanzar las metas fijadas en alguna materia específica, por ejemplo: interior, exterior, económica, fiscal, monetaria, educativa, social, industrial, comercial, cultural, entre otras. En el presente trabajo de investigación abordaremos algunas consideraciones en torno a la política exterior.

La política exterior no es un apéndice de la política interna, ni tampoco una esfera aislada, como muchas veces se ha pretendido señalar, sino que tal como plantea Edmundo Hernández-Vela "... es parte de la política general de la nación y al mismo tiempo causa y efecto de la política interna, a la que facilita, impulsa y respalda permanentemente..."³⁶ En la política exterior los espacios interno y externo siempre han estado entrelazados y constituyen la existencia y proyección del Estado. Lo que sucede es que las circunstancias históricas y geopolíticas son las que determinan el predominio de un ámbito sobre el otro.

En su sentido más amplio, la política exterior es la acción del Estado más allá de sus fronteras; es decir, es el instrumento que lo vincula con el medio internacional. José G. Cabra Ybarra la define como "... el conjunto de actitudes y decisiones del Estado, frente a otros Estados para el logro de propósitos y la defensa de intereses nacionales."³⁷ W. Burton afirma que "... la política exterior y estratégica existe para promover y proteger los intereses nacionales."³⁸ Por su parte, Silviu Brucan señala que "... los fines que una nación persigue fuera de sus fronteras representan la extensión o extrapolación de los intereses nacionales a nivel mundial."³⁹

La definición enunciada por Edmundo Hernández-Vela, la cual coincide con las anteriormente citadas, es la que consideramos más completa para los fines del presente trabajo de investigación, y es la siguiente:

Es el conjunto de políticas, decisiones y acciones, que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basado en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de

³⁶ Hernández-Vela S., Edmundo; "Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o acción", *Relaciones Internacionales*, op. cit., Nos. 80-81, mayo-diciembre de 1999, p. 124.

³⁷ Cabra Ybarra, José G.; "La política exterior de México frente al cambio", *Relaciones Internacionales*, op. cit., No. 62, abril-junio de 1994, p. 113.

³⁸ Burton, J.W.; *Teoría general de las relaciones internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987, p. 396.

³⁹ Brucan, Silviu; *La disolución del poder*, Siglo XXI, México, 1978, p. 129.

su evolución y experiencia histórica; permanentemente enriquecido y mejorado; por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras o que pueden repercutir al interior de las suyas; y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como de la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior.⁴⁰

Ahora bien, esta acepción conlleva otros conceptos íntimamente relacionados entre sí que consideramos importante definir por separado, sin pretender, de ninguna manera, realizar un análisis exhaustivo y detallado de los mismos, sino únicamente una aproximación a su papel en la política exterior dados los fines de este trabajo de investigación. Tales términos son: Estado, interés nacional, soberanía nacional y seguridad nacional.

1.2.1.1. Estado

Existen múltiples definiciones de Estado; sin embargo, éstas pueden agruparse en tres grandes concepciones: la jurídica, la política y la sociológica. Aquí citamos sólo una de cada una, las cuales son enunciadas por autores quienes son exponentes representativos de las mismas. Así, desde la visión del Derecho es "... una institución jurídico-política, compuesta de una población establecida sobre un territorio, y provista de un poder llamado soberanía."⁴¹ Desde la Ciencia Política, Norberto Bobbio lo entiende como "la máxima organización de un grupo de individuos sobre un territorio en virtud de un poder de mando."⁴² Finalmente, Asimismo, desde un sentido weberiano "... el Estado es aquella comunidad humana que en el interior de un determinado territorio [...] reclama para sí (con éxito) el monopolio por la coacción física legítima."⁴³

Ahora bien, una definición de esta categoría que aplica más propiamente a nuestra disciplina de Relaciones Internacionales la encontramos en la enunciada por Rafael Calduch: "... toda comunidad humana establecida sobre un territorio y con

⁴⁰ Hernández-Vela S, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional, op. cit.*, Tomo II, p. 935.

⁴¹ Seara Vázquez, Modesto; *Derecho Internacional Público*, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997, p. 79.

⁴² Bobbio, Norberto; *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 86.

⁴³ Weber, Max; *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, p. 1056.

capacidad para desarrollar sus funciones políticas y económicas, mediante la generación y organización de relaciones simultáneas de poder y de solidaridad que institucionaliza y proyecta hacia el exterior.”⁴⁴

De la fusión de estas posiciones doctrinales podemos decir que el Estado es entonces la entidad compuesta por elementos fundamentales que permiten diferenciarlo de otros actores internacionales: materiales (territorio definido, población y gobierno) e inmateriales (soberanía nacional y reconocimiento como sujeto internacional). Asimismo, es el órgano de dominación política que al interior ejerce la violencia legítima y lleva a cabo el ejercicio del poder a través de la coacción o del consenso, y al exterior funge como el ente que aglutina la voluntad general y se convierte en el actor fundamental de las relaciones internacionales.

El Estado es la principal unidad política a nivel nacional y el representante ante la comunidad mundial. A pesar de que hoy en día existen múltiples actores políticos y económicos con amplia capacidad de intervención en los asuntos internacionales, no ha dejado de ser el sujeto fundamental del sistema de relaciones en este ámbito, ya que goza frente a los otros de una competencia exclusiva para ejercer la función de organizar de la forma más avanzada a la sociedad. Este papel dominante del Estado en la sociedad internacional, su calidad de sujeto primario de Derecho Internacional se debe a que el Estado tiene facultades que ni las asociaciones económicas que hoy emergen como centros de poder podrían tener, como por ejemplo: el monopolio de la coerción, el derecho a declarar la guerra y a concertar la paz, celebrar tratados, de nombrar y recibir cuerpos diplomáticos, etcétera.

En este sentido, al ser el Estado reconocido jurídicamente para actuar frente a otros en el ámbito internacional, es también la única entidad facultada para formular y ejecutar la política exterior y el proyecto nacional de cada país. No obstante, cabe señalar que existen otros actores, tales como: la opinión pública, los partidos políticos, los grupos de presión, las organizaciones no gubernamentales, etcétera, que también pueden intervenir en la elaboración de dicha política fuera del marco institucional.

Ahora bien, si nos referimos al Estado-nación, éste es producto de la fragmentación que caracterizaban las relaciones de producción serviles, sucede

⁴⁴ Calduch Cervera, Rafael; *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991, p. 119.

entonces la cohesión económica y política implantados por la monarquía absoluta y la burguesía mercantil en los albores de la época moderna en Europa. El Estado-nación es un hecho histórico con una base material que identifica un estadio de desarrollo de la sociedad a partir del descenso del feudalismo y el ascenso del capitalismo. En este sentido, es el resultado del progreso de la burguesía liberal, la cual sostiene un aparato de dominación política y la formación de un mercado interno.

No obstante, asociar indisolublemente al Estado con la nación no resulta muy conveniente, debido a que este concepto hace referencia a una realidad socioeconómica bien delimitada que, aunque relacionada con el Estado, no puede quedar restringida a su ámbito. La nación atañe más a la identidad cultural, histórica, a los vínculos culturales, a la unidad de intereses y proyectos de vida común; en palabras de Edmundo Hernández-Vela S. la nación es:

la colectividad humana con rasgos comunes, propios y exclusivos, cuya voluntad general unifica a todos sus miembros y les permite establecer y desarrollar una vida política distinta, que saque a la luz su identidad genuina, sus características más peculiares, su propio sentido de la existencia y de la vida.⁴⁵

1.2.1.2. Interés nacional

Para Silviu Brucan, el interés nacional

... comprende los deseos que son estímulos fundamentales de la actividad de una nación en la política internacional y su contenido por consiguiente, puede aprenderse con mayor facilidad mediante el estudio de las relaciones sociales y nacionales que dan origen a esos deseos. Este contenido es, a la vez, histórica y socialmente relativo, pues depende y varía de acuerdo con las condiciones históricas y sociales.⁴⁶

Para Blanca Heredia en los países en desarrollo la élite gubernamental monopoliza la política exterior, definiendo el interés nacional y, por lo tanto, los principales objetivos de la actividad del Estado más allá de sus fronteras nacionales.⁴⁷

Al respecto, podríamos decir que el interés nacional constituye la meta primordial que tiene todo Estado, tomando en cuenta el conjunto de necesidades sociales,

⁴⁵ Hernández-Vela S., Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, op. cit., Tomo II, p. 681.

⁴⁶ Brucan, Silviu; *La disolución del poder*, op. cit., p. 133.

⁴⁷ Heredia, Blanca; “La relación entre política interna y política exterior ...”, op. cit, p. 123.

económicas y políticas de su sociedad a fin de preservar su propia supervivencia y desarrollo.⁴⁸ Los intereses nacionales no son permanentes, sino cambiantes de acuerdo a las situaciones imperantes en cada momento histórico y las condiciones particulares determinadas. Es necesario destacar que estos requerimientos de la población son interpretados por la clase en el poder, y se proyectan por medio de las decisiones y acciones que ésta tome en materia de política exterior.

Así, cuando se dice que la política exterior tiene como fin la defensa del interés nacional resulta muy ambiguo comprenderlo, debido a que valdría la pena preguntarse si dicho interés responde verdaderamente a las necesidades reales de la nación o sólo los grupos favorecidos interpretan la realidad interna y externa de acuerdo a su percepción personal e imponen sus intereses privados calificándolos de nacionales.

De ahí que resulta importante destacar que a pesar de que los intereses nacionales responden la mayoría de las veces a necesidades más particulares que generales, es decir, están sujetos a la interpretación que la clase en el poder haga de ellos, existen algunos que son fundamentales. Así lo señala Mario Ojeda:

... el interés nacional está sujeto a la interpretación que del mismo haga la clase, partido o grupo en el poder. Sin embargo, también se acepta que dentro del sistema del Estado-nación necesariamente existen ciertos intereses básicos, objetivamente identificables, como son la supervivencia como entidad soberana, la integridad territorial y la plena autonomía en las decisiones de política interna y externa.⁴⁹

El Estado mexicano salvaguarda, al amparo de su política exterior, los siguientes intereses nacionales: la defensa de la existencia del Estado como entidad independiente, junto con la protección de la integridad territorial; afirmar el ejercicio de su soberanía en las decisiones que adopta; explotar y aprovechar los recursos naturales en beneficio de la Nación, sin interferencia externa; impulsar la estrategia de desarrollo nacional; el respeto y cumplimiento de los principios de política exterior; colaborar en la conformación de un sistema internacional que apoye la realización del proyecto nacional.⁵⁰

⁴⁸ Velázquez Flores, Rafael; *Introducción al estudio de la política exterior de México*, 2ª ed., Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999, p. 34.

⁴⁹ Ojeda, Mario; *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1984, p. 79.

⁵⁰ Sepúlveda Amor, Bernardo; "Los intereses de la política exterior", Sepúlveda, César (Comp.); *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 17-18.

De esta manera, resulta muy importante definir la esencia del interés nacional porque sólo así se sabrá qué elementos son susceptibles de negociación y hasta qué punto, así como los aspectos que no deben estar a discusión de ninguna manera, como la soberanía nacional. Así se establecen límites para cualquier gobierno que asuma el poder.

1.2.1.3. Soberanía nacional

La soberanía es un elemento constitutivo del Estado y un principio fundamental de la política exterior y de la seguridad nacional. Su esencia se refiere al ejercicio de un poder que no está sujeto a otro poder. Se trata, por lo tanto, de un poder primario y original que no deriva de ningún otro.⁵¹

La categoría soberanía ha evolucionado a través del tiempo teniendo diferentes acepciones. Desde su aparición con Bodino cuando se le consideraba como el poder del monarca hasta la concepción actual de que ella radica originariamente en el pueblo, pero éste la delega a sus representantes, es decir, según el Derecho Internacional, que la soberanía es poseída sólo por el Estado. Es en este espíritu que nuestra Constitución Política consagra en su artículo 39 que “la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo”, y en el artículo 41, que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión”.⁵²

Tal como señala Edmundo Hernández-Vela, la soberanía nacional presenta dos vertientes fundamentales: la interna y la externa. En la primera, la soberanía significa:

... la autoridad completa y exclusiva que ejerce el Estado sobre todas las personas y cosas que se encuentran en su territorio, mediante el establecimiento de su propio régimen social, político, jurídico, económico, etcétera. En lo externo, la independencia y autonomía del Estado en sus relaciones con los demás Estados.⁵³

Así, en el plano interno no existe ningún ente que tenga un poder por encima del Estado. En el ámbito externo, el Estado es soberano en la medida que hace que sus decisiones, leyes y otros mecanismos sean respetados por los otros Estados. En caso

⁵¹ Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola; *Diccionario de política*, 5ª ed., Siglo XXI, México, 1988, p. 1534.

⁵² MGH; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, McGraw Hill, México, 2003, p. 47.

⁵³ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional, op. cit.*, Tomo II, p. 1140.

contrario, cuando los demás Estados le impongan ciertos patrones de conducta para aplicarlos dentro de su territorio, la soberanía se ve fuertemente reducida.

La soberanía se basa en tres pilares del edificio jurídico internacional: el respeto recíproco de la soberanía nacional, la no injerencia de otros Estados en los asuntos que son de su exclusiva competencia y la igualdad jurídica de los Estados.⁵⁴

1.2.1.4. Seguridad nacional

Este concepto nació en Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial y se materializó con La Ley de Seguridad Nacional de 1947, la cual constituyó el Consejo de Seguridad Nacional y la Agencia Central de Inteligencia.⁵⁵ De ahí que muchos de los debates teóricos sobre este concepto han tenido como referente la interpretación estadounidense debido a su predominio en todos los aspectos al convertirse en la superpotencia occidental al finalizar la contienda internacional. En consecuencia, el uso del concepto se limitó exclusivamente a temas de defensa nacional que involucraran amenazas de agresión militar externas, con una gran influencia de ideas anticomunistas, por supuesto, lo cual justificó intervenciones y represión interna. Sin embargo, la seguridad nacional tiene un significado mucho más amplio desde un enfoque integral, tal como la define Edmundo Hernández-Vela S., es el:

conjunto de políticas, estrategias, normas, instituciones y acciones que tienden a la armonización plena de los elementos constitutivos del Estado, protegiéndolos y salvaguardándolos de actos o situaciones de cualquier naturaleza, internos o externos, que perjudiquen o afecten de alguna manera su integridad o su óptimo desempeño y aprovechamiento en el impulso del proceso de desarrollo y el progreso del país en todos los órdenes [...] se desenvuelve [...] en diferentes esferas de su vida nacional e internacional: social, económica, jurídica, política, estratégico-militar, etcétera, destacando o sobresaliendo alguna o varias de ellas según el desarrollo de la situación.⁵⁶

Así, la seguridad nacional supone el cuidado de amplios ámbitos importantes, tanto en el interior, como en el exterior, tales como, el desarrollo económico, la

⁵⁴ *Idem.*

⁵⁵ Velázquez Flores, Rafael; *Introducción al estudio de la política exterior de México*, op. cit., p. 35.

⁵⁶ Hernández-Vela S., Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, op. cit., Tomo II, p. 1094.

democracia, el bienestar social, los derechos humanos, la seguridad pública, el medio ambiente, las instituciones, la salud pública, etcétera.

Cada país debe crear su propia concepción de seguridad nacional con base a sus propias experiencias sociales, históricas, económicas, culturales, geográficas, así como tomando en cuenta las necesidades, problemas, valores, actitudes, fines y acciones que definen al propio Estado. De acuerdo con ello, es posible que para un Estado lo prioritario sean las amenazas externas, mientras que para otro lo sea la solución de problemas internos que afectan la protección de la seguridad nacional.

En este sentido, para nuestro gobierno actual "... la seguridad nacional tiene como metas principales velar por protección y preservación del interés colectivo, evitando en lo posible o minimizando cualquier riesgo o amenaza a la integridad física de la población y de las instituciones..."⁵⁷ Asimismo, plantea que dicha estrategia es un instrumento para la preservación de los verdaderos intereses nacionales y para el avance democrático. Los dos principios rectores de la seguridad nacional son: defender la independencia, soberanía e integridad territorial nacionales y diseñar un nuevo marco estratégico de seguridad nacional, en el contexto de la gobernabilidad democrática y del orden constitucional. De manera general, los temas más importantes que el gobierno mexicano concibe como amenazas a la seguridad nacional son: el tráfico de drogas y la delincuencia organizada, el terrorismo internacional, la pobreza extrema, la situación de los migrantes extranjeros en territorio mexicano y viceversa.

1.2.2. Objetivos y principios

La política exterior de los Estados que nacen a la vida independiente enfrentados a un cúmulo de problemas internos y externos --internos, debido a su condición geográfica, su grado de desarrollo y funcionamiento del régimen político; externos, porque se encuentran subordinados a la estructura del sistema internacional-- se reduce principalmente a buscar la seguridad, el financiamiento, el reconocimiento y el prestigio de los más avanzados.

⁵⁷ Citado por *Ibidem*, pp. 1102-1103.

Así, aún cuando los países en desarrollo extienden la política fuera de sus fronteras, continúan brindando la mayor parte de su atención al ámbito interno debido a que el principal objetivo es su constitución como Estado independiente; mientras que lo externo es sólo una extensión de ésta y se encuentra determinada por el medio internacional. En el caso de los países de América Latina, su política exterior es condicionada principalmente por la influencia de la relación con Estados Unidos, al mismo tiempo que busca consolidar y legitimar la permanencia de los grupos que detentan el poder y control político del Estado. Por ello, pareciera que la política exterior se subordina a la interna; sin embargo, tal como apunta Blanca Heredia:

la política exterior se ubica en la intersección de la dimensión nacional y la internacional, ambas influyen profundamente una en otra y por ello, aunque la política exterior aparece las más de las veces como extensión de la interior, se halla estructuralmente condicionada por el medio internacional.⁵⁸

Los objetivos de la política exterior "... son aquellos propósitos que un gobierno establece para satisfacer las necesidades de la población"⁵⁹; es decir, el conjunto de metas o aspiraciones que guían el actuar de un Estado en el ámbito internacional. Éstos no son permanentes e inmutables, sino que responden a las circunstancias internas y externas de un momento histórico determinado. Así, para los países en desarrollo, especialmente durante la primera fase de su vida independiente, sus propósitos fueron ayudar a establecer el orden y el control internos, así como la defensa de la recién adquirida independencia política y el reconocimiento internacional.⁶⁰

El caso de México no podía ser distinto, y en el primer siglo de vida independiente la política exterior tuvo como principal objetivo salvaguardar la existencia del nuevo Estado y obtener el reconocimiento de la sociedad internacional como nación independiente; en la segunda mitad del siglo XIX fue defender su integridad territorial ante las constantes intervenciones de las grandes potencias; en el período del Estado de la Revolución Mexicana, su objetivo principal sería la afirmación de sus principios y la defensa de los recursos naturales; posteriormente, fue la promoción de un desarrollo

⁵⁸ Heredia, Blanca; "La relación entre política interna y política exterior: una definición conceptual. El caso de México", Garza Elizondo, Humberto (Comp.); *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986, p. 125.

⁵⁹ Velázquez Flores, Rafael; *Introducción al estudio de la política exterior de México*, op. cit., p. 38.

⁶⁰ Heredia, Blanca; "La relación entre política interna y política exterior...", op. cit., p. 122.

económico autónomo; y a partir de los años ochenta, ha sido la continuidad de un modelo económico neoliberal.

Así, los objetivos de la política exterior de México y de cualquier país van cambiando a lo largo del tiempo como resultado de su adaptación a la realidad de determinado momento histórico. De hecho, cada gobierno en turno debe establecer claramente sus objetivos en el ámbito exterior, formulando además sus líneas de acción y sus instrumentos para alcanzarlos. No obstante, existen algunos que son fundamentales y esenciales y que, por lo tanto, no deben transformarse en cada cambio de gestión, tales como: la defensa de la soberanía nacional y de la integridad del territorio nacional --el cual es, sin duda, el prioritario en razón de que el primer fin de todo Estado es garantizar su propia existencia--, el derecho de autodeterminación e independencia, la plena autonomía en las decisiones de política interna y externa, aumentar las posibilidades de bienestar general de la población, entre otros. Como señala Gloria Abella Armengol, “el objetivo primario de la política exterior no puede ser otro que servir a un proyecto nacional que construya las bases económicas, políticas y sociales para que los mexicanos tengan mejores condiciones de vida.”⁶¹

Además, estos objetivos fundamentales no pueden ser alterados por los distintos gobiernos debido a que están sustentados en los principios consolidados en el cuerpo doctrinario de la política exterior de México. Dichos principios, producto de su propia experiencia histórica marcado por las constantes agresiones, amenazas, intervenciones y presiones externas, fueron elevados a rango constitucional en 1988, plasmándolos en la fracción X del artículo 89, y son los siguientes:⁶²

- la autodeterminación de los pueblos,
- la no intervención,
- la solución pacífica de controversias,
- la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales,
- la igualdad jurídica de los Estados,
- la cooperación internacional para el desarrollo, y

⁶¹ Abella Armengol, Gloria; *Revista del Senado de la República*, Senado de la República, México, Vol. 3, No. 7, abril-junio de 1997, p.96.

⁶² MGH; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., p. 86.

- la lucha por la paz y la seguridad internacionales

A estos siete principios normativos, se suman otros preceptos importantes en la política exterior de nuestro país: la defensa de los derechos humanos, la soberanía sobre los recursos naturales, la defensa y práctica del derecho de asilo; la búsqueda de una justicia económica internacional; el respeto al pluralismo ideológico; la búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional y; la solidaridad latinoamericana.⁶³

1.3. La diversificación de los vínculos exteriores de un Estado

1.3.1. Hacia una definición

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española el término «diversificar», proviene del latín *diversificare* y significa “convertir en múltiple y diverso lo que era uniforme y único.”⁶⁴ Dicho en otras palabras, es hacer diversa una cosa de otra.

Ahora bien, adaptando esta definición al ámbito de nuestra disciplina de Relaciones Internacionales, la diversificación de los vínculos exteriores de un Estado consistiría sencillamente en ampliar el número de actores internacionales⁶⁵ con los cuales establece determinado tipo de contacto. Sin embargo, resulta muy superficial, y hasta cierto punto imprecisa, debido a que únicamente tomaría en cuenta el aspecto cuantitativo y no cualitativo del término. Por ello, es necesario intentar construir un concepto más completo.

El ser humano es un ente social y tiende por definición a relacionarse con sus semejantes porque necesita de ellos para desarrollarse como tal. Así también ninguna

⁶³ Solana, Fernando; *Principios y objetivos de la política exterior de México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Textos de Política Exterior, Núm. 2, 1989, pp. 5-6.

⁶⁴ RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, Tomo 4, 2001, p. 568.

⁶⁵ Entendemos como actor internacional a “... todo grupo social que, considerado como una unidad de decisión y actuación, participa eficaz y significativamente en aquellas relaciones definidas previamente como fundamentales para la estructuración y dinámica de una determinada Sociedad Internacional.” Ver Calduch Cervera, Rafael; *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, p. 106. Entre dichos actores ubicamos al Estado, las organizaciones internacionales gubernamentales y las no gubernamentales, los mecanismos de integración regional, las empresas transnacionales, los grupos de presión, los sindicatos, los partidos políticos, y al propio individuo.

sociedad en el mundo puede desenvolverse de manera aislada del resto, ya que requiere de las otras colectividades debido a que no es plenamente autosuficiente.

Por ello, todo Estado constituido como una entidad independiente busca establecer y fortalecer sus respectivos sistemas de relaciones con los otros Estados que ya forman parte de la dinámica internacional. Dichos vínculos externos se realizan en función de sus realidades y necesidades, principalmente las geopolíticas⁶⁶, con el fin de consolidar su proyecto nacional en el ámbito interno, así como de legitimar su presencia y defender sus intereses en el exterior.

Al respecto, Leopoldo González Aguayo señala que la diversificación de relaciones internacionales de un país obedece a razones tanto internas como externas. Dentro de las primeras, destaca el mantenimiento de la estabilidad entre los diferentes grupos y fuerzas que actúan en la dinámica interna. En las segundas, sobresalen las que obedecen a argumentos geopolíticos básicos, tales como establecer relaciones con los Estados geográficamente inmediatos, esto es, los países vecinos, y al mismo tiempo buscar vínculos con la potencia hegemónica en turno, aunque ésta no se encuentre dentro de su entorno inmediato.⁶⁷

A lo anterior, podríamos agregar que la diversificación tiene una doble condicionalidad: interna y externa. Esto es, por un lado, se encuentra determinada por las necesidades y realidades de las circunstancias domésticas –económicas, políticas y sociales-- del sistema político. Mientras que por otro, se ve supeditada a la posición y rol del país en la estructura internacional y a los cambios ocurridos en este escenario y que intervienen indudablemente en el ámbito nacional. Así, la diversificación, en tanto estrategia de la política exterior de un Estado, también se ve fuertemente influenciada por la intersección de las esferas interna y externa.

Tomando como base las consideraciones anteriores, podemos definir la diversificación de relaciones no sólo como un instrumento muy importante de la política exterior de cualquier país, sino como una estrategia instrumentada a través de un

⁶⁶ Entendemos por geopolítica “aquel método de conocimiento que apoya a la dirigencia de cualquier sociedad o nación, de conformidad con los objetivos del proyecto nacional, permitiéndole conocer y evaluar con precisión los diversos y complejos recursos de que esta última dispone –o carece--, a fin de actuar en consecuencia. González Aguayo, Leopoldo; “La política de la diversificación de las relaciones internacionales de México”, Sepúlveda, César (Comp.); *La política internacional de México ... op. cit.*, p. 102.

⁶⁷ *Ibidem*, p. 116.

conjunto de acciones y decisiones encaminadas a balancear y contrapesar los vínculos externos del Estado, ya sean económicos, políticos, sociales, culturales --y de cualquier índole-- frente al peligro que implica una desproporcionada concentración de todos sus asuntos internacionales en un solo país o en unos cuantos.

Es importante señalar que la diversificación está regida por un orden de prioridades e intereses. Entendiendo por priorizar en nuestra disciplina de Relaciones Internacionales "... el acto de discriminar o estimular, privilegiando o preferenciando, las iniciativas de cualquier índole, a favor o detrimento de alguno o varios de los múltiples actores que existen y actúan en este vasto medio."⁶⁸ Así, cada Estado le confiere a sus relaciones con otros actores internacionales diferentes niveles de primacía dependiendo del grado de cuidado, importancia y atención que le merezcan al tipo de régimen político, en función del modelo de desarrollo económico. De esta manera, la escala de prioridades varía según el momento histórico determinado de cada sociedad nacional.⁶⁹

La diversificación de los vínculos exteriores de un Estado no sólo supone una multiplicidad de países, regiones y otros actores internacionales con los cuales se establecen dichos lazos. Una apreciación global de la diversificación supone también una multiplicidad en distintos ámbitos. Esto es, una variedad en los temas, ya que dicha política no se da solamente en el aspecto económico, sino también, y no menos importantes, en el político, social, cultural tecnológico, social, de cooperación, etcétera.

Asimismo, la diversificación implica el despliegue de una gran variedad de mecanismos de vinculación internacional, entre las que destacan: la diplomacia personal; la ampliación de relaciones diplomáticas; la apertura de embajadas y consulados; la suscripción de acuerdos comerciales; la participación en organismos económicos, de cooperación internacional, de concertación política y de integración regional; las comisiones binacionales.⁷⁰

Sin embargo, la diversificación de las relaciones internacionales de un país va mucho más allá del número de las visitas oficiales de un mandatario a un gran número

⁶⁸González Aguayo, Leopoldo; "Teoría de las prioridades internacionales de México", *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, Vol. XII, No. 48, mayo-agosto de 1990, p. 6.

⁶⁹Leopoldo González Aguayo desarrolló un enfoque para explicar las prioridades internacionales de México de 1940 a 1990, identificando en ellas distintos grados de interés, y lo caracterizó utilizando un esquema formado por círculos concéntricos en torno a un eje vertical. Ver *Ibidem*, pp. 6-15.

⁷⁰ De Icaza, Antonio; "La política de diversificación. Una apreciación global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.*, No. 44, julio-septiembre de 1994, pp. 81-83.

de países y, a la inversa, del recibimiento de Jefes de Estado y de Gobierno, o de extender el número de representaciones diplomáticas y consulares en todo el mundo, o bien, de suscribir acuerdos bilaterales y multilaterales en materia económica y comercial con un cúmulo de naciones.

Los objetivos de la diversificación pueden ser múltiples y mutables, dependiendo de las circunstancias internas e internacionales del momento histórico determinado. Sin embargo, existen propósitos fundamentales que son el eje de dicha estrategia,

... la diversificación presupone como máximo objetivo poder realizar el proyecto nacional de un país, a través de reencontrar el consecuente equilibrio, mucho más que en el sentido estricto de sus respectivos lazos y relaciones, en aquel más amplio y vasto de sus condiciones externas.⁷¹

Podríamos decir que otros objetivos primordiales son: minimizar la vulnerabilidad y dependencia, sobre todo económica, de un país y fortalecer la autonomía en sus posiciones y decisiones respecto a los temas del acontecer mundial, a través de la ampliación de sus ámbitos de acción y afirmación de su capacidad de negociación internacional.

El espacio de acción de un Estado puede entenderse como "...la capacidad que tiene una sociedad en una situación concreta, de decidir autónomamente sobre sus fines, la realización de sus intereses y también la capacidad de llevarlos a cabo"⁷². En principio, puede ser ampliado, pero si no se utiliza corre el riesgo de ser desaprovechado o restringido.

La capacidad de negociación internacional de un país es "...la posibilidad de lograr metas estatales con base en ciertas circunstancias tanto nacionales como internacionales."⁷³ Así, es todo aquello que le permite al Estado alcanzar sus metas y objetivos propuestos. Por eso, como señala Roberto Peña Guerrero, "...la negociación internacional no es un fin en sí misma, sino un medio necesario de la política exterior de cualquier Estado."⁷⁴

⁷¹ González Aguayo, Leopoldo; "La política de diversificación ...", *op. cit.*, p. 103

⁷² Citado por Malhlod, Günter; "¿Primacía o interdependencia? La relación de política interior y política exterior en países en vías de desarrollo; el caso mexicano", *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, Vol. IX, No. 38, enero-abril de 1987, p. 72.

⁷³ Velázquez Flores, Rafael; *Introducción al estudio de la política exterior de México*, *op. cit.*, p. 44.

⁷⁴ Peña Guerrero, Roberto; "México y sus instrumentos de negociación internacional", *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, Vol. XI, No. 32, abril-junio de 1984, p. 47.

En la capacidad de negociación internacional intervienen factores tangibles e intangibles que el Estado utiliza en sus vínculos con el exterior, tales como: la posición geopolítica internacional; el potencial humano; los recursos naturales; su desarrollo económico; el poder militar; la producción industrial y agrícola; el nivel educativo; el sistema político; las fuerzas sociales; su incidencia en el ámbito internacional; la imagen internacional; la situación internacional; etcétera. Sin embargo, no basta con que el Estado cuente con dichos elementos, sino lo importante es la manera como los maneje, como señala el mismo autor:

... se consideran como instrumentos de negociación internacional todos aquellos elementos, objetivos y subjetivos, internos y externos, utilizados por un Estado en sus relaciones externas. Y son los tipos de instrumentos y la forma de utilizarlos y manejarlos, lo que determina la estrategia a seguir en las negociaciones y, por ende, la capacidad política-diplomática de los Estados.⁷⁵

1.3.2. Fundamentación

Leopoldo González Aguayo plantea que en la diversificación de relaciones internacionales existen dos tipos de modalidades, a saber:⁷⁶

a) *Los sistemas de alta densidad.* Se refieren principalmente a las relaciones de tipo bilateral y directo, las cuales presentan un relativo alto costo, pero también numerosos y reales beneficios a largo plazo. Este tipo de vínculos externos están en posibilidad de mantenerlos básicamente los países desarrollados, ya sea con naciones del mismo grupo, o con los países menos desarrollados, ya de éstos también obtienen un alto nivel de rentabilidad.

b) *Los sistemas de baja densidad.* Son el tipo de relaciones que establece el grupo de países menos desarrollados con los mecanismos multilaterales de alcance mundial o regional, así como con los países vecinos.

Con base en esta clasificación, el autor considera que los países desarrollados son el grupo de naciones que verdaderamente instrumentan una política de diversificación de sus vínculos internacionales. Esto es debido a que una vez que

⁷⁵ *Ibidem*, p. 48.

⁷⁶ González Aguayo, Leopoldo; “La política de diversificación ...”, *op. cit.*, p. 120.

establecen relaciones bilaterales a través de un proceso de negociaciones prácticamente sencillo, no sólo logran consolidarlas, sino hacer tangibles los frutos que de dichos lazos obtienen en los distintos ámbitos –económico, social, tecnológico, político—. Es así como se logra configurar una extensa, compleja y sólida red que alberga un cúmulo de relaciones, no sólo entre dichos países, sino también con los países menos desarrollados.⁷⁷

De lo anterior, podemos sugerir que en la mayoría de los casos, el fundamento de la diversificación de relaciones internacionales de los países desarrollados es la instrumentación de la gran estrategia nacional que busca realizar cambios fundamentales en sus respectivas vidas sociales y económicas externas a fin de elevar el nivel de desarrollo de sus poblaciones.

En contraste, los países menos avanzados que fueron colonias de las grandes potencias y que al obtener su independencia política se incorporaron demasiado tarde a la estructura de poder mundial como actores de la sociedad internacional y sujetos de Derecho Internacional, han asumido la diversificación como una estrategia de necesidad especial. Esto es, como un instrumento vital para reafirmar su independencia y soberanía –y en cierta medida como sinónimo de éstas⁷⁸-- ante el acecho de los países poderosos.

Para este grupo de países tan solo el hecho de establecer relaciones con otros Estados no fue nada fácil debido a que obtuvieron su independencia política tardíamente y, por lo tanto, arribaron a la escena internacional más que como nuevos actores, como los últimos, lo cual condicionó su papel subordinado en la estructura del sistema mundial ya definida con espacios de poder determinados. Así, dichos países no tuvieron siquiera la oportunidad de tomar partido en las decisiones para configurar el medio internacional y la dinámica de sus relaciones; al contrario, tuvieron que ajustarse a las reglas del juego de un modelo ya existente.

De manera particular, el conjunto de naciones latinoamericanas nacieron a la vida independiente enfrentados a un sin fin de dificultades tanto internas como externas. Todas condicionadas por los objetivos fundamentales de sostener su régimen

⁷⁷ *Ibidem*, p. 121.

⁷⁸ De Icaza, Antonio; “La política de diversificación. Una apreciación global”, *op. cit.*, p. 79.

político, lograr la cohesión interna, salvaguardar la existencia del propio Estado y lograr su afirmación y legitimación como entidad soberana frente al grupo de países ya constituidos en el escenario internacional. Para estos países establecer vínculos con los demás Estados, pero sobre todo con los más avanzados, significaba una necesidad prioritaria y un imperativo debido a que se buscaba en ellos garantizar la seguridad, las fuentes de financiamiento, y por si fuera poco, la propia sobrevivencia; para conseguirlos, el requisito fundamental fue obtener el reconocimiento internacional, el cual se configuraba ya como una de las reglas del juego mundial a la cual tenían que ajustarse los recién llegados.

En el caso de México, en la primera mitad del siglo XIX su intento por conseguir el reconocimiento internacional fue de vital importancia, debido a que a pesar de haber alcanzado su independencia política de España, no gozaba plenamente de su soberanía en el plano internacional y, por tanto, no podía ejercer su calidad de sujeto de derecho internacional, pues aún no había logrado el reconocimiento *de jure* por parte de los demás Estados que formaban parte de la sociedad internacional. Nuestro país llevó a cabo importantes gestiones diplomáticas⁷⁹ para conseguir el reconocimiento de las potencias europeas (Inglaterra, Francia y España), Estados Unidos y El Vaticano, utilizándolos como bandera ante el resto de los países. El reconocimiento internacional sería el primer gran tema de las relaciones internacionales del México independiente en el cual se pondría a prueba la política de diversificación o del contrapeso, pero de ello y de los intentos posteriores trataremos en el siguiente apartado.

En ese sentido, el fundamento de la diversificación de los vínculos exteriores de nuestro país no es de ninguna manera distinto al del resto de los países menos desarrollados. La base de la diversificación ha sido la construcción de una política de equilibrios y contrapesos bajo la lógica de tratar de balancear nuestras relaciones, por medio del establecimiento de lazos con otros Estados y regiones, frente a la excesiva concentración de los asuntos del país —principalmente los económico y políticos— hacia el poderoso vecino del Norte, que se ha configurado a lo largo de la historia en un marco de relación asimétrica. Es por esto que el principal objetivo de la diversificación

⁷⁹ Para un análisis detallado de la labor diplomática de México en las negociaciones para obtener el reconocimiento internacional ver García Bosch, Carlos; *Problemas diplomáticos del México independiente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, 318 pp.

en México ha sido tratar de minimizar la dependencia económica y la enorme vulnerabilidad con respecto a uno de los centros más importantes de poder mundial.

El intento de lograr la diversificación de las relaciones internacionales ha sido una constante en las metas de todos los gobiernos de nuestro país motivado por el peso de la bilateralidad con respecto a Estados Unidos. Esta tendencia si bien ha sido producto de la inexorable vecindad geográfica y los lazos históricos inseparables, también se ha visto favorecida por los intereses del régimen político y el modelo económico mexicanos que han convertido el acercamiento con Estados Unidos en uno de los ejes rectores de la política exterior.

La diversificación de relaciones, en tanto estrategia de la política exterior, aunque presenta distintas vertientes como anteriormente hemos señalado, en México se ha instrumentado principalmente en dos ámbitos: el económico y el político.

El primero se ha realizado a través del establecimiento de vínculos comerciales con un mayor número de países de diferentes regiones, es decir, por la vía del intercambio de bienes, servicios y capitales mediante la suscripción de acuerdos y tratados bilaterales o multilaterales (Ver Cuadro 1). Ha tenido como objetivo, como hemos mencionado anteriormente, tratar de contrapesar la concentración de nuestra economía hacia la de Estados Unidos ante el peligro que representa depender de un solo mercado. Este aspecto de la diversificación ha sido al que se le ha conferido la mayor prioridad a partir de la década de 1990 –aunque cabe señalar que desde los primeros lazos que México estableció como país independiente con las potencias del siglo XIX (Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña) fueron comerciales, a través de tratados de comercio y navegación, precediendo y condicionando con estos vínculos incluso el reconocimiento político por parte de dichas naciones poderosas.

Cuadro 1

TRATADOS DE LIBERALIZACIÓN ECONÓMICA FIRMADOS POR MÉXICO

<i>País o Región</i>	<i>Nombre oficial</i>	<i>Fecha de firma</i>	<i>Fecha de entrada en vigor</i>
Estados Unidos Canadá	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	17 diciembre 1992	1º enero 1994
Costa Rica	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Costa Rica	5 abril 1994	1º enero 1995
Colombia Venezuela	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de Colombia y Venezuela (TLC G-3)	13 junio 1994	1º enero 1995
Bolivia	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República de Bolivia	10 septiembre 1994	1º enero 1995
Nicaragua	Tratado de Libre Comercio entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de Nicaragua	18 diciembre 1997	1º julio 1998
Unión Europea	Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo de Europa y sus Estados Miembros	8 diciembre 1997	1º marzo 2000
Chile	Tratado de Libre Comercio entre la República de Chile y los Estados Unidos Mexicanos*	17 abril 1998	1º agosto 1999
Israel	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y el Estado de Israel	10 abril 2000	1º julio 2000
Uruguay	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la República Oriental del Uruguay	29 diciembre 1999	15 julio 2004
El Salvador Guatemala Honduras	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y las Repúblicas de El Salvador, Guatemala y Honduras (Triángulo del Norte)	29 junio 2000	15 marzo 2001
AELC (Islandia, Noruega, Liechtenstein y Suiza)	Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)	6 noviembre 2001	1º julio 2001
Mercosur	Acuerdo de Complementación Económica No. 54 entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Parte del Mercado Común del Cono Sur (Mercosur)	5 julio 2002	5 enero 2006
Japón	Acuerdo para el fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón	17 septiembre 2004	1º abril 2005

* Substituyó al Acuerdo de Complementación Económica México-Chile el 22 de septiembre de 1992.

Fuente: datos obtenidos de la Secretaría de Economía.

Ahora bien, el aspecto político se ha dirigido principalmente a la búsqueda de mayores espacios de acción y márgenes de negociación internacional, a fin de mantener una autonomía en la toma de decisiones internas y en la definición de posiciones en el escenario mundial. Este aspecto ha brillado en algunas etapas de la historia de la política exterior de México, como destacaremos posteriormente. Sin embargo, el prestigio internacional que dieron tan lúcidas iniciativas diplomáticas a nuestro país no se tradujo en los logros palpables que resultaran de una verdadera diversificación. Asimismo, aunque el discurso gubernamental no pierde oportunidad para subrayar que en los últimos años México ha incrementado su presencia en el mercado mundial y se ha convertido en una potencia comercial y en un centro internacional de negocios, lo cierto es que tampoco se ha logrado una diversificación económica vía los acuerdos negociados en este rubro.

La importancia de la diversificación como estrategia de la política exterior de México radica en la urgente necesidad que tiene nuestro país por desconcentrar de Estados Unidos sus vínculos externos y estrecharlos con diversos países, regiones, organismos, etcétera, de la sociedad internacional. De seguir manteniendo el peso de la bilateralidad con Estados Unidos en esta nueva dinámica internacional conducida por la mundialización, corre el riesgo de debilitar aún más su soberanía, independencia y seguridad, y aumentar su vulnerabilidad ante las decisiones que se toman en el ámbito mundial, y sobre todo las que tienen lugar al Norte de nuestra frontera. Tal como señala Bernardo Sepúlveda:

Diversificar las relaciones internacionales de México, en especial las de índole económica, debe ser un objetivo fundamental por los riesgos implícitos en depender vitalmente de un mercado, de una fuente de financiamiento y de una corriente de inversión. No se pueden ni deben ignorar realidades geopolíticas y geoeconómicas. Pero, ampliar márgenes de maniobra para el Estado mexicano, multiplicando los socios económicos y poniendo en ejecución un proyecto político de gran envergadura [...] deberá constituir una estrategia destinada a asegurar un mayor número de opciones.⁸⁰

En este sentido, México debe consolidar sus vínculos externos con todos los actores internacionales y en todos los ámbitos con el fin de contrarrestar la enorme influencia económica y política que ejerce Estados Unidos en nuestro país y construir

⁸⁰ Sepúlveda Amor, Bernardo; “Los intereses de la política exterior”, *op. cit.*, pp. 24-25.

contrapesos a dicha bilateralidad, al tiempo que nos hagamos menos vulnerables a sus decisiones unilaterales y a sus políticas internas. De esta manera, podremos tener mayor margen de maniobra y abrir nuevos espacios de negociación internacional frente a los centros de alto poder económico y político del mundo, así como en los organismos multilaterales. Al respecto, destacan las palabras de Edmundo Hernández-Vela Salgado:

Nuestra política exterior no puede ni debe tener como único o casi exclusivo punto de referencia a Estados Unidos. El mundo está cambiando y el horizonte se está ampliando, lo que propicia y facilita una verdadera transformación de nuestra estrecha visión. Despojémonos de todo aquello que nos ha autolimitado en nuestras reales expectativas de acción en la sociedad internacional⁸¹.

⁸¹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; “Política exterior de México”, *Crónica Legislativa*, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, México, No. 12, Año VI, diciembre 1996-enero de 1997, p. 22.

2. Perspectiva histórica de la diversificación en la política exterior de México

2.1. Del México independiente a la República restaurada

En 1821, después de trescientos años de coloniaje español, México consumó su independencia política y con ello su constitución como un Estado en el sentido formal y jurídico, teniendo en cuenta la definición que hemos apuntado en el capítulo anterior. Sin embargo, aún no lograba su consolidación como Estado nacional, debido a que el movimiento emancipador de 1810 no había eliminado la herencia colonial y, por lo tanto, no existían los elementos característicos de éste, tales como: un desarrollo capitalista, una clase liberal burguesa de envergadura nacional, una idea de nacionalidad, un proyecto nacional, una fuerza hegemónica capaz de ganar el consenso social y político de la población como consecuencia de la pugna constante y polarizada entre las facciones liberal y conservadora. El período en la historia de México conocido como de «anarquía»⁸², precisamente, sentaría las bases para que éstos aparecieran durante la segunda mitad del siglo XIX.

En ese sentido, en términos generales, no podemos hablar de la existencia de una política exterior tal como la hemos definido en el capítulo precedente, ya que para que ésta exista es requisito *sine qua non* el Estado-nación como la entidad facultada para instrumentarla a través de su gobierno y con base en un proyecto nacional. Así, al nacer nuestro país a la vida independiente, formalmente se insertó como Estado soberano a la comunidad internacional; sin embargo, dada la falta de una organización jurídica, política, social y económica, no tenía la capacidad de establecer relaciones con otros países en términos de igualdad soberana ni de poseer un margen de negociación con el exterior.

Cabe destacar, sin embargo, que esto de ninguna manera significa que México no pudiera llevar a cabo acciones frente a los demás países; al contrario, como

⁸² Etapa en la historia de México comprendida desde la consumación de la independencia política en 1821 hasta la Revolución de Ayutla en 1854. Es caracterizada así debido al clima de inestabilidad en todos los aspectos que privaba en el país; sin embargo, más que una etapa de desorden total significó un período de transición entre la forma de vida política, social, cultural, económica y cultural heredada de la época colonial y el establecimiento de una nueva estructura producida por el movimiento de independencia sobre la base de la acumulación y de otras formas de dominación. Ver Cueva, Agustín; *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, 13 ed., Siglo XXI, México, 1990, 275 pp.

cualquier Estado tuvo la necesidad de desarrollar actividades y asumir posiciones y actitudes explícitas en el contexto internacional. Las diferentes formas de gobierno que experimentó nuestro país valoraron la importancia de estrechar vínculos y tomar medidas y decisiones más allá de las fronteras nacionales. Por ello, el 4 de octubre de 1821 la Regencia y la Junta Gubernativa del apenas constituido imperio mexicano procedieron a la organización del gobierno que debería regir sus destinos. Se crearon entonces cuatro Secretarías de Estado, entre ellas, la de Relaciones Exteriores, “encargada de analizar las perspectivas de la política exterior mexicana para formular las recomendaciones adecuadas”⁸³, así como de vigilar y cuidar los más altos intereses del nuevo Estado.

Tampoco puede negarse que el gobierno recién establecido estaba dotado de una visión amplia del significado de la posición y el papel de México en la comunidad internacional, ya que desde el principio mostró una preocupación por sus relaciones exteriores y una idea clara de la manera como debía conducirlas. Esto revela el informe de la Comisión de Relaciones Exteriores presentado a la Soberana Junta Gubernativa el 29 de diciembre de 1821, el cual clasificaba las relaciones de México con los demás países de la siguiente manera: por naturaleza con Guatemala, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia; por dependencia con Cuba, Filipinas y Puerto Rico; por necesidad con El Vaticano y; por política con España, Francia y los países de América Latina.⁸⁴

Por ello, los gestores del Estado nacional en el siglo XIX vislumbraron la idea de hacer diversas las relaciones internacionales de México, así como de otorgarles la importancia, la valoración y el cuidado que requerían, logrando una brillante obra diplomática gracias a la cual debemos una gran parte de nuestra historia. Sin embargo, el intento de formulación de medidas y recomendaciones con una dirección propia hacia el exterior, aunque con una concepción reducida, se vería minado por la serie de problemas tanto nacionales como internacionales que nuestro país tuvo que enfrentar durante un largo período de tiempo.

⁸³ Seara Vázquez, Modesto; *La política exterior de México*, Editorial Harla, México, 1985, p. 38.

⁸⁴ *Ibidem*, pp. 229-242.

Así, aunque en esta primera etapa de vida independiente de México no puede hablarse de diversificación de sus relaciones exteriores como una estrategia de política exterior, porque ésta no existía como tal, sí podemos afirmar que tuvo una visión definida de lo que debían ser sus relaciones con los demás Estados, y en este sentido, la noción de hacerlas diversas ante el peligro que significaba tener como vecino a una nación con un claro expansionismo territorial y con actitudes intervencionistas, justificados en la doctrina Monroe y el Destino Manifiesto.⁸⁵

Ahora bien, para que México pudiera establecer relaciones con otros Estados era necesario que le fuera reconocido su papel exclusivo de sujeto de derecho internacional. Por ello, trató de conseguir el reconocimiento legal --debido a que éste solo se había otorgado *de facto* en 1821, pero no *de jure*, ya que para los demás países el movimiento insurgente no fue más allá de ser un movimiento rebelde interno-- de los Estados que en aquel momento eran los más importantes y beneficiosos: las potencias europeas (Inglaterra, Francia y España), por ser las más fuertes económicamente y podían otorgar los tan necesarios créditos; la Santa Sede, por la mayoría católica del pueblo mexicano y porque la religión podía significar un factor de cohesión interna; y Estados Unidos, por su vecindad geográfica. Así, como apunta Carlos García Bosch, "si cualesquiera de estos Estados hacía el reconocimiento de la nación independiente y admitía su personalidad de jure, México podría esgrimirlo como estandarte ante los que no se atrevieran todavía a hacerlo."⁸⁶

Estados Unidos extendió su reconocimiento a México en marzo de 1823 – aunque envió representante oficial hasta 1825--, pero, obviamente, no por solidaridad hacia el movimiento independiente como se hubiera esperado después de haber sido su fuente de inspiración, sino por el temor y la competencia con Inglaterra. Este país europeo retrasó su aprobación debido a que esperaba que España lo hiciera primero,

⁸⁵La Doctrina Monroe se basó en cuatro preceptos: 1) oposición al sistema monárquico en el continente americano; 2) oposición a establecer la colonización por parte de alguna potencia europea; 3) derecho de Estados Unidos a interponerse en los asuntos de América si hubiera una intervención europea en éstos; 4) una intervención en América sería considerada como un acto hostil hacia Estados Unidos. Quintanilla, Luis; "La política internacional de la Revolución Mexicana", *Foro Internacional*, *op. cit.*, Vol. 1, No. 5, julio-septiembre de 1964, pp. 9-12. El Destino Manifiesto refiere la concepción de que los Estados Unidos es el pueblo escogido por Dios para crear el mundo de sociedad perfecta que debe extenderse a todo el planeta. Galeana, Patricia, "La disputa por la soberanía", SR; *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, LVII Legislatura, Cámara de Senadores, México, Tomo III, 2000, p. 19.

⁸⁶ García Bosch, Carlos; *Problemas diplomáticos del México independiente*, *op. cit.*, p. 260-264.

pues no deseaba más enfrentamientos con ésta; sin embargo, cuando se dio cuenta de que no reconocería a su antigua colonia, y al contrario, intentó reconquistarla⁸⁷, y eso obstaculizaba sus intereses comerciales, decidió hacerlo el 6 de abril de 1825 mediante el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación. Las negociaciones con Francia, uno de los países que más intereses comerciales tenía en México, habían comenzado desde 1827, cuando se firmó un acuerdo comercial que podía entenderse como un reconocimiento *de facto*, pero el *de jure* llegó en 1831. Finalmente, fue la muerte del Rey español Fernando VII el hecho que produjo que finalmente declinaran su gobierno y sus tendencias coloniales en Latinoamérica. Así, en diciembre de 1836 España, por iniciativa propia, reconoció a México como Estado soberano. El Vaticano hizo lo propio tan sólo unos días después.⁸⁸

Con la obtención de los tan anhelados reconocimientos, nuestro país comenzó a establecer paulatinamente sus vínculos diplomáticos con el resto del mundo; sin embargo, a decir de Genaro Estrada, “después del Tratado de Guadalupe-Hidalgo, la baja de nuestra relaciones internacionales [era] evidente.”⁸⁹ México sólo mantenía lazos con algunos países de América Latina, Estados Unidos, Reino Unido, Francia, España, Prusia y Bélgica. La Santa Sede no quiso ni siquiera establecerlas con un país débil como México, a pesar de la intolerancia religiosa a favor de la religión católica que sus gobiernos manifestaron hasta 1857. Además, con los latinoamericanos no eran muy activas y estaban reducidas al aspecto comercial y peor aún, con Guatemala eran tensas debido al problema de los límites; con las naciones europeas, había buscado en Inglaterra y Francia un mediador que fungiera como garante de las obligaciones que resultaran respecto a la fijación de los límites territoriales, pero ambas no estuvieron dispuestas a intervenir a favor de nuestro país y en contra de Estados Unidos, por lo demás, eran difíciles ya que estaban determinadas por el asunto de las exageradas reclamaciones; y qué decir de Estados Unidos, que no se conformaría con haberle

⁸⁷ España intentaría dos veces recuperar sus antiguos territorios mexicanos: el primero, en 1823, sucedía a la decisión de la Santa Alianza [política reaccionaria de Rusia, Austria y Prusia correspondiente a la época de la Restauración (1815-1848)] de apoyar el restablecimiento del absolutismo en España, y se quedó en mera intención en el terreno diplomático. La segunda ocasión fue la expedición del Brigadier Isidro Barradas el 11 de septiembre de 1829, pero ésta fracasa gracias a que el general Antonio López de Santa Anna logró repelerla. Seara, Vázquez, Modesto; *La política exterior de México*, op. cit., p. 37.

⁸⁸ García Bosch, Carlos; *Problemas diplomáticos del México independiente*, op. cit., p.267.

⁸⁹ Citado por *Ibidem*, p. 37.

arrebatado más de la mitad del territorio a nuestro país, sino que en adelante mantendría su intervención en otros términos.

Durante la Guerra de Reforma varias veces los países extranjeros influyeron en la política interna de México, tanto a favor del gobierno liberal como del conservador. Además, ambos buscaban apoyo y reconocimiento del exterior, intentando ganar terreno en la esfera de la diplomacia internacional, y derrocar al contrario, por lo que establecieron riesgosos convenios, con los cuales se ponía en peligro la soberanía nacional.

Así, los conservadores --quienes comprendían la grave amenaza que significaba para México la política expansionista de Estados Unidos optaron por establecer vínculos con Europa por razones históricas y culturales y como contrapeso hacia este poderoso país--, buscaron el reconocimiento de España, el cual llegaría a cambio de la satisfacción de importantes peticiones plasmadas en el Tratado Mon-Almonte celebrado el 26 de septiembre de 1859. En él se estipulaba la ratificación del Tratado de 1853 que obligaba el pago de una serie de créditos y la indemnización por asesinatos de sus nacionales, entre otras demandas.⁹⁰ Por su parte, los liberales buscaban estrechar vínculos con Estados Unidos --país que consideraban como modelo. Éste, después de difíciles negociaciones, otorgó el reconocimiento al gobierno de Juárez el 6 de abril de 1859, pues no convenía a sus intereses políticos y económicos el establecimiento de una monarquía europea en América, como lo deseaban los conservadores, pero lo cobró caro al presionar a México, a través del rechazo de un empréstito, a la firma del Tratado McLane–Ocampo, en el cual se exigían el derecho de tránsito a perpetuidad por el Istmo de Tehuantepec y la parte noreste del país.⁹¹

Finalizada la guerra civil de Reforma, el gobierno liberal mantuvo relaciones tensas con el exterior. Juárez, ya como Presidente constitucional, expulsó a los

⁹⁰ Díaz, Luis Miguel; *Historia de las relaciones internacionales de México*, Edit. Porrúa, México, 1983, pp. 147-150.

⁹¹ El Tratado fue firmado el 14 de diciembre de 1859 y ratificado por México, pero finalmente no entró en vigor porque el Senado de Estados Unidos lo rechazó. Galeana, Patricia; “La disputa por la soberanía”, *op. cit.*, pp. 103-104. Este documento ha sido mostrado por la historia de México como la “página negra” de Juárez por considerarlo traidor y antinacional, en contra de su caracterización como hombre de una moral cívica expresa y de un enorme patriotismo. Sin embargo, cabe señalar que dicho documento era obligatorio a los ojos del gobierno liberal debido a que su prioridad era ganar la guerra civil contra los conservadores a fin de no desaparecer, y para ello, el único aliado fue Estados Unidos. Desde esta perspectiva, el Tratado puede verse como una negociación en tiempos de guerra; no obstante, sin duda, puso en riesgo la soberanía nacional.

representantes de España, El Vaticano, Guatemala y Ecuador⁹² por haber apoyado a los enemigos conservadores. Sólomente restableció vínculos con Prusia, Bélgica, Reino Unido, Francia; sin embargo, con éstas dos últimas naciones no duraron mucho tiempo, ya que las mismas las dieron por terminadas el 25 de julio de 1861 debido a que Juárez se vio en la necesidad de suspender el pago de la deuda externa por dos años debido a que en las graves condiciones materiales del país como consecuencia de la contienda intestina era imposible seguir pagando.

La interrupción del pago de los empréstitos fue el mejor pretexto para intervenir en México, ya que en realidad cada una de las potencias tenía sus propios intereses. España deseaba recobrar su colonia; Reino Unido, disputarse América y cerrar el paso a Estados Unidos al resto del continente; Francia, legitimar la monarquía de Napoleón III, quien tenía problemas internos y externos, y además, su ambición expansionista era apoyada por la invitación que continuamente le hacía el grupo conservador. Las naciones europeas se coaligaron en la Convención de Londres el 31 de octubre de 1861, de acuerdo a la cual convenían la ocupación militar en las costas del Golfo de México a fin de garantizar sus intereses. Gracias a los esfuerzos diplomáticos de nuestro país, España e Inglaterra se retiraron. No obstante, los franceses en lugar de retroceder, como estipulaban los Tratados de la Soledad, avanzaron hacia el centro del país e instauraron un imperio –enfrentado a un sin número de situaciones desfavorables-- a cargo de Maximiliano de Habsburgo (1864-1867).⁹³

Al término de la intervención monárquica, nuevamente nuestro país se encontraba prácticamente aislado de Europa, conservando buenas relaciones sólomente con América Latina, a excepción de Guatemala por el añejo problema de los límites, y con Estados Unidos, países que reconocieron y apoyaron a la República. No obstante, el gobierno juarista, conciente del riesgo de depender totalmente de este país, tuvo muy presente la importancia de mantener vínculos con el Viejo Mundo a fin de diversificar sus relaciones internacionales, pero pese a la urgencia de tales lazos, se definieron entonces las nuevas bases de la acción internacional de México: mantener una política merecedora de no acceder a convenios ruinosos. “La nueva política exterior

⁹² Cabe señalar que si bien Juárez en un principio expulsó al representante de Ecuador por haber apoyado al gobierno conservador, posteriormente esta decisión fue revocada debido a que aquél rectificó su posición.

⁹³ Ver Belenki, A; *La intervención extranjera en México*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1984.

que debía asumir México como resultado de su experiencia histórica buscaba establecer relaciones bajo condiciones justas y convenientes para México y no a costa de los intereses del país.⁹⁴ Así, Juárez y su sucesor Sebastián Lerdo de Tejada, plantearon que no buscarían el reconocimiento de las potencias europeas invasoras y de las que apoyaron al imperio; sin embargo, estaban abiertos a reanudarlas si éstas lo solicitaban primero, en virtud de que fueron las que las habían dado por terminadas, y sólo bajo tratados dignos. Contrariamente, las potencias europeas rompieron sus vínculos con el Estado mexicano.

La reanudación de relaciones diplomáticas con Europa no fue fácil; pero con España y Francia se vio favorecida por sus cambios políticos internos, lográndose en 1871 y en 1880, respectivamente. Con Reino Unido se logró hasta 1885, debido a que continuaba mostrando su renuencia a aceptar las condiciones justas de México. Por su parte, ante la separación Iglesia–Estado establecida por el gobierno republicano, las relaciones con la Santa Sede serían innecesarias.

2.2. El porfiriato: primer intento diversificador

Los dos conceptos rectores del porfiriato⁹⁵ fueron: «orden» y «progreso». El primero, al interior y en lo político; el segundo, en el exterior y en lo económico. Lo primordial era establecer el orden en el desorden heredado del período de «anarquía»; entonces, la libertad se alcanzaría sólo cuando las circunstancias lo permitiesen. En este sentido, respecto a la política interna, el objetivo principal de Díaz fue la pacificación del país mediante un férreo control central; mientras que sus metas en el ámbito exterior fueron fundamentalmente cuatro: atraer inversión extranjera, diversificar las relaciones exteriores, incidir en la opinión pública estadounidense y atraer inmigración.⁹⁶ Para lograrlas, la primera acción del régimen porfirista fue buscar los tan anhelados reconocimientos de los Estados que más le interesaban: Reino Unido,

⁹⁴ *Ibidem*, p. 215.

⁹⁵ Es importante señalar que aunque en muchas ocasiones se utiliza de manera indistinta los términos porfirismo y porfiriato para designar al período de la historia de México comprendido entre 1876 a 1910, existen diferencias. Así, el porfirismo (1876-1988) es la etapa del ascenso de Porfirio Díaz al poder; en tanto que el porfiriato es la fase de la dictadura que se inicia a partir de su tercer gobierno (1888).

⁹⁶ Lajous, Roberta; “La política exterior del porfiriato”, SR; *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, op. cit.*, Tomo IV, p. 18.

Francia, Alemania y, sobre todo, el vecino del Norte, el cual sería el más complicado de todos.

El reconocimiento de Washington al gobierno de Díaz fue una difícil e intensa labor diplomática y de cabildeo por la parte mexicana que duró casi año y medio (abril de 1878), debido a que como dudaba de su capacidad para mantener el control interno y cumplir con sus compromisos internacionales, no se lo otorgó *de facto* al tomar posesión como Presidente constitucional de México, como era costumbre desde 1823. Esta prolongada faena, la cual incluso puso en peligro la supervivencia de su gobierno, le dio, sin duda, a Díaz una gran lección. En adelante tendría que ser más cauteloso en la relación con Estados Unidos –el «coloso del Norte», como lo denominaban los porfiristas--, y buscar nuevos contactos con otras naciones, principalmente europeas y Japón, que sirvieran de contrapeso a la creciente influencia de aquél, con el fin de no depender de manera exclusiva de un solo centro de poder. Como señala Luis González:

La difícil negociación del reconocimiento le abrió los ojos al mandatario mexicano; le hizo ver la urgencia de acabar cuanto antes con el asilamiento en que nos dejó la caída del segundo Imperio; lo puso al tanto de la necesidad de hacernos internacionalmente polígamos, de romper la relación única con Estados Unidos, de librarnos de una compañía que resultaba peligrosa, que amenazaba con ser arrolladora.⁹⁷

Así, para romper con el aislacionismo en que se encontraba México, pero sin abandonar los principios inspirados por Juárez sobre la igualdad soberana entre los Estados, Porfirio Díaz logró estrechar relaciones diplomáticas con casi todos los países de Europa, América Latina y Asia. Después de haber tenido una relación casi exclusiva con Estados Unidos al término del segundo imperio, en 1885 México mantenía vínculos oficiales con 13 naciones más y para 1910 los lazos se incrementaron a 36.⁹⁸ Contaba además con 136 consulados y agencias consulares, algunas con representaciones

⁹⁷ González, Luis; “ El liberalismo triunfante”, El Colegio de México, *Historia general de México*, El Colegio de México, México, Tomo 2, 1976, p. 939.

⁹⁸ En América Latina (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Haití, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela); en Europa (Alemania, Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Dinamarca, Noruega, Países Bajos, Rumanía, Italia, Portugal y Suecia y Suiza); en Asia (China, Japón y Turquía). Para un análisis detallado acerca de las relaciones exteriores de México con estas naciones ver Zorrilla, Luis G.; *Relaciones políticas, económicas y sociales de México con el extranjero*, México, Tomo III, 1995, pp. 157- 316 y Si Magaña, Paul Mbarak, *La política exterior de Porfirio Díaz*, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989, pp. 63-99.

permanentes y otras con delegaciones itinerantes. Asimismo, al final del régimen de Díaz México había negociado tratados con 12 países de América Latina, 2 de Norteamérica, 12 de Europa y 4 de Asia.⁹⁹ Por esto, se considera que durante el porfiriato se realizó el primer intento por ampliar en número y ámbito geográfico las relaciones internacionales de México. Al respecto Luis G. Zorrilla señala que:

... sólo durante este período México fue por primera y única vez en toda su historia hasta la penúltima década del siglo XX, amigo de todos los pueblos sin hacer distinciones de sistemas políticos, regímenes, ideologías, razas o grado de desarrollo político, social o económico, sin que se interrumpieran y menos rompieran las relaciones con ninguno, aunque con un par de tropiezos nada menos que con Guatemala, pero sin efectos.¹⁰⁰

Ciertamente, como hemos planteado en el capítulo precedente, el establecimiento de misiones diplomáticas y la firma de tratados comerciales no implican *ipso facto* la diversificación de relaciones internacionales de un Estado. La realidad mostró que de los casi 40 vínculos externos de nuestro país durante esta etapa, mantenían su importancia política los mismos que antaño y en el ámbito económico, la relación con Estados Unidos se dinamizaba a ritmos acelerados. Pese a ello, la diversificación de vínculos externos de nuestro país como una estrategia de política exterior —ésta constituida ya en el sentido amplio que la hemos definido-- encuentra su primer antecedente en dicho régimen, tal como señala Leopoldo González Aguayo:

desde el punto de vista geopolítico-estratégico es la prolongada administración del general Porfirio Díaz Mori durante la última parte del siglo XIX, la que aprovechando la especial coyuntura interna y externa que se presentaba, tuvo mucho éxito en sus respectivas iniciativas a fin de instrumentar la primera diversificación de las relaciones externas del país.¹⁰¹

Ahora bien, la diversificación, o llamada en aquel momento «política de contrapesos», también se expresó en el objetivo del régimen porfirista de atraer la inversión extranjera al país. Sin embargo, para lograrlo tuvo que hacer una ardua labor de promoción de la imagen del país en el exterior como una nación “civilizada” que

⁹⁹ Zorrilla G., Luis; *Relaciones políticas, económicas y sociales de México...*, *op. cit.*, Tomo III, p. 149.

¹⁰⁰ *Ibidem*, p. 158. La relación de México con Guatemala tuvo altibajos debido principalmente al problema de los límites con respecto a los territorios de Chiapas y el Soconusco. Al respecto ver Lajous, Roberta, “La política exterior del porfiriato”, *op. cit.*, pp. 87-101.

¹⁰¹ González Aguayo, Leopoldo; “La política de la diversificación de las relaciones internacionales de México”, *op. cit.*, 1994, p. 118.

había dejado atrás el período de desorden e iniciaba una nueva etapa de desarrollo.¹⁰²

Díaz abrió ampliamente –y en un principio sin regulación alguna– las puertas de la economía nacional a los capitales foráneos, debido a que éstos eran considerados la única vía para incrementar la capacidad productiva del país y alcanzar el progreso y desarrollo económicos del mismo, y así lograr una autonomía con respecto al exterior.

Los porfiristas no conciben otra forma de resistencia al extranjero que el crecimiento material del país, al que, piensan ellos, coadyuvará la misma inversión que provenga del exterior. Para esto es necesario, en primer lugar, mantener el gobierno personal; en segundo lugar, favorecer la competencia entre las mismas naciones capitalistas, a fin de que ninguna logre un predominio absoluto sobre la economía mexicana y, [...] en tercer lugar, una educación nueva en los mexicanos...¹⁰³

No obstante, el papel de nuestro país en la división internacional del trabajo, producto de las condiciones en las cuales se insertó de manera tardía y desfavorable en la dinámica del capitalismo mundial¹⁰⁴, generaba una gran contradicción y terminaba por ser un círculo vicioso. Esto es, ante la ausencia de recursos propios suficientes para desarrollar una industria nacional, los «científicos»¹⁰⁵ veían en la inversión extranjera el elemento necesario para lograr el crecimiento económico de México y con ello hacer frente a los embates del extranjero; pero al mismo tiempo, el peso de la enorme inversión recibida generaría una marcada dependencia del exterior.

El ámbito internacional del período porfirista favorecía la entrada al país de inversión extranjera directa mediante dos procesos importantes: 1) la expansión de los

¹⁰² Cabe señalar que parte de esta actividad la realizó personalmente Díaz a través de sus contactos personales con empresarios y la prensa internacional, aunque por supuesto dejó en manos de la diplomacia la conducción de la política exterior para atraer inversiones. Lajous, Roberta; “La política exterior del porfiriato”, *op. cit.*, pp. 25-28.

¹⁰³ Córdova, Arnaldo; *La ideología de la revolución mexicana*, Ediciones ERA, México, 1985, p. 80.

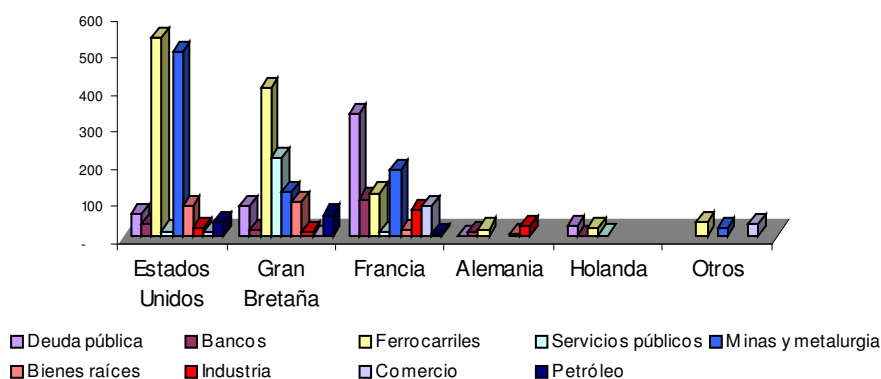
¹⁰⁴ A esta inserción definitiva y tardía de la economía nacional de los países menos desarrollados al mercado capitalista mundial cuando éste veía el nacimiento de su fase imperialista se le conoce como *capitalismo del subdesarrollo* o *capitalismo dependiente*. Esto debido a que tal situación frustró todo intento por iniciar un desarrollo industrial en dichos países, convirtiéndose en la periferia proveedora de materias primas y en amplios mercados y zonas de influencias para las potencias imperialistas. Para mayor detalle sobre el tema ver Aguilar Monteverde, Alonso; *El capitalismo del subdesarrollo*, Nuestro Tiempo, México, 1990, 152 pp. y del mismo autor *Dialéctica de la economía mexicana*, Nuestro Tiempo, México, 1973, capítulos 6 -8.

¹⁰⁵ Grupo de intelectuales porfiristas que adoptaron el positivismo --corriente de pensamiento europea de Auguste Comte y Herbert Spencer introducida en México por Gabino Barreda en la etapa de la República restaurada-- como la base ideológica del régimen. Ellos se lanzaron a la creación de numerosas interpretaciones que disfrazadas de ciencia positivista tendían a justificar el sistema. Así, trataron de probar que la única salida para procurar el orden social y el progreso de nuestro país era la institución de un gobierno fuerte, de una dictadura ilustrada en un país sumido en el atraso y el caos. Córdova, Arnaldo; *La ideología de la revolución mexicana*, *op. cit.*, pp. 39-56. Ver también González, Luis; “El liberalismo triunfante”, *op. cit.*, pp. 958- 960.

países industrializados, la cual provocaba la búsqueda de nuevos mercados en los países menos desarrollados para la colocación de sus productos y capitales y para la adquisición de materias primas; 2) se iniciaba la fase monopolista del capitalismo mundial: el *imperialismo*. Ambos fenómenos determinaron el ritmo del crecimiento de la economía mexicana durante el porfiriato, debido a que los sectores dinámicos y estratégicos de la época (ferrocarriles, petróleo, agricultura, minería, comercio, industria) quedaron en manos de grandes firmas extranjeras.¹⁰⁶ (Ver Gráfico 1)

Gráfico 1

IED EN MÉXICO POR SECTORES, 1911
(millones de pesos)



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Nicolau d'Olwer Luis; "Las inversiones extranjeras", Cosío Villegas Daniel, *Historia moderna de México. El Porfiriato. La vida económica (segunda parte)*, Editorial Hermes, México, 1974, p. 1154.

Así, la política de puertas abiertas al capital externo respondía en parte a la lógica de la ideología dominante del porfiriato, y en parte a la presión del capitalismo mundial en su fase imperialista y expansionista. Resultaba ser un llamado que el inversionista extranjero, principalmente el estadounidense, no podía desaprovechar. La contigüidad geográfica, el expansionismo y el poderío de Washington, aunado al enfriamiento de las relaciones políticas y económicas con Europa ocasionaron que al término de este período la influencia económica del vecino del Norte en nuestro fuera evidente.¹⁰⁷ Desde ese momento los empresarios estadounidenses supieron que la

¹⁰⁶ Ludlow, Leonor; "Crecimiento económico y dependencia del porfiriato", *Estudios Políticos*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, Vol. IV, Nos. 13-14, enero-julio de 1978, p. 7.

¹⁰⁷ Zorrilla, Luis G.; *Relaciones políticas, económicas y sociales de México ..., op. cit.*, Tomo III, p. 160.

mejor forma de intervención en México ya no sería por medio de las bayonetas — aunque el gobierno aún no tenía esa certeza, ya que continuó utilizándolas-- sino por la penetración económica, a través de productos y capitales, lo que traería consigo una paulatina dependencia. Como señala Leonor Ludlow, “... la inversión norteamericana fue portadora desde su primer momento de una particular forma de dominación, que consistió en el control directo de la producción y distribución de los bienes de exportación.”¹⁰⁸

Porfirio Díaz y sus ideólogos consideraban que ante la nueva dinámica internacional y la fuerte presión de las potencias imperialistas, y sobre todo de Estados Unidos, México tenía muy pocos márgenes de maniobra. Dadas las condiciones de atraso en las cuales se encontraba el país, éste no tendría más alternativa que enfrentarse en una lucha desigual y serían casi nulas las posibilidades de triunfo frente a los embates del capitalismo extranjero. Por ello, más valía modernizarse y aceptar libremente la penetración de inversión foránea --pues además no existía otra fuente de capital para la construcción de infraestructura para promover el desarrollo económico-- para conservar la independencia política, antes que poner resistencia y correr el riesgo de sucumbir. Había entonces que aceptar una “conquista pacífica”.¹⁰⁹ De ahí la creencia acerca de que México debía subirse a la «locomotora del progreso», como la denominaba Justo Sierra, haciendo un parangón con el desarrollo económico de Estados Unidos y con el ferrocarril como el motor de la modernidad y el progreso económico.¹¹⁰

Como se aprecia en los Gráfico 1 y 2, al final del porfiriato el monto de la inversión estadounidense en México superaba a la de cualquier país europeo, controlando más de la tercera parte del total del capital extranjero. Por ello, “... la importancia de la inversión norteamericana en México no es sólo cuantitativa (38 por ciento del capital extranjero), sino cualitativa, al localizarse en los sectores estratégicos [...] y más dinámicos de la economía.”¹¹¹ Sin embargo, a pesar de la clara hegemonía

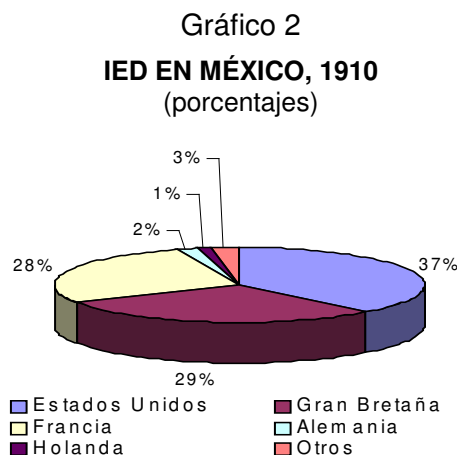
¹⁰⁸ Ludlow, Leonor; “Crecimiento económica y dependencia del porfiriato”, *op. cit.*, p. 8.

¹⁰⁹ Lajous, Roberta; “La política exterior del porfiriato”, *op. cit.*, pp. 63-64.

¹¹⁰ Córdova, Arnaldo; *La ideología de la revolución mexicana*, *op. cit.*, p. 80-81.

¹¹¹ Los sectores estratégicos se localizaban en las comunicaciones y los más dinámicos en la minería y las finanzas. Por ello la inversión más fuerte se realizó en estas actividades económicas: ferrocarriles (40.3%); bancos y minería (17%). Ceceña, José Luis; *México en la órbita imperial*, Ediciones El Caballito, México, 1974, p. 54.

de Estados Unidos, es posible apreciar que tan sólo el capital de Francia y Gran Bretaña juntas representaba más de la mitad del total de la inversión extranjera (57%).



Fuente: elaboración propia con datos tomados de Nicolau d'Olwer Luis; "Las inversiones extranjeras", *op. cit.*, p. 1154.

Además, si observamos nuevamente el Gráfico 1 podemos observar que Estados Unidos no dominaba todas las actividades económicas en las cuales se ubicó la inversión extranjera, sino sólo la minería y los ferrocarriles.¹¹² Por su parte, Francia tenía primacía sobre la banca, la deuda pública, la industria y el comercio; mientras que Gran Bretaña en los servicios públicos, los bienes raíces y el petróleo. Cabe señalar que si bien la inversión alemana no fue predominante en ninguna actividad económica, sí fue significativa la relación comercial con México debido a que representó una opción para diversificar las relaciones económicas en un momento en que el país europeo comenzaba a tener mayor importancia mundial.

Visto lo anterior, queda claro que durante el porfiriato se inició el proceso de inserción dependiente de la economía de México de Estados Unidos. Sin embargo, también es muy importante subrayar que la interpretación maniqueísta de la historiografía oficial mexicana está muy alejada de la realidad al señalar que este

¹¹² Se podría objetar que aunque Estados Unidos sólo tenía participación en dos sectores, éstos eran los más importantes de la época, y que el de los ferrocarriles incluso era considerado como estratégico, por lo que de cualquier manera el capital estadounidense dominaba la actividad económica de México. Sin embargo, cabe destacar que con respecto a los ferrocarriles el capital de Gran Bretaña también era muy significativo (35.5%) y además con su nacionalización en 1908 y la fundación de Ferrocarriles Nacionales de México (FFNN) pasó a control del Estado y su administración fue cedida a las compañías inglesas, por lo que éstas aunque tenían una pequeña inversión en la construcción de este rubro, tuvieron una participación más amplia en su operación. Por lo tanto, al final el sector ferroviario no quedó en manos estadounidenses.

régimen entregó de manera indiscrimina nuestro país al vecino del Norte. De hecho, como apunta Arnaldo Córdova:

La posición de los grandes ideólogos de aquella época no es de una entrega total y sin reservas a las potencias extranjeras [...] Para ellos, [...] la gran pesadilla de la historia nacional vuelve a ser la agresiva y voraz política expansionista de los Estados Unidos.¹¹³

Del reconocimiento de la amenaza que significaba para México esta poderosa nación quizá nació la famosa frase de Díaz: «¡Pobre México!, tan alejado de Dios y tan cerca de Estados Unidos». Además, cabe señalar que si bien el General procuró no tener ningún problema serio y mantener un trato cordial con este país, fue muy celoso de la soberanía nacional en lo político y evitó a toda costa ponerla a su merced. Por ello, lejos de mantener una posición de subordinación a las decisiones de Washington, el régimen porfirista, sobre todo al final, mantuvo una relación muchas ocasiones conflictiva y no exenta de agresiones debido a que la diplomacia mexicana en más de una vez adoptó actitudes contrarias a los intereses de Estados Unidos. Basta recordar los episodios de Bahía Magdalena y el acercamiento a Japón, Nicaragua y El Chamizal.¹¹⁴

La «política de contrapesos» a la presencia estadounidense en las inversiones extranjeras fue muy importante en la etapa porfirista. El objetivo era buscar un equilibrio en las inversiones de capital extranjero, así como promover la competencia entre las naciones y no dejar que dominara de manera exclusiva ningún país --y mucho menos nuestro vecino-- la economía mexicana, y se logró ya que se promovieron las inversiones europeas para contrarrestar la presencia de las

¹¹³Córdova, Arnaldo; *La ideología de la revolución mexicana*, op. cit., p. 79.

¹¹⁴Al respecto del primer caso, éste se debió a que en Bahía de Magdalena, Baja California existía una base carbonífera para los buques norteamericanos, sin embargo, Estados Unidos deseaba obtener la concesión de México para convertirla en base militar, a lo que el gobierno de Díaz no cedió. Los estadounidenses pensaron que la negativa se debía a que México tenía una alianza secreta con Japón y que el permiso se lo darían a éste; pero en realidad no se les otorgó a ninguno de los dos países. Algunos autores señalan que este coqueteo con Japón y el acercamiento con Europa le costó la presidencia a Díaz, al causar la molestia de Washington. Ver Lajous, Roberta; «La política exterior del porfiriato», op. cit., pp. 76-79 y 146-148. El caso Nicaragua se refiere a que la actitud independiente del presidente electo José Santos Zelaya molestó a Estados Unidos, por lo que intenta derrocarlo. Díaz debido a su amistad personal con el mandatario nicaragüense le brindó su apoyo, lo asiló en México para después darle salida segura hacia Europa, acciones que irritaron fuertemente a Washington. Ver *Ibidem*, pp. 102-105. El problema de El Chamizal, porción del territorio fronterizo del estado de Chihuahua, se generó por la desviación del cauce del Río Bravo hacia el sur del límite marcado en el Tratado Guadalupe-Hidalgo, quedando indebidamente bajo la jurisdicción de Estados Unidos. En 1889 se creó la Comisión Internacional de Límites ante la cual se sometió el caso resultando un laudo arbitral en 1911 que devolvía a México el territorio; sin embargo Estados Unidos lo rechazó. El problema se resolvió hasta 1963. Ver Seara Vázquez Modesto; *La política exterior de México*, op. cit., pp. 124-126.

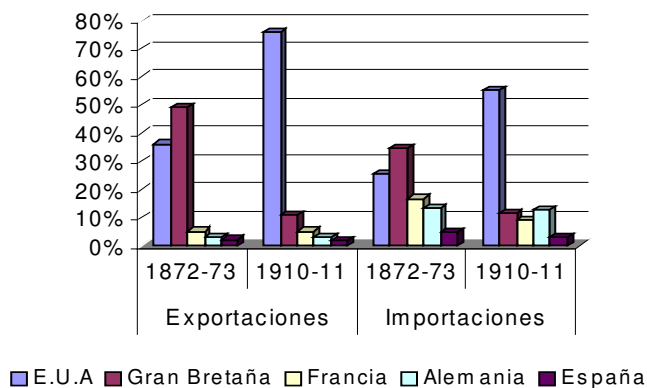
estadounidenses en los sectores más importantes y dinámicos de la época. Por esto, también en este rubro se considera al porfiriato el primer antecedente de diversificación.

No obstante, en otro aspecto de la economía mexicana, el comercio exterior, se registró una tendencia inversa, es decir, una mayor dependencia de Estados Unidos. Como se observa en el Gráfico 3, al comparar las exportaciones y las importaciones antes de la llegada de Díaz al poder y al final de su régimen observamos que en 1872 casi el 50% de las ventas mexicanas tenían como destino Gran Bretaña y casi el 70% de las compras provenían de Europa; contrariamente, para 1910 Estados Unidos tenía preeminencia sobre el 76% de las exportaciones y el 55% de las importaciones, mientras que los países europeos sólo participaban en menos de la tercera parte del total del comercio exterior.

Así, podemos señalar que la importancia de la diversificación de las relaciones exteriores de México durante el porfiriato radica en que logró terminar con el aislamiento internacional en el cual se encontraba el país tras el fracaso de la aventura imperial europea. Los porfiristas no sólo restablecieron sus lazos diplomáticos, sino también buscaron nuevos, y aun cuando éstos no lograron consolidarse y dinamizarse, sí se incrementaron y ampliaron. Además, la «política de contrapesos» que se instrumentó con Europa logró que los vínculos con los países de este continente representaran un importante y efectivo punto de equilibrio en algunos casos económico (Alemania, Francia y sobre todo Gran Bretaña) y en otros cultural (España y Francia) respecto a la creciente penetración estadounidense; destaca también la relación con Japón tanto por representar un trato diplomático en condiciones de igualdad, así como un contrapeso político a Washington en un momento en que aquél comenzaba a perfilarse como una nueva potencia militar en el Pacífico.¹¹⁵

¹¹⁵ Ver Uscanga, Carlos; *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón en el marco de la Cuenca del Pacífico: un análisis del concepto de diversificación*, Centro de Estudios de América Latina, Universidad de Nanzan, Nagoya, Cuadernos de Investigación del Mundo Latino, No. 17, 1997, pp. 8-12 y González Aguayo, Leopoldo; “La política de la diversificación ...”, *op. cit.*, p. 119.

Gráfico 3
COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO 1872 –1910
 (porcentajes)



Fuente: datos de obtenidos de Zorrilla, Luis G; *Relaciones políticas, económicas y sociales de México ...*, op. cit., Tomo III, pp. 106 y 382.

2.3. Los gobiernos de la Revolución Mexicana y posrevolucionarios

El movimiento revolucionario que puso fin a la dictadura porfirista en 1911 trajo consigo la formación de un nuevo régimen político que constituiría el denominado «Estado de la Revolución Mexicana» (1910-1940), caracterizado por la formación de las bases de la reestructuración del país a partir de un avance sistemático en la institucionalidad de la vida social, política y económica de la sociedad. Asimismo, fundaría una forma distinta de relación con el exterior.

Como sabemos, uno de los motivos de la contienda armada fue terminar con el sistema de privilegios del régimen de Díaz que había provocado la exclusión de las grandes mayorías del beneficio de la economía del país, siendo los más perniciosos aquellos concedidos a los intereses extranjeros. Por esto, “... la lucha contra la dictadura se dio al mismo tiempo como una lucha contra la dominación exterior.”¹¹⁶ En este sentido, la aspiración revolucionaria, imbuida por la ideología nacionalista, fue contrarrestar las amenazas de los gobiernos extranjeros reafirmando la libre determinación del pueblo mexicano y el respeto a la soberanía nacional, ahora entendida como la recuperación y defensa de los recursos naturales y económicos del

¹¹⁶ Córdova, Arnaldo; *La ideología de la revolución mexicana*, op. cit., p. 248.

país reivindicando a la nación como su propietaria original. Así, a diferencia del siglo pasado, el siglo XX vio enfrentar enérgicamente el nacionalismo mexicano frente a las ambiciones foráneas.

La política exterior del Estado de la Revolución Mexicana jugó un papel muy importante en la consolidación del mismo. Su objetivo fundamental fue la defensa de la efectividad de los preceptos constitucionales de 1917 frente a la amenaza de las potencias extranjeras que en repetidas ocasiones intentaron menguar la autonomía del país. De ahí que se desarrolló como una pugna constante con el exterior, principalmente con el vecino del Norte que no perdía oportunidad para intervenir en la política interna de México so pretexto de proteger sus intereses. Fue una lucha entre el nacionalismo revolucionario que apelaba a la justicia y a la legalidad, y la intransigencia de las potencias extranjeras que comprendieron muy tarde que los gobiernos revolucionarios no pretendían terminar con los vínculos de dependencia económica de ellas, sino con su forma de dominación colonial. De hecho, tal como señala Arnaldo Córdova:

Nunca pidieron [los mexicanos] que los norteamericanos se fueran o que no hicieran sus negocios en México; bastaba que no formaran monopolios o pusieran en entredicho la soberanía del Estado. [...] En realidad, no era la dependencia económica lo que se combatía, sino la sujeción del Estado mexicano. [...] la dependencia debía darse solamente en el mundo de los negocios, entre privados, respetando las leyes mexicanas.¹¹⁷

Así, la Revolución Mexicana jamás se planteó terminar con el modelo de desarrollo preexistente y establecer otro distinto.¹¹⁸ Los gobiernos revolucionarios no estaban contra el desarrollo del capitalismo y la propiedad privada de los medios de producción; tampoco pretendieron cerrarle las puertas al capital extranjero, antes bien reconocían su importancia en la economía nacional. Lo único que exigían era que se terminaran las formas funestas y deplorables con las cuales el imperialismo colocaba al capital foráneo por encima de las leyes mexicanas; bastaba que aceptara las mismas condiciones que se imponían al nacional. En suma, la demanda de los gobiernos revolucionarios fue reivindicar la autoridad del Estado frente a los intereses extranjeros

¹¹⁷ *Ibidem*, p. 260.

¹¹⁸ Al respecto, Arnaldo Córdova señala que la Revolución Mexicana no fue una revolución social, sino política debido a que sus alcances se limitaron fundamentalmente a este ámbito, y si bien incorporó demandas sociales en su programa de reformas y arrojó cambios en la estructura social, éstos fueron producto de la abolición del sistema de privilegios. *Ibidem*, pp. 32-34.

y “... no obstante que reconocieron y asumieron el carácter dependiente de la economía mexicana –apunta Gloria Abella--, pugnaron por ampliar los márgenes de negociación con el exterior apelando a la legalidad...”¹¹⁹

Ahora bien, ciertamente durante los gobiernos revolucionarios no puede hablarse de una genuina diversificación de las relaciones internacionales de México debido principalmente a que la ideología del nacionalismo revolucionario, la cual se configuró como un elemento político indispensable para la consolidación del Estado, influyó de manera importante en la política exterior y así postergó la instrumentación de esta estrategia. Esto es porque con base en ella se debía asegurar primero la propia estabilidad del país mediante el bienestar social y material de la población, el desarrollo económico interno y la construcción de un aparato institucional basado en un orden jurídico a través del cual se organizaría la vida del México posrevolucionario. Sólo así se podría tener la fuerza suficiente para defender la soberanía nacional y la independencia del país frente a la hostilidad internacional con el fin de contrarrestarla y no permitir la dominación exterior. De ahí el carácter defensivo y juricista que se le ha atribuido a la política exterior de la Revolución Mexicana; sin embargo, éste no implicó de ninguna manera una actitud estática de la misma, contrariamente, fue sumamente activa y consolidó en el ámbito multilateral los principios que hoy rigen la actuación de México en el mundo: no intervención en asuntos internos, solución pacífica de controversias, autodeterminación de los pueblos, igualdad jurídica de los Estados.

Por ello, pese a que los gobiernos revolucionarios postergaron la diversificación, emplearon otros medios como estrategia para neutralizar las amenazas externas, sobre todo de Estados Unidos, y buscar contrapesos a su influencia mediante vínculos con otras naciones con el fin de ampliar su capacidad de negociación internacional, lo cual es ya parte del objetivo diversificador. A continuación revisaremos algunos casos que lo evidencian.

Ya Francisco I. Madero había afirmado la autonomía del Estado mexicano frente al exterior, pero fue Venustiano Carranza quien, consciente del peligro de la insaciable ambición e intervencionismo de Estados Unidos y de la necesidad de no alentar

¹¹⁹ Abella Armengol, Gloria; “El pragmatismo en la política exterior de México”, *Revista del Senado de la República*, Senado de la República, México, Vol. 3, No. 7, abril-junio de 1997, p. 92.

conflictos abiertos con éste, reafirmaría con más rigor el respeto a la soberanía nacional y la autodeterminación a fin de salvaguardar la propia existencia del Estado mexicano. Asimismo, buscaría el acercamiento con otras naciones que bien podían significar un contrapeso a la influencia estadounidense y lograr ampliar los márgenes de negociación de México frente a éste –primero Japón y después Alemania.

Victoriano Huerta mostró simpatía por Japón ante la negativa del Presidente estadounidense Woodrow Wilson de otorgarle su reconocimiento¹²⁰, pero Carranza buscó con más vehemencia la concreción de una firme relación con este país asiático. Pese a que tal objetivo no se cumplió, debido a que a Tokio no le interesaba más que la venta de armamento al gobierno mexicano y a que su prioridad era expandirse y afirmarse como potencia en el Pacífico asiático¹²¹, el acercamiento hizo temblar a Washington ante la presencia japonesa en su esfera de influencia.

El inexcusable intervencionismo de Washington llegó a su clímax con la ocupación de Veracruz el 21 de abril de 1914 so pretexto del conflicto de Tampico¹²², exagerado con un significado internacional que no tenía, fue utilizado para proteger los intereses económicos estadounidenses en México. Mientras el gobierno de Huerta negociaba con Washington, la respuesta de Carranza fue contundente: no intervención en los asuntos internos de México, ordenando la desocupación inmediata del puerto por atentar contra la soberanía nacional y la integridad del Estado, lo cual logró el 23 de febrero de 1914.

De forma similar actuó Carranza cuando no admitió la mediación del denominado «Grupo ABC» (por las primeras letras de los países integrantes: Argentina, Brasil y Chile) en los asuntos internos del país, aceptando sólo sus buenos oficios para establecer la paz entre México y Estados Unidos¹²³. Sin embargo, en realidad los “buenos oficios” de los países latinoamericanos se convirtieron en una verdadera intervención, ya que en las Conferencias de Niágara Falls, en Canadá, nunca se trataron los supuestos motivos que alentaban la mediación del ABC, es decir, la

¹²⁰ Prueba de ello fue que el gobierno de Huerta realizó compras de armamento a Japón y dio un fastuoso recibimiento al representante diplomático de este país en México. Ver Uscanga, Carlos; *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón ... op. cit.*, pp. 12-13.

¹²¹ Ver el papel de Japón como *agente provocador* contra la Doctrina Monroe. *Ibidem*, pp. 11-12.

¹²² Ver Ulloa, Berta; “La lucha revolucionaria”, SR; *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores, op. cit.*, Tomo V, pp. 208-220.

¹²³ *Ibidem*, p. 224.

ocupación estadounidense a Veracruz y el conflicto con México. Las conversaciones versaron sobre cómo lograr el derrocamiento de Huerta para instituir un gobierno democrático. Con la renuncia a la injerencia de un grupo de países en la política interna de México, Carranza también consolidó el principio de *no intervención multilateral*.¹²⁴

Carranza también protestó enérgicamente contra la incursión de militares estadounidenses en territorio mexicano durante el episodio conocido como la «expedición punitiva»¹²⁵ por ser una inminente violación a la soberanía nacional. Así, no aceptando ninguna condición de Wilson, logró el retiro de las tropas invasoras el mismo día que Washington otorgaría su reconocimiento formal (5 de febrero de 1917). Este hecho se vio apoyado por una favorable coyuntura internacional: el aumento de tensiones entre Alemania y Estados Unidos ante la inminente conflagración mundial, lo cual presionó a Wilson a no entablar un conflicto con México que lo hubiera distraído del escenario europeo.

Los postulados de Venustiano Carranza expresados en distintos momentos durante su gobierno preconstitucional¹²⁶ fueron conjuntados de manera más precisa en la denominada «Doctrina Carranza», la cual desde el período revolucionario se ha inscrito como uno de los principios rectores de la política exterior de nuestro país. El contenido de la misma fue enunciado en ocasión del tercer informe del Presidente de México al Congreso de la Unión el 1º de septiembre de 1918:

la igualdad, el mutuo respeto a las instituciones y a las leyes y la firme y constante voluntad de no intervenir jamás, bajo ningún pretexto, en los asuntos interiores de otros países... que el Ejecutivo a mi cargo ha seguido, procurando al mismo tiempo obtener para México un tratamiento igual al que otorga, esto es, que se le considere en calidad de Nación Soberana, como al igual de los demás pueblos; que sean respetadas sus leyes y sus instituciones y que no se intervenga en ninguna forma en sus asuntos interiores.¹²⁷

La Doctrina Carranza planteó principios fundamentales que conducirían en lo sucesivo el actuar internacional de México: igualdad jurídica y política de los Estados, autodeterminación de los pueblos, no intervención de un país en los asuntos internos

¹²⁴ Quintanilla, Luis; “La política internacional de la Revolución Mexicana”, SRE; *Política exterior de México. 175 años de historia*, op. cit., Vol. III, pp. 70-94.

¹²⁵ Ver Dávila Pérez, Consuelo; “La política exterior de la Revolución Mexicana ...”, op. cit., pp. 69-70.

¹²⁶ Sus discursos en Matamoros el 29 de noviembre de 1915, San Luis Potosí el 26 de diciembre de 1915 y en Celaya el 16 de enero de 1916 de diciembre de 1916. Asimismo, sus notas diplomáticas del 22 de abril de 1914 y del 22 de mayo de 1916. Ver SRE; *Política exterior de México. 175 años de historia*, op. cit., Vol. I, pp. 238- 247.

¹²⁷ Hernández- Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, op. cit., Tomo I, p. 104.

de otros, no predominio, protección y privilegio a los extranjeros respecto a los nacionales. Estos postulados se fueron constituyendo en la actitud de México frente a las constantes intervenciones de Estados Unidos. Como señala Edmundo Hernández-Vela:

Carranza atribuyó un carácter doctrinario muy significativo a los principios que formuló en plena lucha revolucionaria, por el deseo de que iguales prácticas que las adoptadas por México fueran seguidas por todos los países y legislaciones y los anhelos de paz y de cofraternidad latinoamericana.¹²⁸

Asimismo, Carranza buscó estrechar vínculos con otras naciones que bien podían contrarrestar la presión de Washington. De esta manera, trató de fortalecer los vínculos con Berlín ante la constante amenaza de una nueva intervención estadounidense. “Alemania –señala Friedrich Katz— vino a ser, y hubo de seguir siendo mientras duró la Primera Guerra Mundial, el país en que Carranza puso sus esperanzas de encontrar apoyo contra los Estados Unidos.”¹²⁹ Este acercamiento se vio cristalizada en enero de 1917 cuando el Ministro de Relaciones Exteriores de Alemania, Arthur Zimmermann, envió su famoso telegrama al embajador de su país en Washington para que éste a su vez lo remitiera a Carranza, en el cual proponía realizar una alianza germano-mexicana a cambio de la promesa de apoyo financiero y la devolución de Texas, Nuevo México y Arizona; sin embargo, la comunicación fue interceptada por el servicio secreto británico, informando sobre su contenido al gobierno de Washington. Finalmente, Carranza no aceptó ser aliado de Alemania y el 14 de abril de 1917 el gobierno declaró su neutralidad en el conflicto bélico.¹³⁰

Ciertamente, el ofrecimiento alemán tenía pocas posibilidades de éxito. Por un lado, en realidad Carranza no deseaba desatar una guerra con Estados Unidos a cambio del sueño imposible de recobrar los territorios arrebatados, debido a que la prioridad de su gobierno era consolidar su proyecto constitucionalista. Por otro, el gobierno alemán jamás consideró seriamente el cumplimiento de tales promesas.¹³¹ No obstante, Carranza logró que la nota Zimmermann tuviera su triunfo momentáneo en la

¹²⁸ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; “La política exterior de México en el umbral del tercer milenio”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, No. 42, Año XXXVII, abril-junio de 1992, p. 82.

¹²⁹ Katz, Friedrich; *La guerra secreta en México*, Ediciones Era, México, 1999, p. 398.

¹³⁰ *Ibidem*, pp. 401-419.

¹³¹ *Ibidem*, pp. 69-71.

relación con Washington, ya que, conociendo el verdadero interés de Alemania de enfrascarlo en una guerra con Estados Unidos, conservaba la propuesta como carta de juego para contrarrestar las amenazas de éste ya que la sola posibilidad de concretarse la alianza germano-mexicana puso a nuestro vecino en una situación difícil dada la coyuntura de la Primera Guerra Mundial.

Carranza fue el primer Presidente de la Revolución que desencadenó fricciones con el exterior en la práctica del artículo 27 constitucional¹³² al dictar importantes decretos petroleros¹³³ que obligaban al capital extranjero a someterse a la autoridad legal del Estado mexicano, aunque, como veremos más adelante, pasarían varios años antes de que esto se lograra .

Por otro lado, México no fue invitado a participar como miembro de la recién formada Sociedad de Naciones tras haber sido acusado por Washington de germanófilo y bolchevique a pesar de su neutralidad en la Primera Guerra Mundial. Asimismo, so pretexto de considerársele una nación incivilizada debido a su continua inestabilidad política. Sin embargo, el verdadero motivo del rechazo fue la posición internacional del nacionalismo revolucionario que evidentemente no simpatizaba con las potencias extranjeras, principalmente con Estados Unidos, ya que dañaba sus intereses económicos en México. Al respecto, Carranza señalaba lo siguiente:

... México por su parte no ha hecho ni hará gestión alguna para ingresar en esa sociedad internacional, toda vez que las bases que la sustentan no establecen ni en cuanto a su organización, ni en cuanto a su funcionamiento, una perfecta igualdad para todas las naciones y todas la razas.¹³⁴

Más tarde, el gobierno de Álvaro Obregón si bien mostró una actitud sumamente pragmática en su relación con Estados Unidos al ceder a sus exigencias a cambio del

¹³² Durante el período de 1917-1940 el artículo 27 constitucional, que define el carácter legal de la propiedad en México, habría de ser el principal problema de las relaciones de nuestro país con el exterior, sobre todo con Estados Unidos, ya que éste alegaba el principio de la no retroactividad de la ley para justificar su negativa a aceptar la aplicación del precepto por afectar sus privilegios heredados del porfiriato.

¹³³ Ver Ulloa, Berta; "La lucha revolucionaria", *op. cit.*, p. 37.

¹³⁴ Citado por SRE; *Política exterior de México. 175 años de historia, op. cit.*, Vol. I, p. 249. Además de esto, México no manifestaría interés de ingresar a la Sociedad de Naciones debido a que el artículo 21 del Pacto Constitutivo proponía que se reconociera la Doctrina Monroe como norma internacional, misma que causó los grandes conflictos entre México y Estados Unidos durante todo el siglo XIX. Sin embargo, posteriormente a petición de las naciones europeas, el 12 de septiembre de 1932 México formó parte de la organización mundial haciendo una reserva a dicho artículo.

anhelado reconocimiento¹³⁵, también desarrolló una posición que le resultaba poco afable. Tal es el caso del establecimiento de relaciones diplomáticas con Unión Soviética en 1924 -- siendo México el único país en el continente americano en hacerlo—, que sin ser todavía la gran rival y amenaza de Estados Unidos, era fuente de rechazo no sólo para éste, sino para Europa y Japón debido al nuevo régimen socialista surgido de la revolución bolchevique.

La gestión de Plutarco Elías Calles en un principio mostró también su radicalismo al no asumir la responsabilidad de los acuerdos de su antecesor y legislar contra los intereses de las compañías extranjeras, lo que provocó nuevamente fricciones con Estados Unidos. La irritación de éste se incrementó cuando el gobierno callista apoyó política y militarmente a la facción liberal en Nicaragua encabezada por Juan Sacasa, hecho que aunado a la llegada de la nueva representante del gobierno ruso en México, la prominente revolucionaria Alexandra Kollontay, en 1926 le valió otra vez ser acusado de bolchevique.¹³⁶ Tales actitudes de Calles tuvieron un enorme contenido político debido a que significaron una posición de clara autonomía frente al exterior; sin embargo, en la segunda mitad de su gobierno la relación bilateral con Estados Unidos dio un viraje llegando a un entendimiento que produjo la acción esperada por éste: la aplicación no retroactiva del artículo 27 constitucional concretada en el llamado Acuerdo Calles-Morrow.¹³⁷

En el mismo tenor de afirmación del principio de no intervención y de libre determinación el 27 de septiembre de 1930, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, el Secretario de Relaciones Exteriores, Genaro Estrada, enunció en los siguientes términos la Doctrina que lleva su nombre:

... México no se pronuncia en el sentido de otorgar reconocimientos, porque considera que ésta es una práctica denigrante. En consecuencia, el gobierno de México se limita a mantener o retirar, cuando lo crea procedente, a sus agentes diplomáticos y a continuar aceptando, cuando también lo considere procedente, a los similares agentes diplomáticos que las

¹³⁵ La cesión más importante sería la irretroactividad del artículo 27 constitucional mediante un compromiso extraoficial en el marco de los denominados acuerdos de Bucareli. Ver Zea, Irene; “Los acuerdos de Bucareli: un *modus vivendi* con los Estados Unidos”, *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, Vol. 3, No. 8, enero-marzo de 1975, pp. 33-47.

¹³⁶ Zorrilla, Luis G.; *Relaciones políticas, económicas y sociales de México ...*, *op. cit.*, Tomo III, pp. 274-275.

¹³⁷ Ver Meyer, Lorenzo; “La marca del nacionalismo”, El Senado de la República, *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 76-89.

naciones respectivas tengan acreditadas en México...¹³⁸

El fundamento de la Doctrina Estrada es expresar su rechazo a la práctica claramente intervencionista de los Estados poderosos de otorgar su reconocimiento a cambio de desmedidas exigencias, fue producto de las amargas experiencias de México durante todo el siglo XIX y la primera mitad del XX. Por ello, aún cuando el derecho de retirar o mantener a las misiones diplomáticas es ya un juicio de valor; éste es un acto discrecional que, a diferencia del reconocimiento de gobierno, no supone un enorme compromiso en las relaciones exteriores de un país y no implica ofensa ni injerencia. Así, desde ese momento la Doctrina Estrada formaría parte de la base de la política exterior de México.

Por su parte, el Presidente Lázaro Cárdenas estimaba "... que la soberanía nacional, como manifestación de la capacidad de decisión y de autodeterminación en lo interno, sólo sería posible mediante la verdadera independencia económica.¹³⁹ De ahí que sin estar tampoco contra el capital foráneo, lo consideraba como parte complementaria del nacional, y no al revés, para promover el desarrollo económico. Y justamente sería durante su gestión cuando se diera el principal acto de reivindicación de la soberanía del Estado frente al exterior y el punto crucial del nacionalismo económico: la expropiación de la industria petrolera el 18 de marzo de 1938.

Aunque Cárdenas no planteó la expropiación petrolera en su programa de gobierno, la decisión de ninguna manera fue producto del azar, sino se enmarcó en un momento en el cual confluyeron importantes factores internos y externos. Internamente, se había logrado una cohesión social que hizo posible el apoyo de la población a la decisión del gobierno y por consiguiente una mayor capacidad de presencia y negociación del Estado en el exterior. En el ámbito internacional, se presentaba una situación favorable que permitió llevar a cabo una disposición de tal envergadura; por un lado, el Presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt promovía su política de *buena vecindad* hacia América Latina; por otro, la invasión de Hitler a Austria que anunciaba un inminente conflicto mundial que mantendría puestos los ojos de las

¹³⁸ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional, op. cit.*, Tomo I, p. 442.

¹³⁹ Ver Arroyo Pichardo, Graciela; "La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas", *Relaciones Internacionales, op. cit.*, Vol. XI, No. 32, abril-junio de 1982, p. 80.

potencias sólo en el escenario europeo.¹⁴⁰

También durante la gestión cardenista los ejes de la política exterior de México se definieron y tuvieron eco en el ámbito multilateral, específicamente en la Sociedad de Naciones, donde su participación, aunque limitada por no ser una potencia fundadora, fue muy activa y brillante. Así, nuestro país adoptó actitudes precisas frente a los conflictos mundiales. Tales fueron los casos en los cuales apoyó al gobierno republicano en la guerra civil española (1936), condenó la ocupación de los Sudetes en Checoslovaquia (1939) y la invasión a Austria por parte de Alemania (1938), la conquista de Etiopía por Italia (1935), los ataques de Japón a Manchuria.¹⁴¹ De ninguna manera nadie podría dejar de reconocer el enorme valor de estas distinguidas iniciativas que le otorgaron a México un gran prestigio internacional; lo que sí resulta cuestionable es por qué éstas no se materializaron en instrumentos de apoyo a la diversificación. Leopoldo González Aguayo señala como una de las causas la escasa coordinación entre la diplomacia y los gobernantes mexicanos.¹⁴²

Asimismo, la decisión de Cárdenas de vender hidrocarburos a las potencias del eje –Alemania, Japón e Italia-- en el prelude de la Segunda Guerra Mundial a fin de abrir el cerco económico internacional impuesto a la industria petrolera recién nacionalizada significó un franco desafío a los intereses extranjeros. Si bien tal acción paradójicamente abandonó la posición internacional de México de rechazo a los regímenes totalitarios y mostró una actitud pragmática, significó una clara defensa del interés nacional frente al exterior, así como “... una mayor capacidad de negociación y un respiro económico.”¹⁴³

Conviene destacar que Cárdenas en su búsqueda de nuevos compradores para el combustible mexicano también encontró otros más: europeos (Suecia y Bélgica) y latinoamericanos (Cuba, Nicaragua, Guatemala, Brasil y Chile). Sin embargo, lo que pudo significar una diversificación en el ámbito comercial se vio frustrado debido por un lado, a que al iniciarse la conflagración mundial se perdieron los mercados europeos; y por otro, la cada vez mayor influencia estadounidense en la economía mexicana

¹⁴⁰ Meyer, Lorenzo, “La marca del nacionalismo”, *op. cit.*, pp. 160-179.

¹⁴¹ Arroyo Pichardo, Graciela; “La política internacional y nacionalista de Lázaro Cárdenas”, *op. cit.*, pp. 83-84.

¹⁴² González Aguayo, Leopoldo; “La política de la diversificación ...”, *op. cit.*, p. 123.

¹⁴³ Torres, Blanca; “México en la segunda guerra mundial”, El Colegio de México; *Historia de la Revolución Mexicana 1940-1952*, El Colegio de México, México, Tomo 19, 1988, p. 14.

frenaría toda posibilidad de un comercio continuo y amplio con las naciones de América Latina.¹⁴⁴ También es importante señalar que aunque en la mente de los gobernantes revolucionarios siempre se mantuvo presente la idea de reforzar las relaciones interamericanas mediante la cooperación y la solidaridad con el fin de contrapesar el creciente poderío estadounidense,¹⁴⁵ los esfuerzos tampoco contribuyeron al logro de la diversificación internacional de México.

Por otra parte, a partir de 1940 nuestro país vería enfrentar cambios tanto en su vida doméstica como en su vinculación con el exterior. Al interior, comenzaba a gestarse el modelo económico denominado «substitución de importaciones», tendiente a promover una industria nacional que fuera el motor del desarrollo económico en México, y su posterior profundización con el «desarrollo estabilizador»¹⁴⁶, mediante el financiamiento del crédito externo y la inversión. En el exterior, comenzaba a delinearse la «relación especial» con Estados Unidos¹⁴⁷; asimismo, la posguerra trajo consigo un nuevo orden internacional bipolar siendo justamente nuestro vecino del Norte la potencia hegemónica del sistema capitalista, lo cual colocaba a México en una situación bastante complicada y vulnerable.

Así, al término de la Segunda Guerra Mundial México concentraría su actividad internacional casi de manera exclusiva con Estados Unidos, siendo prácticamente inexistentes los vínculos con Europa, la cual, debido a sus conflictos internos se aisló también de la vida política y económica de nuestro país. “Las relaciones con Francia, recientemente liberada, Alemania e Italia eran entonces más débiles de lo que habían sido por muchas décadas. En cuanto a Reino Unido, es revelador que, hacia 1950, tan sólo el 3% de las importaciones mexicanas eran de origen británico, frente a un 13% en

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ Ver SRE; *Política exterior de México. 175 años de historia, op. cit.*, Vol. I, pp. 236, 255-262.

¹⁴⁶ Para un análisis detallado ver Mancilla L., Esteban; “La política económica”, Pellicer de Brody, Olga y Mancilla, Esteban, L; “1952-1960. El entendimiento con Estados Unidos y la gestación del desarrollo estabilizador”; El Colegio de México, *Historia de la Revolución Mexicana*, El Colegio de México, México, Tomo 23, 1988.

¹⁴⁷ Es importante destacar que si bien esta nueva etapa se caracterizó por un clima de cooperación y entendimiento, no excluyó las fricciones. Fue producto de la convergencia de intereses de ambos países: por parte de Estados Unidos, la necesidad de la colaboración y la alianza continental durante la Segunda Guerra Mundial; para México, la obtención de beneficios económicos para financiar el proyecto de industrialización. Ver Pellicer de Brody, Olga; “Las relaciones exteriores”, *Ibidem*, pp. 85-96.

1913.”¹⁴⁸ Se sentaron entonces las bases de lo que más tarde sería una integración asimétrica con el vecino del Norte. Para ilustrar esto, basta observar los Cuadros 2 y 3 que arrojan los datos siguientes: hacia 1955 casi el 80% del comercio exterior de México se realizaba con Norteamérica, mientras que los intercambios con Europa no tienen comparación y aquéllos con las demás regiones son casi simbólicos; respecto a la inversión extranjera el comportamiento es el mismo: en 1940 más del 60% de ésta era de origen estadounidense, cifra que se incrementó para 1955, ocupando apenas el 11% el conjunto del capital europeo.

Cuadro 2

COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO, 1955		
(millones de pesos)		
<i>Región</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>
América del Norte	7,401	4,229
Europa	1,236	828
Asia	93	372
América Latina	34	93
África	14	2
Oceanía	144	0.2
Total	8,924	5,635

Fuente: datos obtenidos de Zorrilla, Luis G., *Relaciones políticas, económicas y sociales de México con el extranjero*, México, Tomo IV, 1995, pp. 280-284.

¹⁴⁸ Whitehead, Laurence; “Pobre México, tan lejos de Noordwijk: las relaciones políticas entre México y la Unión Europea vistas desde Europa”, IRELA, *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, 1997, p. 48.

Cuadro 3

INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN MÉXICO (millones de pesos)		
<i>País de origen</i>	<i>Año</i>	
	1940	1955
EE.UU.	1,441	8,173
Canadá	474	1,687
Suecia	100	760
Reino Unido	194	490
Francia	51	49
Otros*	1	329
Total	2,261	11,488

*Incluye a Alemania, Argentina, Cuba, Italia, Holanda, Brasil, Dinamarca y Bélgica.

Fuente: datos obtenidos de Ceceña, José Luis; *México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales*, Ediciones El Caballito, México, 1991, p. 132.

Este panorama de enorme concentración y dependencia económica de Estados Unidos no inmovilizó la actuación de México en la política internacional. Nuestro país tuvo una participación importante en la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 y la Organización de Estados Americanos (OEA) en 1948, desde las cuales reafirmó y promovió las bases de su política exterior emanadas de la tradición nacionalista, así como también contribuyó significativamente en materia de desarme, cooperación para el desarrollo, derecho del mar.

Pese a estos logros, el contexto era poco favorable para que México llevara a cabo acercamientos más estrechos con otros países a fin de lograr la diversificación de sus vínculos exteriores. Esto, aunado a su relativo aislamiento durante la gestión del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958), "... hombre de su casa que nunca manifestó curiosidad por lo ocurrido allende las fronteras del país y asignó a la política exterior un papel muy secundario dentro de su proyecto gubernamental"¹⁴⁹, postergaría nuevamente el propósito diversificador, continuando las relaciones exteriores de nuestro país centradas en Estados Unidos. Al respecto, Olga Pellicer señala como las principales causas del desinterés en los gobiernos mexicanos por la búsqueda de la diversificación internacional:

¹⁴⁹ *Ibidem*, p. 82.

... el papel de los Estados Unidos desde finales de la guerra como comprador más importante en el mercado internacional y principal o único proveedor de capital y tecnología; el clima general de desconfianza generado por la guerra fría, y el hecho mismo de atravesarse por un período de entendimiento mexicano-norteamericano.¹⁵⁰

Además de éstas, también está el profundo idealismo y entusiasmo con que la dirigencia mexicana pretendió sustituir la relación bilateral con Estados Unidos llena de complicaciones, con su participación en el ámbito multilateral, sobre todo en el sistema interamericano.¹⁵¹

2.4. Gobierno de Adolfo López Mateos: primeros pasos de la diversificación internacional en el siglo XX

Con un ámbito interno cuyo principal objetivo fue revertir la disminución en el ritmo de crecimiento económico del período anterior a través de la industrialización del país fundada en la estabilidad social --conseguida a como diera lugar-- para fortalecer el régimen político y un escenario internacional caracterizado por la continuidad de la Guerra Fría, la cual --después de su punto más álgido durante la Crisis de los cohetes en Cuba en 1962-- comenzó a experimentar su progresivo desmantelamiento¹⁵², el gobierno de Adolfo López Mateos (1958-1964), se dio cuenta del importante valor de la política exterior en la consecución de las metas nacionales. De ahí que le confirió una alta prioridad, refiriéndose a ella el mismo Presidente de la República como “un instrumento auxiliar de nuestro desarrollo general, conscientes de que no vivimos ni podemos vivir aislados.”¹⁵³ Así, el gobierno de López Mateos planteó como objetivos de la política exterior de México: instrumentar una estrategia de diversificación de las relaciones internacionales a fin de acelerar el progreso económico, social y cultural de México, mantener una independencia relativa en el ámbito político respecto a Estados Unidos y, participar de manera activa en los foros internacionales promoviendo el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

¹⁵⁰ *Ibidem*, pp. 81-82.

¹⁵¹ González Aguayo, Leopoldo; “La política de la diversificación ...”, *op. cit.*, pp. 124-126.

¹⁵² Para un análisis amplio de la Crisis de los Cohetes y la Guerra Fría ver Hernández-Vela S., Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 388-404, 426-427, 540-542 y 1044-1045.

¹⁵³ González Aguayo, Leopoldo; “La política de la diversificación ...”, *op. cit.*, p. 132.

En este sentido, la administración de López Mateos se planteó la necesidad de que México estableciera nuevas relaciones políticas, con el fin de terminar con el relativo aislacionismo internacional del período anterior y equilibrar la influencia estadounidense, y económicas, con el propósito de buscar nuevos mercados para la exportación y así lograr abatir el fuerte desequilibrio en la balanza comercial. Se iniciaba entonces una nueva etapa en las relaciones internacionales de México, instrumentándose por primera vez en los gobiernos del régimen institucionalizado un intento por diversificar los vínculos externos del país.

Prueba de dicha apertura, al inicio del sexenio el gobierno elevó a rango de Embajadas todas las representaciones diplomáticas de México en el exterior y estableció cuatro más. Recibió a algunos Jefes de Estado o de Gobierno --entre ellos al Primer Ministro de Canadá y los Presidentes de Indonesia y Cuba--, a cancilleres extranjeros y a dirigentes de organismos internacionales.¹⁵⁴ Asimismo, llevó a cabo una serie de viajes al exterior con el objetivo de promover de manera personal la imagen de México en el mundo y así multiplicar sus contactos internacionales.

La primera gira presidencial del Presidente López Mateos fue al continente americano, realizando una visita a Canadá en 1959, la cual, sin embargo, no dio los frutos esperados por lo que no se presentaron cambios importantes en la relación bilateral. Un año más tarde viajó a Sudamérica (Venezuela, Brasil, Argentina, Chile y Perú) con el fin de reforzar sobre todo sus relaciones económicas con estos países en un intento por diversificar el comercio y hacerlo menos dependiente de Estados Unidos. Esta gira presidencial cobró una gran importancia debido a que fue ocasión para que México subscribiera el Tratado de Montevideo¹⁵⁵, con lo cual se adhirió a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) como miembro fundador. La incorporación de nuestro país en el primer intento de integración económica en América Latina obtuvo resultados favorables debido a que a través de ésta México logró estrechar sus

¹⁵⁴ *Ibidem*, p.155.

¹⁵⁵ Firmado en febrero de 1960 por Argentina, Brasil, Chile, México, Paraguay, Perú y Uruguay (posteriormente se incorporarían otros países), contenía disposiciones encaminadas a la gradual liberación del comercio dentro del área, así como una estructura fundamental, aunque esquemática, para llevar a cabo un programa de integración económica regional. Sin embargo, en los hechos distó mucho de lo propuesto, y sólo fungió como una asociación de libre comercio cuya finalidad se limitaba a una liberalización del comercio dentro de la región, sin pretender un nivel de integración más alto; a pesar de esto, significó un gran avance en la integración latinoamericana. Ver Guzmán, Gabriel.; *El desarrollo latinoamericano y la CEPAL.*, Editorial Planeta, Barcelona, 1973.

lazos con las naciones de la región, realizando importantes negociaciones que redundaron en la creación de nuevas corrientes comerciales y en el incremento de nuestras exportaciones; sin embargo, el propio alcance la asociación de libre comercio y las condiciones de inestabilidad política en el área fueron un obstáculo al consiguiente reforzamiento de las relaciones económicas de México con los países latinoamericanos.

Respecto a Centroamérica, México mostró interés por estrechar relaciones económicas con el Mercado Común Centroamericano (MCCA); sin embargo, el intento diversificador dejaría fuera a esta región, quizás por la actitud que nuestro país mostró hacia la Revolución Cubana, la cual contravenía a la postura de varios gobiernos de la zona. Particularmente, la relación bilateral entre México y Guatemala mostraría cierta tensión a causa de sus diferencias respecto a temas de derecho de pesca, vigilancia de la frontera y del problema latente de los derechos de ambas naciones sobre Belice.

156

En 1962 el Presidente mexicano viajó a Asia con el objetivo de establecer relaciones comerciales con los países de reciente independencia, como India e Indonesia, y fortalecerlas con Japón y Filipinas con el fin de abrir nuevos mercados para nuestras exportaciones y atraer inversiones. Tal propósito tuvo éxito –aunque modesto- sólo respecto a los vínculos con Tokio debido a que los convenios económicos suscritos con éste arrojaron un incremento del 5% en el intercambio comercial. Sin embargo, con India e Indonesia aunque México aprovechó para colocar sus productos textiles, la relación bilateral tuvo más bien un significado político, debido a que ambos eran miembros del Movimiento de países No Alineados¹⁵⁷ y tal acercamiento en pleno período de Guerra Fría, aún cuando comenzaba su desmantelamiento, sin duda se expresó como un gesto de solidaridad con los países en vías de desarrollo para hacer frente a las presiones de las grandes potencias. No obstante, es importante señalar que México no mostró interés por adherirse a dicho grupo de países debido a que si bien

¹⁵⁶ Torres, Blanca; “De la guerra al mundo bipolar”, *op. cit.*, pp. 179-180.

¹⁵⁷ La idea de conformar este grupo de países nació en la Conferencia de Bandung, Indonesia, en 1955. En un principio surgió como un movimiento eminentemente político cuyo objetivo básico era acelerar el proceso de descolonización y consolidar su independencia política sin injerencias externas; sin embargo, con el paso del tiempo este movimiento fue ampliando su campo de acción hacia el terreno económico. Sus principales líderes fueron Gamel Abdel Nasser de Egipto, Jawaharial Nehru de India y Joseph Broz Tito de Yugoslavia. Ver Ramírez Brun, José Ricardo; *El Tercer Mundo. Pasado, presente y perspectivas*, Coordinación de Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985.

intentaba una postura de mayor autonomía frente a Estados Unidos, en ningún momento deseaba terminar la relación de cooperación que mantenía con éste ni formar parte de otro bloque. Así, afirmado su lealtad a la ONU y a la OEA el Presidente López Mateos declaró en un discurso durante su visita a India que "en el caso de México, la expresión política internacional independiente no significa ni neutralismo ni voluntad o aspiración a formar o asociarse a un tercer bloque."¹⁵⁸

El último viaje al exterior del Presidente López Mateos se realizó en 1963 y tuvo como destino Europa, visitando Francia, Yugoslavia, Polonia, Holanda y la República Federal de Alemania. Su objetivo era restablecer relaciones comerciales con los países de dicho continente a través de la ALALC y la Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, esto no fue posible debido al propio proceso de integración europea que privilegiaba el comercio intrarregional y que en realidad no le interesaba mucho la relación con América Latina. México obtuvo de estos países sólo la firma de algunos acuerdos bilaterales por medio de los cuales se promovieron intercambios comerciales, inversiones en la industria nacional, proyectos de desarrollo, así como un préstamo del gobierno francés por 150 millones de dólares.¹⁵⁹

En el aspecto político, destacó la visita a Francia en momentos en que el nacionalismo de Charles de Gaulle expresaba su resistencia a la hegemonía estadounidense dentro del bloque capitalista. La postura mexicana de mantener una cierta autonomía frente a Estados Unidos alentó el optimismo del Presidente francés para proponer a López Mateos, en el marco de su visita oficial en 1964, integrarse a su iniciativa de una «tercera posición» conformada por los países del denominado "tercer mundo" como un punto de equilibrio a la confrontación bipolar. Sin embargo, el mandatario mexicano rechazó tal invitación debido a que, como hemos señalado anteriormente, si bien intentó contrarrestar la presencia estadounidense, no contempló la idea de romper con el vecino del Norte y unirse a un nuevo bloque de países; antes bien reconocía la inexorable ubicación de México dentro de su área hegemónica.

Asimismo, los viajes a Polonia y a Yugoslavia tuvieron un enorme significado político debido a que a pesar de ser tolerados por el clima de entendimiento bipolar, la

¹⁵⁸ PR; *Presencia internacional de Adolfo López Mateos*, Presidencia de la República, México, 1963, p. 307.

¹⁵⁹ Torres, Blanca; "De la guerra al mundo bipolar", *op. cit.*, pp. 177-178.

relación de México con naciones que se encontraban dentro del área de influencia de Unión Soviética no dejaba de ser incómoda para Estados Unidos. Además, en el caso de Polonia, era la primera vez que un Presidente mexicano visitaba una nación con un régimen marxista-leninista. Por su parte, el viaje a Yugoslavia tenía una importante particularidad: este país, además de socialista, era No Alineado, siendo precisamente su dirigente uno de los principales líderes de este movimiento.

Respecto a África, los viajes de López Mateos dejaron fuera a este continente, y sólo se enviaron misiones de buena voluntad y delegados a los actos de declaración de independencia de algunos de los países. Además, si bien se convino establecer relaciones diplomáticas con los nuevos Estados, los contactos con éstos fueron escasos.¹⁶⁰

Como señalamos más arriba, paralelamente a este intento por instrumentar la estrategia de diversificación internacional, la política exterior de México comenzó a mostrar posiciones tendientes a la búsqueda de una cierta autonomía en el ámbito político respecto a Estados Unidos, o a decir de Mario Ojeda, una «mayor independencia relativa».¹⁶¹ Nuestro país tuvo bases más sólidas para ejercer una mayor libertad de acción y negociación frente al vecino del Norte gracias a su estabilidad interna. Así, México pudo disentir de las decisiones de Washington sin temor a represalias dado el clima de cordialidad que continuaba caracterizando la relación bilateral, sobre todo en el marco del sistema interamericano, realizando una participación dinámica en defensa de sus principios.

Prueba de esto fue la posición de solidaridad que adoptó respecto a la Revolución Cubana en el marco de las reuniones de la OEA, de conformidad con su tradición internacional, reafirmando el derecho del pueblo cubano a la libre determinación y a la no intervención extranjera en sus asuntos domésticos.¹⁶² No

¹⁶⁰ Torres, Blanca; “De la guerra al mundo bipolar”, *op. cit.*, 173.

¹⁶¹ Ojeda, Mario; *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 2001, 274 pp.

¹⁶² En 1960, fue convocada por la Organización la VII Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, en San José, Costa Rica, con el objetivo de sancionar al recién constituido gobierno de Fidel Castro. México se opuso abiertamente a la resolución condenatoria del régimen cubano, recordando, por medio del entonces Secretario de Relaciones Exteriores, Manuel Tello, que “ningún Estado tiene derecho a intervenir, directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos o externos de cualquier otro.” En enero de 1962 se celebró la VIII Reunión de Consulta de la OEA en Punta del Este, Uruguay, convocada para considerar las amenazas a la estabilidad del continente americano, siendo obviamente Cuba la principal de éstas. En realidad el objetivo de la reunión fue determinar las medidas necesarias para atacar al gobierno de la Isla. De conformidad con su actitud de respeto a la

obstante, es importante subrayar que aun con esta postura México dio a Estados Unidos el argumento para expulsar a Cuba de la OEA¹⁶³, actitud que puso al descubierto el pragmatismo en la política exterior mexicana. Como señala Gloria Abella, “... este *juridicismo* no impidió a los gobernantes mexicanos ser altamente pragmáticos. Mientras que, por una parte, se producía un limitado conflicto con Estados Unidos, por la otra, se reforzaban las bases materiales de la dependencia hacia este país.”¹⁶⁴ México, fuera del discurso, no mostraría un gran interés por fortalecer sus relaciones con Cuba; de hecho éstas fueron tímidas durante el sexenio y reportaban un intercambio comercial casi inexistente. Asimismo, no pretendía un conflicto abierto con su vecino del Norte –y menos en defensa de un sistema socialista del cual ni siquiera era partidario-- ya que no podía prescindir de una buena relación con éste si quería obtener su apoyo para avanzar en su industrialización promovida por el crédito externo. Sin embargo, el gobierno de López Mateos no podía legitimar las acciones en contra del cubano debido no sólo a que contravenía a sus principios, sino a que tal postura hubiera incrementado el clima de descontento en los sectores sociales y movilizado las tendencias izquierdistas, lo cual obstaculizaba su objetivo de lograr la estabilidad interna.

libre autodeterminación de los pueblos, México se rehusó a apoyar, junto con Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Chile, la resolución que excluyó a Cuba del organismo interamericano. Asimismo, durante la IX Reunión de Consulta de la OEA en 1964, convocada a petición de Venezuela con el pretexto de reclamar la existencia de actividades subversivas cubanas en su territorio, pero que en realidad buscaba un embargo comercial, el fin del tráfico aéreo y la ruptura de las relaciones diplomáticas con Cuba de parte de aquellos países que aún las mantenían (Chile, Bolivia, Uruguay y México). El canciller José Gorostiza, quien había sustituido a Manuel Tello, expresaba su oposición a estas sanciones y anunció que México no rompería relaciones con Cuba, y aunque el gobierno mexicano trató de atenuar los posibles efectos de este desafío al comprometerse a acatar la disposición de la Corte Internacional de Justicia a la cual se sometería el asunto –hecho que sin embargo no ocurrió debido a que no se convirtió en litigio--, tal actitud reafirmó su postura internacional. Torres, Blanca; “De la guerra al mundo bipolar”, *op. cit.*, p. 181.

¹⁶³ México presentó la tesis de la incompatibilidad entre el marxismo-leninismo y el sistema democrático interamericano. En aquella ocasión, Manuel Tello expresó ante la sesión general de la VIII Reunión de Consulta de la OEA lo siguiente: “... parece, pues, indudable que existe una incompatibilidad radical entre la pertenencia a la Organización de los Estados Americanos y una profesión política marxista-leninista, como lo sería también la profesión monárquica absoluta. Así, con la misma energía con que defendemos el derecho de autodeterminación de los pueblos, del pueblo cubano por consiguiente, sostenemos irreconciliable la calidad de pertenencia de nuestra Organización con las de un régimen de gobierno cuyas características no son las de las democracias representativas.” Citado por Abella Armengol, Gloria; “El pragmatismo en la política exterior de México”, *op. cit.*, p. 96. Ver también Pellicer de Brody, Olga; *México y la Revolución Cubana*, El Colegio de México, México, 1972, 131 pp.

¹⁶⁴Abella Armengol, Gloria; “El pragmatismo en la política exterior de México”, *op. cit.*, p. 94. La autora sostiene que durante el período de la Guerra Fría la política exterior de México mostró –aunque no por primera vez-- su carácter dual, es decir, juricista (en el ámbito político y diplomático) y pragmática (en el aspecto económico).

De esta manera, la postura de México en el sistema interamericano no era la defensa de la Revolución Cubana como tal, sino de sus principios tradicionales de política exterior que le daban cierta autonomía política frente a Estados Unidos, y con ello gran prestigio internacional, lo cual tenía el efecto de favorecer la legitimidad y la estabilidad de su régimen. Entonces:

... podemos suponer —dice Consuelo Dávila— que el verdadero móvil de tal actitud no era el exterior sino el interior del país. Esto es, que [...] la política nacionalista haya tenido como fin último ganarse el consenso de la oposición, legitimando en parte las acciones del Estado mexicano.¹⁶⁵

Asimismo, la actitud de cierta autonomía de México sin duda fue tolerada por el poderoso vecino debido a que era necesaria para preservar la legitimidad del gobierno y la estabilidad política y social, las cuales a fin de cuentas también resultaban importantes para Washington y los empresarios estadounidenses. Además de que ello garantizaba su objetivo de obstaculizar cualquier brote comunista en los países que conformaban el área de su influencia. De esta forma y bajo esta lógica Estados Unidos buscaba en la estabilidad de México su propia seguridad.

De esta manera, nuestro país podía disentir de los designios estadounidenses de vez en cuando y sólo en aspectos relativamente secundarios en la agenda internacional de Washington, no así en los prioritarios, como fue el caso de la Crisis de los Cohetes, en el cual el gobierno de López Mateos tuvo más bien un reducido margen de maniobra.¹⁶⁶ Sólo en este contexto es posible comprender que la posición del gobierno de México de mantener una relativa independencia de Estados Unidos no haya afectado significativamente el buen entendimiento entre ambos países. Ninguno de los

¹⁶⁵ Dávila, Consuelo; “La política exterior de México en épocas de crisis”, *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, No. 40, septiembre-diciembre de 1987, p. 19.

¹⁶⁶ Cuando el Presidente mexicano se dio cuenta de la magnitud del problema, luego de algunas conversaciones con Kennedy, no tuvo otra salida que dar su apoyo a la medida estadounidense, dando un giro a la política exterior hacia Cuba. López Mateos argumentaba que México defendía sus principios a favor de la paz, y el desarme completo y que respetaba los pactos que había suscrito en dicha materia, y así México se enfilaba del lado de la democracia. Sin embargo, aprovechando el poco espacio de acción que le quedaba introdujo una reserva en el sentido de que la resolución no debería tomarse como justificación para un ataque a Cuba, es decir, evitar que la crisis fuera utilizada para derrocar al gobierno de la Isla. Con esto nuestro país logró mantener una relativa independencia sin contravenir a Estados Unidos. A decir de Olga Pellicer, resulta muy ingenuo pensar que el principal motivo del gobierno de López Mateos al brindar su apoyo a Washington en la Crisis del Caribe fue su convicción al desarme, ya que en realidad fue la presión de Kennedy a cumplir su compromiso de “cuidarle la espalda” a Estados Unidos cuando algún conflicto lo pusiera en peligro. A México no le quedó más remedio que asumir dicha postura dada la inexorable influencia política y económica del poderoso país. Pellicer de Brody, Olga; “Las relaciones exteriores”, *op. cit.*, p. 37.

dos pensaba alterar la atmósfera de cordialidad conquistada desde la década de los cuarentas; mantenerla era convicción y aspiración de ambos. Y aunque esto no siempre fue posible, la relación bilateral arrojó resultados favorables particularmente para nuestro país, por ejemplo en los casos de El Chamizal, la salinidad del Río Colorado y el programa de trabajadores migratorios.¹⁶⁷

Por otro lado, en virtud del objetivo de López Mateos de dinamizar la política exterior de nuestro país, destaca también la activa participación de la diplomacia mexicana en la ONU. México se centró en promover sus principios tradicionales acerca de la solución pacífica de las controversias en contra de la carrera armamentista y en sensibilizar a la población mundial a favor del desarme universal. Así, puso especial empeño en la proscripción de los experimentos nucleares y la cooperación internacional para la utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos.¹⁶⁸ Siempre se opuso al establecimiento de una base nuclear de Estados Unidos. Dentro de los grandes logros de México en materia de desarme se encuentran las siguientes:¹⁶⁹

- México formó parte del «Comité de los 18», que pretendía el desarme unilateral en materia de armas atómicas y a no adquirir ni permitir el almacenamiento, transporte o instalación de armas y equipos nucleares.
- En 1963 se logró firmar un acuerdo en el que las naciones se comprometían a no fabricar, recibir, almacenar ni ensayar armas o artefactos de lanzamiento nuclear.

¹⁶⁷ A sólo cinco meses de la negativa de romper relaciones con Cuba, el Presidente Kennedy visitó nuestro país en junio de 1962. En esta ocasión se sentaron las bases para la solución definitiva del problema de El Chamizal y un año más tarde, el 29 de agosto de 1963, por fin se aplicaba el laudo arbitral dictado en 1911 mediante la firma de la Convención por la cual se devolvía a México dicho territorio. En una ceremonia organizada en El Paso, Texas, el 25 de septiembre de 1964, López Mateos lo recibió simbólicamente. La recuperación de dicha región significó un gran triunfo de la diplomacia mexicana, no por la extensión de la superficie --177 hectáreas--, sino debido a que por única vez en la historia de nuestro país lograba que el poderoso vecino restituyera algo de lo que había quitado, logrando además que un Presidente entregara más territorio del que recibió al inicio de su gestión. La reincorporación de El Chamizal a México causó satisfacción en todos los sectores del país, redundando en la estabilidad política y social del mismo. Respecto a la salinidad del Río Colorado, que por más de 70 años fue motivo de constantes controversias y fricciones entre México y Estados Unidos respecto a la distribución, control y calidad de las aguas --ya que es un sistema de riego de ambos países-- se pudo llegar a una solución temporal. Asimismo, a petición del gobierno mexicano, se logró que Estados Unidos, en el marco de la Tercera reunión interparlamentaria bilateral en 1963, conviniera renovar por un año más el Programa Brasero o Acuerdo Internacional sobre Trabajadores Migratorios, el cual desde 1961 venía proponiendo finalizar abruptamente. Sin embargo, dicho acuerdo sólo sería una respuesta a corto plazo al problema migratorio. Suárez Argüello, Ana (coord.); *En el nombre del Destino Manifiesto*, Secretaría de Relaciones Exteriores / Instituto Mora, México, 1998, pp. 319-321.

¹⁶⁸ PR; Presencia internacional de Adolfo López Mateos, op. cit., pp. 527-565.

¹⁶⁹ Tercer, Cuarto, Quinto y Sexto Informes del Presidente Adolfo López Mateos al Congreso de la Unión López, Rabasa, Emilio; *Las relaciones internacionales de México. Informes presidenciales 1957-1971*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1972, pp. 27-79.

México firmó su adhesión al Tratado de Moscú, en el que se establecía la abolición de todas las pruebas nucleares, excepto las subterráneas.

- Por iniciativa mexicana en la Asamblea General de la ONU se emitió la resolución de Desnuclearización de América Latina.

A partir de 1962 México también participó de manera activa en las sesiones preparatorias de la Primera Sesión de la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (CONUCyD)¹⁷⁰, celebrada dos años más tarde en Ginebra, Suiza, y en la que nuestro país fue parte de la Comisión de Redacción del acta final y miembro de la Junta de Comercio y Desarrollo.¹⁷¹

Si hacemos una evaluación de la política exterior de México durante la administración del Presidente López Mateos, podemos decir que sus alcances y límites se explican en función del interés nacional en este período, es decir, el crecimiento económico fundado en la estabilidad social, el cual se presentaba como el objetivo prioritario de aquélla. Todas las posiciones, actitudes y negociaciones de México en el exterior estuvieron dirigidas a buscar y garantizar las condiciones que permitieran alcanzar dicho propósito. Así, la política exterior se convirtió entonces en gestora externa del crecimiento económico en virtud de su búsqueda de inversiones extranjeras y préstamos para financiar el proyecto de industrialización del país.

En este contexto, podemos señalar que en realidad no se instrumentó en su sentido amplio la verdadera estrategia de diversificación de los vínculos exteriores del país. Los resultados del esfuerzo diversificador fueron más bien débiles y no se lograron traducir en un real equilibrio de nuestras relaciones con el mundo. Al respecto, Jorge Chabat señala algunas de las razones que explican los límites de dicho esfuerzo:

En el plano económico, México difícilmente podía incrementar sus relaciones con otros países distintos de Estados Unidos mientras mantuviera un modelo de desarrollo centrado en la sustitución de importaciones. En el –ámbito político, el relajamiento del enfrentamiento entre los bloques mundiales apenas permitía libertades políticas a un país como México, a pesar de algunas disidencias toleradas, como en el caso de la expulsión de Cuba de la OEA.¹⁷²

¹⁷⁰ En francés: Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (CNUCED); En inglés: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

¹⁷¹ Torres, Blanca; “De la guerra al mundo bipolar”, *op. cit.*, pp. 178-179.

¹⁷² Citado por Uscanga, Carlos; *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón ... op. cit.*, p. 18.

Así, las 16 visitas oficiales a naciones de América latina, Asia y Europa que constituyeron la gira presidencial más prolongada hasta el momento y el recibimiento de 22 Jefes de Estado o de Gobierno, no generaron frutos tangibles que redundaran en el desarrollo del país y en la disminución de la dependencia de la economía estadounidense; contrariamente, se acentuó seriamente. Prueba de ello es que si bien es cierto que al final del período se logró una disminución de alrededor del 10% en los intercambios comerciales con Estados Unidos, esto no correspondió a un aumento en aquéllos con los demás países. El comercio exterior de México siguió concentrado en el vecino del Norte y la dependencia económica de éste continuó ampliándose, lo cual sin duda pondría en peligro los márgenes de negociación que tendrían los gobiernos posteriores (ver Cuadro 4). Asimismo, a pesar del incremento de las inversiones directas provenientes de otros países, las estadounidenses cobraron una ventaja que no tiene comparación, al participar del 80% del total del capital foráneo en nuestro país en el período 1957-1962, como se muestra en el Gráfico 4.

Cuadro 4

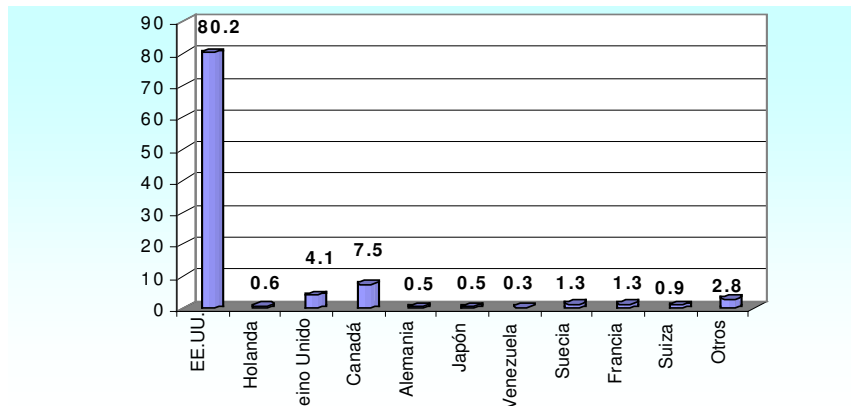
DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA DEL COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO				
(porcentajes del total)				
<i>PAÍS O REGIÓN</i>	<i>1955</i>	<i>1961</i>	<i>1963</i>	<i>1965</i>
EE.UU.	78.4	70.9	69.4	64.4
CEE	-----	10.2	10.6	11.7
AELC*	-----	6.1	5.4	5.8
Japón	-----	4.7	5.4	5.4
Canadá	-----	2.1	2.4	1.8
ALALC	-----	0.6	1.7	2.5
Países socialistas	-----	0.4	0.4	5.6
MCCA**	-----	0.4	0.6	0.6
Resto	-----	4.6	4.1	5.2

*Asociación Europea de Libre Comercio (Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Portugal, Reino Unido, Suecia y Suiza).

** Mercado Común Centroamericano

Fuente: datos obtenidos de Ojeda, Mario; *Alcances y Límites de la Política Exterior de México*, op. cit., p. 119.

Gráfico 4
PRINCIPALES PAÍSES POR ORIGEN DE IED EN MÉXICO, 1957-1962
(porcentajes)



Fuente: Sepúlveda, Bernardo y Chumacero, Antonio; *La inversión extranjera en México*, México, 1973.

Además, se observó un mayor endeudamiento de México, producto del uso del crédito externo a largo plazo para financiar las inversiones del sector público y avanzar hacia la verdadera industrialización, el cual si bien fue un aspecto importante del crecimiento económico del país propició una nueva forma de dependencia económica que caracterizó la década de los sesentas. Como se desprende del Cuadro 5, en comparación con los países latinoamericanos, México es el tercero –después de Brasil y Argentina-- que absorbió un volumen mayor de empréstitos foráneos, triplicándose en casi diez años el monto de su deuda exterior. Al respecto, Gloria Abella señala lo siguiente:

... cada vez más el crecimiento industrial se sustentaba en el endeudamiento externo, el cual al mismo tiempo se convertía en una nueva y determinante fuente de desequilibrios. Es de esta forma que se consolidó un proceso de integración especializada y desequilibrada de la economía mexicana con la estadounidense.¹⁷³

¹⁷³ Abella Armengol, Gloria; “El pragmatismo en la política exterior de México”, *op. cit.*, p. 93.

Cuadro 5

DEUDA PUBLICA EXTERNA DE AMÉRICA LATINA
(miles de dólares)

PAÍS	1956	1960	1965
Brasil	1,380	2,407	2,983
Argentina	687	1,275	1,934
México	491	1,151	2,114
Chile	379	562	1,143
Colombia	278	377	993
Venezuela	233	363	539
Perú	216	265	694
Resto	474	805	1,740

Fuente: datos obtenidos de Ojeda, Mario; *Alcances y límites de la política exterior de México, op. cit.*, 124.

Es cierto que nuestro país estrechó y sostuvo lazos con una variedad de países en casi todo el mundo, tanto naciones desarrolladas, como de menor desarrollo e incluso socialistas. El clima de relajamiento de las tensiones Este-Oeste y la posición que adoptó México libre de ideologías y de posiciones políticas favoreció, sin duda, este interés del gobierno por ampliar sus contactos internacionales. Sin embargo, tal despliegue de relaciones arrojó beneficios diplomáticos y políticos más que económicos; contrario a lo que preveía López Mateos. Así, el objetivo del gobierno de diversificar los vínculos del país con miras a encontrar nuevos mercados para las exportaciones mexicanas y dinamizar la economía para contrapesar al mismo tiempo la relación tan estrecha y dependiente de Estados Unidos, no tuvo el éxito esperado.

No obstante, el propósito de mantener una cierta autonomía en el ámbito político respecto a los designios de Washington mostró un mayor alcance, pues como señala Luis Quintanilla, fortaleció la “independencia diplomática.”¹⁷⁴ La coyuntura internacional de este período contribuyó a que Estados Unidos no adoptara medidas severas respecto a las posiciones de México en el caso de Cuba. Los beneficios políticos y diplomáticos que produjo esta independencia relativa fueron percibidos por la sociedad

¹⁷⁴ Quintanilla, Luis; “La política internacional de la Revolución Mexicana”, SRE; *Política exterior de México. 175 años de historia, op. cit.*, Vol. III, p. 93.

mexicana, lo cual valió en mucho para mantener la legitimidad interna del gobierno. Asimismo, en la comunidad internacional lo que más le otorgó prestigio a México fue su lucha incansable por su política pacifista a través de la promoción al desarme universal en los foros multilaterales. En este sentido, los deseos del primer mandatario de "... aumentar el prestigio de México, robustecer su personalidad internacional, ganarle admiración y respeto en el mundo y afianzar la independencia de su política exterior..."¹⁷⁵, quedaron cumplidos.

El intento diversificador de López Mateos no trascendería los límites del sexenio. El gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970) revirtió el interés y el entusiasmo de aquél en la instrumentación de dicha estrategia, al preferir otorgar prioridad a la política interna, dirigiendo todos sus esfuerzos en garantizar un crecimiento económico aún a costa de represión. Su carácter conservador lo llevó a seguir una política exterior con una visión muy limitada: dirigida a los vecinos más cercanos, aunque esta vez no sólo hacia Estados Unidos, sino hacia Centroamérica. Así, no obstante que continuaron los intentos –aunque tímidos-- de acercamiento a Europa y Japón, las relaciones económicas de México se concentraron aún más, por supuesto, en el Norte, pues "el 79% de la inversión extranjera, la cual se elevó de 124 millones de dólares en 1950 a 323 millones en 1970, provenía de [éste]."¹⁷⁶ También se mostraría poco participativa en los foros multilaterales; sin embargo, cabe destacar que continuó siendo dinámica en su lucha por el desarme y el mantenimiento de la paz en el marco de la ONU.¹⁷⁷ Sin embargo, y bien podría resultar irónico, la mayor concentración de la economía mexicana hacia Estados Unidos durante el sexenio de Díaz Ordaz haría ver en los últimos dos años de éste que la «relación especial» había llegado a su final. Esto ciertamente debido al cambio de administración en Washington que llevó al poder al Presidente Richard Nixon, quien daría un viraje a su política exterior hacia México. Este hecho, por consecuencia, llevaría a la dirigencia de nuestro país a intentar nuevamente otras formas de relación con el mundo.

¹⁷⁵ Sexto Informe del Presidente Adolfo López Mateos al Congreso de la Unión, Rabasa, Emilio; *Las relaciones internacionales de México. Informes presidenciales, op. cit.*, pp. 27-79.

¹⁷⁶ Torres, Blanca; *México y el Mundo. Historia de sus relaciones exteriores. De la guerra al mundo bipolar, op. cit.*, p. 186.

¹⁷⁷ SRE; *Política exterior de México. 175 años de historia, op. cit.*, Vol. III, pp. 301-303.

2.5. Gobierno de Luis Echeverría Álvarez: hacia un esfuerzo más amplio de diversificación internacional

Con la administración del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) se experimenta el segundo esfuerzo de diversificación de las relaciones internacionales de México en el siglo XX. El dinamismo que caracterizó la política exterior instrumentada durante su gobierno le valió calificarla como «activa».¹⁷⁸ Así, se propuso llevar a cabo el despliegue de una notable actividad internacional con mayor énfasis que López Mateos mediante una amplia apertura de los vínculos –económicos y políticos-- del país con el mundo y una vigorosa participación tanto en el ámbito bilateral como en el multilateral con el fin de disminuir la dependencia económica con Estados Unidos. Esta nueva orientación de la política exterior no fue improvisada ni sólo una respuesta, como algunos argüían, a una campaña de promoción de la imagen presidencial con aspiraciones personales, sino producto de la confluencia de importantes factores internos y externos.

En el ámbito doméstico, Echeverría llegó al poder en una situación de gran pérdida de legitimidad provocada por la secuela de la represión del movimiento estudiantil de 1968 y el fatal desenlace de los acontecimientos del 2 de octubre del mismo año. Aunado a esto, la economía comenzaba a mostrar un período de estancamiento, expresado en el aumento del nivel de desempleo y de los índices de pobreza, parálisis del crecimiento del mercado interno, déficit creciente de la balanza comercial, endeudamiento externo, disminución del superávit del turismo, etcétera. Esta situación puso en evidencia que el modelo de desarrollo económico basado en la substitución de importaciones, después de haber desempeñado un papel protagónico como factor dinámico del crecimiento industrial durante más de tres décadas,

¹⁷⁸Mario Ojeda ha sido uno de los autores más asiduos de la división de la política exterior de México en dos etapas. Una, hasta 1970, adjetivada como legalista, pasiva, aislacionista, defensiva, no comprometida; y otra a partir de este año, con el gobierno de Luis Echeverría, caracterizada como nueva, activa y todos los calificativos opuestos a los anteriores. Ver sus obras: *El surgimiento de un política exterior activa*, El Colegio de México, México, 1986, 229, pp., y *Alcances y límites de la política exterior de México*, op. cit. Consideramos que esta determinación resulta bastante cuestionable debido a que se comparan bajo un mismo patrón momentos y condiciones totalmente diferentes. Así, teniendo en cuenta las circunstancias y los recursos que imperaban en el siglo XIX, por ejemplo, la participación destacada por su gran iniciativa de la diplomacia mexicana --como hemos constado en apartados anteriores-- estuvo muy lejos de ser pasiva.

manifestaba signos claros de agotamiento, y peor aún, una tendencia inversa a su propósito inicial al registrarse un creciente déficit en la balanza comercial.¹⁷⁹

Este panorama impulsó a la administración de Luis Echeverría a instrumentar reformas conducentes a solucionar dichos problemas a través de dos estrategias: en el aspecto político-social se propuso llevar a cabo una «apertura democrática» en los ámbitos electoral, sindical, agrario, educativo y prensa como fuente de legitimidad interna, sobre todo ante los sectores disidentes y grupos de izquierda que manifestaban su inconformidad con el sistema político; en el plano económico se intentó revitalizar el modelo de desarrollo mediante una intervención más amplia del Estado en la conducción de la economía. Como señala Leopoldo González Aguayo:

... Luis Echeverría Álvarez [...] antes que arriesgarse a romper con el viejo esquema había preferido insuflarle algún aliento, recurriendo para ello una vez más a las recetas tomadas de la experiencia keynesiana, consistentes en la simple expansión del gasto público a efecto de estimular con ello la demanda.¹⁸⁰

Los cambios emprendidos por el nuevo gobierno también se expresaron en el ámbito externo. El Presidente Echeverría se propuso implementar una política exterior fundada en la diversificación económica con el objetivo de buscar nuevos mercados para la colocación de las exportaciones mexicanas, las cuales era necesario promover para poder financiar la compra de bienes de capital indispensables para el desarrollo productivo –anclado todavía en la sustitución de importaciones--, a fin de disminuir la dependencia de Estados Unidos. No obstante, esta política exterior aún no tendría el carácter de innovadora y progresista; sólo estaría dirigida a promover y revitalizar el comercio exterior de México. De ahí que se le denomine la fase de la «diversificación comercial».¹⁸¹ La denominada «nueva política exterior» vendría después; de hecho, la

¹⁷⁹ El patrón de crecimiento ya no era viable debido a que en su etapa avanzada, iniciada en 1959 y encaminada a substituir bienes intermedios y de capital, no pudo lograrse con éxito ya que ésta demandó grandes inversiones, tecnología altamente especializada, plantas de grandes dimensiones y procesos más intensivos que los que se habían empleado en las fases anteriores. Para un análisis amplio del tema ver Boltvinik, Julio y Hernández Laos, Enrique; “Origen de la crisis industrial: el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones”, Cordera, Rolando (Comp.); *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981, pp. 456-533.

¹⁸⁰ González Aguayo, Leopoldo; “La política de la diversificación ...”, *op. cit.*, p. 141.

¹⁸¹ Shapira, Yoram; “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, *Foro Internacional*, *op. cit.*, Vol. XIX, No. 73, julio-septiembre de 1978. Evidencia de esta diversificación comercial fueron las acciones internacionales del Presidente Echeverría en su primer año de gobierno, tales como, las reuniones de alto nivel con los Jefes de Estado de los países centroamericanos con el objetivo de asegurar mercados de exportación, el viaje a Japón con miras a obtener asistencia financiera y tecnológica, el envío al exterior de misiones

campaña presidencial y el primer año de gobierno de Echeverría poco hacía pensar en un cambio importante respecto a la administración de Díaz Ordaz. El énfasis en la relación con Centroamérica marcaba una continuidad con la tendencia de su antecesor. El mismo Presidente señalaba: “realmente no pienso salir del país en dos o tres años, nos estamos encarrilando aquí. Yo quiero salir a la provincia mexicana.”¹⁸²

Tales cambios en la administración echeverrista coincidieron con importantes transformaciones en el escenario mundial, a saber: el progresivo dismantelamiento de la Guerra Fría que permitía nuevos márgenes de acción internacional, la emergencia de nuevos centros de poder económico y político como la Comunidad Económica Europea (CEE), Japón, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y China, la creciente concertación de los países menos desarrollados para realizar esfuerzos en la construcción de un orden económico internacional más justo. Por su parte, Estados Unidos, alejó el fantasma del comunismo en América Latina y decidió terminar de manera unilateral la asistencia económica, técnica y militar hacia los países de la región, endureciendo su relación bilateral y particularmente su política comercial. En 1971, el presidente Richard Nixon anunció la imposición de un gravamen adicional del 10% a todas las importaciones estadounidenses, siendo la economía mexicana, por supuesto, una de las más afectadas debido a que más del 70% del total de las exportaciones tenían como destino Estados Unidos. Nuestro país trató de negociar con Washington; sin embargo, el esfuerzo fue en vano.

Este último hecho sin duda puso alerta al gobierno mexicano de que la «relación especial» con su vecino había llegado a su fin después de 30 años. Asimismo, evidenció la enorme vulnerabilidad de la economía mexicana ante las decisiones unilaterales de Washington. En consecuencia, habría que diseñar una política exterior que lograra encontrar nuevas fórmulas de negociación con Estados Unidos y diversificara las relaciones económicas y políticas exteriores de México a fin de atenuar la dependencia con el poderoso vecino del Norte.

Con tales propósitos se conformó una política exterior a partir de dos ejes fundamentales: uno comercial, mediante la expansión y diversificación de los vínculos

comerciales, la designación de economistas como embajadores, la creación del Instituto Mexicano de Comercio Exterior (IMCE).

¹⁸² Citado por Ojeda, Mario; *El surgimiento de una política exterior activa, op. cit.*, p. 64.

internacionales de nuestro país con el propósito de diversificar el comercio y las fuentes de tecnología y financiamiento; y otro político-ideológico, a través de la búsqueda del establecimiento de un orden económico internacional más equitativo. Respecto al primero, Echeverría utilizó como estrategia los mecanismos bilaterales principalmente a través de sus contactos personales. Así, desde 1972 realizó giras por diversos países del mundo¹⁸³ y recibió a muchos de sus homólogos extranjeros, algunas veces en correspondencia a su visita. De la mayoría de estos encuentros de alto nivel se obtuvieron acuerdos comerciales, tecnológicos, científicos, culturales y de financiamiento, entre los cuales destaca, por supuesto, el suscrito con la CEE, del cual trataremos en el cuarto capítulo de este trabajo. En cuanto al segundo, utilizó la diplomacia multilateral y enarboló el “tercermundismo”.

La primera acción del Presidente mexicano en este sentido tuvo lugar cuando, luego del recrudecimiento de la política proteccionista estadounidense, en su visita a Naciones Unidas se dirigió al pleno de la Asamblea del organismo el 5 de octubre de 1971 para condenar la imposición de la sobretasa a las importaciones estadounidenses. Denunció que no sólo vulneraba a la economía mexicana, sino a la de las demás naciones en desarrollo, apelando, al mismo tiempo, a la solidaridad de éstas. México también participó de manera activa en las reuniones de la CONUCYD, en el Movimiento de los Países No Alineados y en el Grupo de los 77. Asimismo, destacó su contribución en la fundación del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) en 1975, organismo regional con el propósito de fomentar el desarrollo independiente de los países de la región. Otros proyectos de los cuales nuestro país fue promotor son la Naviera del Caribe, el Sistema para el Desarrollo del Tercer Mundo, la Universidad Abierta y el Instituto de estudios económicos y sociales del Tercer Mundo.¹⁸⁴ Pero sin duda la iniciativa más destacada del gobierno echeverrista en la idea de conformar un nuevo orden económico internacional más equitativo fue la *Carta de los derechos y deberes*

¹⁸³ En 1972, visitó Japón, a Chile y a Estados Unidos; en 1973 realizó su primera gran gira internacional por Canadá, Reino Unido, Bélgica, Francia, Unión Soviética y China; en 1974 viajó a Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Venezuela, Costa Rica, Jamaica, Austria, República Federal de Alemania, Italia, el Vaticano y Yugoslavia; en 1975, a los países menos desarrollados de Asia, África, Medio Oriente y el Caribe, tales como: Guyana, Senegal, Argelia, Irán India, Kuwait, Arabia Saudita, Egipto, Israel, Jordania, Trinidad y Tobago y Cuba. Ojeda, Mario; *Alcances y límites de la política exterior de México*, op. cit., p. 187.

¹⁸⁴ Rico, Carlos; “Hacia la globalización”, op. cit., pp. 43- 46 y 55-56.

*económicos de los Estados*¹⁸⁵, presentada ante la III Sesión de la CONUCYD, en ocasión de su visita a Chile en abril de 1972.

La Carta fue concebida como un instrumento para regular las relaciones económicas entre los países y defender a las economías de los países menos desarrollados. La diplomacia mexicana encaminó sus esfuerzos a buscar primero el apoyo de los países industrializados, pero al negarlo lo encontró en los menos desarrollados debido a la coincidencia de intereses. Después de arduas negociaciones, y sin el beneplácito de las naciones desarrolladas, fue aceptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de diciembre de 1974 como complemento de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sin embargo, para lograr su efectividad era necesario, como señala Edmundo Hernández-Vela, "... ser elaborada y adoptada por toda la comunidad internacional..."¹⁸⁶ ya que ello garantizaba por lo menos que dichos naciones convinieran en cumplir con los preceptos del documento. Pese a esto, y a los pocos resultados económicos, la Carta tuvo gran importancia y trascendencia al contribuir con su contenido doctrinario a despertar una conciencia internacional acerca de la necesidad de construir relaciones económicas más justas y equitativas entre los Estados.

Esta iniciativa dio mucha esencia al activismo diplomático de México a nivel tanto multilateral como bilateral, y demostró ser el vehículo principal para establecer una presencia respetable dentro del Tercer Mundo. Esto permitió a México surgir como un abanderado reconocido de las naciones en desarrollo, robando cámara a otros países latinoamericanos que lo habían precedido en establecer enlaces con el Tercer Mundo extracontinental y países no alineados.¹⁸⁷

La tendencia "tercermundista" del gobierno de Echeverría tuvo logros notables, entre los cuales a decir de Olga Pellicer destacan los siguientes:

Ha dado nuevas perspectivas a la política exterior mexicana que durante años se había desatendido de las negociaciones conjuntas de otros países subdesarrollados para concentrarse en la relación bilateral con los Estados Unidos; ha contribuido a fortalecer una tendencia dentro de la política internacional que defiende reivindicaciones muy justas; finalmente, ha contribuido a

¹⁸⁵ Para ver el texto completo de la *Carta de los derechos y deberes económicos de los Estados* ver Díaz, Luis Miguel; *Las relaciones internacionales de México*, op. cit., pp. 193-204.

¹⁸⁶ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "De la dependencia a la interdependencia", *Relaciones Internacionales*, op. cit., No. 5, abril-junio de 1974, p. 69.

¹⁸⁷ Shapira, Yoram; "La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: ...", op. cit., p. 80.

desacreditar las formas tradicionales de operación del capitalismo internacional en nuestros países.¹⁸⁸

No obstante, varios autores señalan que su desmedido optimismo provocó que se desviara la atención de los problemas internos que eran urgentes de resolver y que cayera al final del sexenio en exageraciones que lejos de constituir éxitos significaron serios problemas en la política exterior.¹⁸⁹ Lo cierto es que no sólo se conformó una política exterior encaminada a buscar solución al desequilibrio del sector externo de la economía mexicana y a los efectos de los grandes cambios ocurridos en el ámbito internacional, sino también como una estrategia para recuperar la legitimidad del sistema político, el cual a pesar de las medidas llevadas a cabo por el gobierno, no había podido superar la crisis ocasionada por los acontecimiento de 1968. En este sentido, se intentó revivir el nacionalismo revolucionario en la nueva política exterior: "... fue exaltado de nueva cuenta y utilizado en sus funciones tradicionales: legitimación interna y basamento de la negociación exterior."¹⁹⁰

Echeverría instrumentó una política exterior progresista y nacionalista como contraparte de la apertura democrática. Algunas de sus acciones internacionales tenían propósitos más bien políticos con el objetivo de dar muestra del «pluralismo ideológico» promovido por la diplomacia mexicana, es decir, estrechar relaciones con un amplio número de naciones sin importar la orientación política de sus gobiernos. Evidencia de ello fueron el acercamiento con Chile durante el gobierno socialista de Salvador Allende, la reactivación de los contactos con Cuba y las visitas a la Unión Soviética y a la República Popular China.¹⁹¹

¹⁸⁸ Pellicer de Brody, Olga; "Las relaciones comerciales de México: una prueba para la nueva política exterior", *Foro Internacional*, op. cit., Vol. XVIII, No. 65, 1976, p. 37.

¹⁸⁹ Entre los denominados "excesos" de la política tercermundista del gobierno de Echeverría y que ponían en tela de juicio que ésta respondía verdaderamente al interés de la nación o más bien a una campaña de prestigio personal se encuentran: el voto de México en la Asamblea General de la ONU en una declaración que señalaba que el sionismo era una forma de racismo, lo que desembocó en el boicot judío estadounidense al turismo en el país y la declaración del Presidente Echeverría acerca de reconocer los derechos de Guatemala sobre Belice, con lo cual se dejaba de lado el derecho de éste a la libre autodeterminación. Ver Ojeda, Mario; *El surgimiento de una política exterior activa*, op. cit., pp. 80-89 y Rico, Carlos; "Hacia la globalización", op. cit., pp. 50-51, 60-65.

¹⁹⁰ Abella Armengol, Gloria; "La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, op. cit., No. 148, Año XXXVII, abril-junio de 1992, p. 66.

¹⁹¹ La visita a Pekín se realizó luego del establecimiento de relaciones diplomáticas con China Popular en abril de 1973, lo que significó el desconocimiento de Taiwán, como consecuencia de que México dos años antes emitió su voto favorable a la admisión de China continental a las Naciones Unidas, dejando de pronunciarse por la tesis de las "dos chinas". Ojeda, Mario; *El surgimiento de una política exterior activa*, op. cit., pp. 72-73.

Los vínculos con el gobierno de Salvador Allende tuvieron un significado especial debido a que la solidaridad mostrada hacia éste en momentos difíciles fue más allá del carácter político llegando incluso a la ayuda material. Durante su visita a Santiago Echeverría ofreció una línea de préstamos al gobierno chileno, los cuales, aunque modestos, cobraron gran importancia en virtud de que Estados Unidos y los organismos financieros internacionales le habían impuesto un bloqueo crediticio como represalia a la expropiación de la industria del cobre que realizara el Presidente Allende. A pesar de que esta acción le valió duras críticas al gobierno mexicano, sobre todo del sector empresarial ya que representó un enorme sacrificio a nuestro país dada la difícil situación de la economía nacional, contribuía a recuperar la confianza de los sectores populares. Después del asesinato de Allende, abrió las puertas de México a los exiliados chilenos que escapaban de la dictadura del general Augusto Pinochet.¹⁹²

La relación con Cuba cobró importancia debido a que esta vez, a diferencia de los gobiernos anteriores, no se limitó a declaraciones verbales de solidaridad, sino que hubo hechos reales que dieron forma a las palabras. Así, luego del enfriamiento real que se tenía con la Isla desde el triunfo de la Revolución de 1959 México incrementó sus vínculos con ésta a partir de 1971: presionó para que fuera admitida nuevamente al Sistema Interamericano, firmó acuerdos económicos y culturales, intercambió misiones comerciales y el Presidente Echeverría visitó La Habana en 1975.

Si realizáramos una evaluación de los esfuerzos de diversificación internacional durante el sexenio de Luis Echeverría podríamos decir que fueron más los logros en su dimensión política que en la económica. Como plantea Consuelo Dávila:

... se observaron ciertos logros en cuanto a la renovación ideológica y la reconquista de ciertos ámbitos sociales, sin embargo, los objetivos económicos alcanzados fueron limitados. No se pudo, por ejemplo, reajustar el patrón de las relaciones económicas externas y se agudizaron los problemas por el deterioro de la situación económica y financiera internacional.¹⁹³

Así, se puso en práctica una activa política exterior que amplió de manera importante los contactos de México con el mundo. En total, el Presidente realizó 12 giras, visitó 37 países, se entrevistó con 64 Jefes de Estado, intercambió representantes diplomáticos con 67 naciones y asistió a las reuniones de varios

¹⁹² *Ibidem*, pp. 66-70,

¹⁹³ Dávila, Consuelo; "La política exterior de México en épocas de crisis", *op. cit.*, p. 20.

organismos internacionales. Para 1975 México aumentó sus relaciones diplomáticas con 66 países, llegando a un total de 129. El rasgo distintivo de este despliegue fue, sin duda, el acercamiento con los menos desarrollados (tan sólo en 1975 se establecieron lazos con 33 naciones de África, Medio Oriente y Asia). Además, no sólo se reforzó y amplió la presencia de México en los organismos y foros internacionales, sino que mostró una actitud comprometida políticamente con las causas del “tercer mundo”. La política exterior diversificadora, plural y promotora de brillantes iniciativas otorgó al país gran prestigio internacional, lo cual en cierta manera contribuyó al objetivo de recobrar la legitimidad del sistema político.

En el plano económico, los numerosos acuerdos y tratados comerciales internacionales, desafortunadamente, no se tradujeron en beneficios reales y a largo plazo sobre la economía del país. El desmedido crecimiento del déficit en la balanza comercial y de la deuda externa y el estancamiento de la inversión extranjera directa hicieron ínfimos los logros de la diversificación económica. Como señalan Josefina Z. Vázquez y Lorenzo Meyer, “... en 1969 el 66% del comercio exterior de México se concentraba en el intercambio con los Estados Unidos y para 1974 ese porcentaje había disminuido al 59.4, pero se trató de un logro pasajero, pues al concluir la década se había vuelto al 66 por ciento.”¹⁹⁴

Por su parte, la promoción de una diversificación respecto a la procedencia de la inversión extranjera directa tuvo incluso menor éxito que en el comercio exterior, ya que si bien mostró una reducción del dominio de las empresas estadounidenses, pues “... pasó del 79% en 1970 a poco menos del 70 % en 1977...”¹⁹⁵, ésta no correspondió al aumento de la participación de otros países. Así, el monto de la inversión de Estados Unidos en México continuó siendo incomparable con la de otras naciones, por citar un ejemplo, Alemania Federal, que era el segundo inversionista tenía un porcentaje de apenas el 3.4.¹⁹⁶ Además, la inversión foránea perdió dinamismo debido a la creciente utilización del recurso del crédito internacional para financiar el gasto público, agudizando uno de los mayores problemas para la economía mexicana: el

¹⁹⁴ Zoraida Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo; *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*, 3ª ed., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 214.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 217.

¹⁹⁶ Zorrilla, Luis G.; *Relaciones políticas, económicas y sociales de México ...*, op. cit., Tomo V, p. 329.

endeudamiento externo. Esto significó, como señala Rosario Green, la vuelta a la bilateralidad en las relaciones internacionales de México debido a que la mayor parte de los empréstitos provenían de la banca privada estadounidense.¹⁹⁷

2.6. La diversificación internacional durante los gobiernos de José López Portillo y Miguel De la Madrid

La llegada a la Presidencia de la República de José López Portillo (1976-1982) estuvo marcada por una severa crisis interna económica, política y social. Las dificultades económicas evidenciaron que el modelo de «desarrollo compartido» propuesto por Echeverría como revitalizador del «desarrollo estabilizador» no fue una alternativa viable, por lo cual fueron necesarios cambios urgentes en este rubro. Asimismo, en el ámbito político el gobierno se enfrentó a una pérdida de confianza de la derecha que vino a substituir la crisis de legitimidad de la izquierda que encontrara su antecesor, quien en su intento por repararla generó fricciones con el ala opuesta, principalmente con los empresarios. De ahí que "... la coyuntura política que hereda la administración podía prácticamente interpretarse como la imagen en espejo de aquella que había recibido el Presidente saliente"¹⁹⁸. López Portillo buscó la reconciliación y el entendimiento con este sector, ya que sería necesaria su colaboración para llevar a cabo las reformas económicas propuestas.

En este sentido, los primeros dos años del gobierno de López Portillo estuvieron guiados por el objetivo expreso de solucionar la problemática interna con miras a lograr la recuperación económica. La política exterior vería reducir entonces su actividad –si se le compara con la del sexenio anterior-- ante la prioridad del plano doméstico.¹⁹⁹

¹⁹⁷ Baste señalar que la deuda pública externa de México aumentó de 3,522, 659 millones de dólares en 1971 a 15,547,161 millones en 1976, correspondiendo el 63.7% y el 83.1%, respectivamente, de ese total a la banca privada. Green, Rosario; "Deuda externa y política exterior: la vuelta a la bilateralidad en las relaciones de México, *Foro Internacional*, op. cit., Vol. XVIII, No. 69, julio-septiembre de 1977, pp.55-80.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 71.

¹⁹⁹ Sin embargo, cabe destacar que pese a la poca actividad internacional de México entre 1977-1978, sobresalen hechos importantes, entre ellos: el establecimiento de relaciones diplomáticas con la Monarquía Constitucional de España como consecuencia de la muerte de Francisco Franco en 1975 y la asistencia de López Portillo a la ceremonia de ratificación de los Tratados Torrijos-Carter sobre el Canal de Panamá. En los cuales se acordaba que la soberanía de la Zona del Canal se iría transfiriendo progresivamente al Estado de Panamá, proceso que culminará en 1999.

Además, la visita oficial del Presidente mexicano a Washington en 1977 era signo importante de que estaría centrada en el objetivo de concretar un nuevo acercamiento con Estados Unidos a fin de regresar al ambiente de cordialidad que había caracterizado la relación bilateral durante los regímenes anteriores a Echeverría, deteriorado por el carácter nacionalista y “tercermundista” de éste. No obstante, la política exterior pronto encontraría nuevamente su dinamismo, expresado en un nuevo intento de diversificación de las relaciones económicas y políticas de México y en un activismo multilateral –aunque de menor intensidad y alcance que en el sexenio anterior. Asimismo, en un esfuerzo por ampliar el ámbito de negociación internacional del país y en una autonomía relativa frente a Estados Unidos. Todo esto en virtud de la riqueza petrolera.

Desde el sexenio anterior se tenían noticias de nuevos yacimientos petrolíferos en el sureste mexicano, pero sería el gobierno de López Portillo el que encontrara en el petróleo el mejor instrumento para sacar al país de la crisis en que estaba anclado, así como la mejor oportunidad para que México lograra su independencia económica y solucionara todos sus problemas. De esta manera, el incremento en los niveles de exportación del hidrocarburo sería la base primordial de la reactivación de la economía nacional, haciendo de la política petrolera el nuevo eje de ésta. El descubrimiento de vastas reservas petroleras coincidió con una favorable coyuntura internacional: la crisis política de Irán que ocasionó su aislamiento de los mercados mundiales como importante país productor de crudo. El resultado fue la decisión de los países miembros de la OPEP de elevar en un 14% los precios internacionales del petróleo para llenar el vacío de producción que dejaba el país islámico.

La bonanza petrolera pronto no sólo logró superar la crisis económica, sino que consolidó la economía y la hizo crecer a un ritmo acelerado, aumentando el Producto Interno Bruto (PIB) en un 6.1% comparado con el 5% del sexenio anterior. Pero además parecía entonces brindar a México un importante instrumento de negociación internacional que modificaría su papel en el escenario mundial. Así, en virtud de que sus reservas de energéticos lo situaron “... como la sexta potencia petrolera mundial y

[...] el cuarto país exportador de crudo en el mundo”²⁰⁰, nuestro país empezaba a convertirse en una potencia media y, como tal, estaría obligado a asumir un papel más destacado en los asuntos mundiales, a participar en la política petrolera internacional y a definir sus relaciones con los demás países.

En este sentido, también la posición de México en la relación bilateral con Estados Unidos se vería modificada al atraer un enorme interés de éste sobre los hidrocarburos mexicanos debido a que ofrecía mayor garantía en el suministro por varias razones, tales como: su vecindad geográfica, no estar inserto en una zona de conflicto como el Medio Oriente y no ser miembro de la OPEP.²⁰¹ Se tenía gran optimismo en que el auge del petróleo —y su consiguiente riqueza económica— daría a nuestro país una posición privilegiada en la política estadounidense, logrando influir en ésta de manera importante ya que lo hacía aparecer como productor importante del hidrocarburo en momentos en que el poderoso vecino del Norte mostraba su dependencia de éste en medio de una crisis energética de los países industrializados occidentales.

La euforia de la bonanza petrolera hizo pensar en el aumento del ámbito de negociación de México que permitiera ampliar su capacidad de resistencia a las presiones de Washington y en un nuevo tipo de vínculo con éste basado en un grado mayor de independencia. El principal argumento de la dirigencia mexicana fue que si bien el país había sido dependiente durante mucho tiempo de Estados Unidos, ahora éste también lo era respecto de México en sus exportaciones petroleras, por lo cual la relación bilateral se encaminaba hacia la interdependencia.

Con base en esta lógica, nuestro país pudo adoptar una actitud más autónoma frente a las decisiones estadounidenses. “El petróleo —señala Gloria Abella— convirtió a México en un importante interlocutor y posibilitó también mantener un discurso que en ciertos momentos fue incluso agresivo.”²⁰² Al mismo tiempo, pudo retomar su activismo internacional sobre todo en Centroamérica con el fin de reforzar su capacidad efectiva

²⁰⁰ Solana, Fernando; “Balance y perspectivas del decenio 1981-1990”, Sepúlveda, César (Comp.); *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, op. cit., p. 541.

²⁰¹ Sepúlveda Amor, Bernardo; “Los intereses de la política exterior”, Sepúlveda, César (Comp.); *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, p. 43.

²⁰² Abella Armengol, Gloria; “La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ¿una nueva concepción?”, op. cit., p. 67.

de acción en los acontecimientos y reafirmar su posición independiente frente al vecino del Norte. Y aunque esta vez el campo de acción será más limitado que en el sexenio anterior, a decir de Carlos Rico, significó "... un intento de influir efectivamente en el área, desde una perspectiva de política realista, más que una medida dirigida al frente interno"²⁰³; además el nuevo papel internacional de México se desarrollará con posiciones de contenido más concreto.

En este sentido, destacan importantes acciones de la diplomacia mexicana en el ámbito regional, tales como el rompimiento de relaciones diplomáticas con Nicaragua bajo el régimen dictatorial de Anastasio Somoza y mecanismos que encontraron una gran identificación con la posición europea: la Declaración Franco-Mexicana de reconocimiento de la alianza del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y del Frente Democrático Revolucionario como una fuerza política representativa en la guerra civil de El Salvador y la suscripción junto con Venezuela del Acuerdo de San José para proporcionar petróleo a América Central y el Caribe. En estos instrumentos el papel de apoyo que manifestó Europa a las iniciativas sugeridas por nuestro país tuvo una gran trascendencia debido a que significó el respaldo de los principales aliados de Washington a una opción distinta, pacífica y negociada de la crisis centroamericana por oposición a la actitud seguida por éste en la región. Como señala Gloria Abella: "en efecto, los argumentos del gobierno mexicano con respecto al conflicto centroamericano tenían validez por sí mismos, pero la posición europea amplió los márgenes de negociación regional frente a la intransigencia de Estados Unidos."²⁰⁴

Asimismo, el gobierno de López Portillo retomó la posición de su predecesor, manteniendo el pluralismo y la solidaridad principalmente con los países latinoamericanos. La diplomacia mexicana impulsó importantes iniciativas en los foros multilaterales. Sirva mencionar, por ejemplo, la propuesta ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 de un Plan Mundial de Energía con miras a organizar y racionalizar el mercado energético internacional, la Cumbre Norte-Sur celebrada en Cancún, Quintana Roo, en 1981 que mostró la capacidad de convocatoria de México al

²⁰³ Rico, Carlos; *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores. Hacia la globalización, op. cit.*, pp. 93-100.

²⁰⁴ Citado por Abella Armengol, Gloria; "México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?, Piñón Antillón, Rosa María (Coord.); *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales / Delegación de la Comisión Europea en México, 1999, p. 285.

reunir a 22 Jefes de Estado o de Gobierno. También destaca la participación de nuestro país en esfuerzos multilaterales en favor del desarme mundial.²⁰⁵

La diversificación de los vínculos externos de México estuvo otra vez en la mente de la dirigencia mexicana como una estrategia para hacer contrapeso a Estados Unidos. El gobierno de López Portillo completó el establecimiento de relaciones diplomáticas que iniciara Echeverría.²⁰⁶ Además, el potencial petrolero otorgaba una influencia comercial que abría posibilidades para diversificar los mercados de exportación y de equilibrar la balanza de pagos del país. El combustible mexicano se configuraba entonces como el principal instrumento de negociación mediante el cual se esperaba obtener a cambio del acceso a éste paquetes de cooperación económica, es decir, además del intercambio comercial, inversiones, financiamiento, asistencia técnica, etcétera. Se firmaron en esta línea acuerdos con Francia, España, Japón, Israel, Brasil y Canadá.²⁰⁷ Así, “se reactivó el proyecto de diversificación de las relaciones económicas externas orientado a ampliar el margen de independencia económica frente a Estados Unidos, pero sobre bases más pragmáticas y selectivas.”²⁰⁸

No obstante, contra todas las expectativas, a finales de 1980 el monto del petróleo comenzó a descender debido a varias causas, tales como: el descubrimiento de nuevas reservas, la reducción en el consumo de los principales compradores y la decisión de Arabia Saudita de mantener altos niveles de producción. El resultado: una saturación mundial del combustible que culminó con el desplome del precio internacional del petróleo en 1982. México, al ser excesivamente dependiente del petróleo (representando alrededor del 75% del total de las exportaciones) se sumió entonces en la crisis económica y financiera más grave hasta ese momento. Esto, aunado a otros factores económicos internacionales: “el efecto conjunto de la recesión generalizada del capitalismo, [...] el impacto depresivo sobre el nivel de las importaciones, las políticas comerciales restrictivas adoptadas por los principales

²⁰⁵ Para un mayor análisis ver Heller, Claude; “La posición de México sobre el desarme”, Garza Elizondo, Humberto (Comp.); *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, op. cit., pp. 185-207.

²⁰⁶ En 1977 México restablece sus relaciones diplomáticas con España, continúa el acercamiento con El Vaticano mediante la visita de Juan Pablo II a nuestro país en 1979 y establece vínculos con Belice en 1981.

²⁰⁷ Peña, Roberto; “México y sus instrumentos de negociación internacional”, *Relaciones Internacionales*, op. cit., Vol. XI, No. 32, abril-junio 1984, p. 53.

²⁰⁸ González, Guadalupe; “Incertidumbres de una potencia media regional: las nuevas dimensiones de la política exterior mexicana”, Pellicer, Olga (Edit.); *La política exterior de México. Desafíos de los ochentas*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1988, p. 68.

clientes de México, y los programas de ajuste económico de los países industrializados...”²⁰⁹ minaron el margen de acción y negociación del país.

La problemática generada por estas circunstancias dejó claro también que el desarrollo del país no podía estar sustentado en un solo recurso, el cual además era sumamente fluctuante, generando un desequilibrio mayor en el sector externo, y que las finanzas internacionales influían también en el aparato productivo nacional. Pero el contexto económico internacional por sí solo no explica dicha crisis, sino que fue la coyuntura que hizo evidente las deficiencias estructurales por las que atravesaba la economía mexicana desde mucho antes, tales como el endeudamiento creciente, la insuficiencia de la producción agrícola nacional, la espiral inflacionaria, baja de ingresos por turismo, déficit de la balanza de pagos, entre otros. Así, la de 1982 fue una crisis del patrón de crecimiento económico, agotado prácticamente en 1970, el cual había sido prolongado de manera artificial durante una década más.

Ante tal panorama, fue necesario recurrir a instituciones financieras internacionales y, por supuesto, a Estados Unidos. La banca internacional condicionó su ayuda y la renegociación de la deuda a la firma de un acuerdo de México con el FMI que reiteraba que el problema no se resolvería otorgando mayores créditos, sino que era necesario realizar ajustes en la economía. Éste exigió que se pusieran en práctica términos aceptables a los acreedores internacionales, los cuales serían en suma las recetas neoliberales que se pueden sintetizar en las siguientes: disminución del papel del Estado como actor en la economía y que sean los mecanismos del mercado los que regulen la reestructuración de ésta, disminución del gasto público como una figura relevante en el desarrollo económico nacional, eliminación de subsidios, liberalización de precios, flexibilización del control de cambios y apertura indiscriminada a la inversión extranjera y el comercio exterior.²¹⁰ Sin embargo, como sabemos, estas medidas distaron mucho de estar encaminadas a lograr la superación de los problemas que conformaron la crisis y de alcanzar una dinámica sostenida y sin inflación de la economía. Por el contrario, profundizaron dicha problemática al estar enmarcadas en una estrategia de desarrollo que conducía a una mayor integración con la economía

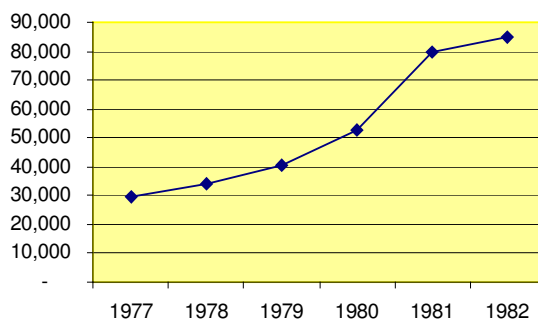
²⁰⁹Peña Guerrero, Roberto; “México y sus instrumentos de negociación internacional”, *op. cit.*, p. 56.

²¹⁰Ortiz Wadgyimar, Arturo; *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*, 7ª ed., Nuestro Tiempo, México, 1999, p. 19.

estadounidense y mundial y dejaba en gran medida a las fuerzas del mercado, altamente oligopolizado y extranjerizado, el proceso de ajuste económico del país.

Asimismo, debido a que el petróleo había sido un imán también para atraer líneas de crédito, la deuda pública externa había crecido de manera desproporcionada aumentado a 84,600 millones de dólares en 1982²¹¹ (ver Gráfico 5), siendo la mayor parte contratada con bancos privados estadounidenses. Así, cuando en su Tercer informe de gobierno el Presidente López Portillo señaló: “el petróleo es nuestra potencialidad de autodeterminación, porque nos hará menos dependientes del financiamiento externo y mejorará nuestras relaciones económicas internacionales”²¹², estaba muy lejos de sospechar que al final del sexenio México volvería a una situación de dependencia arrolladora, sobre todo en el ámbito económico, con el vecino del Norte.

Gráfico 5
DEUDA PÚBLICA EXTERNA DE MÉXICO, 1977-1982
(millones de dólares)



Fuente: datos obtenidos de Zorrilla, Luis G., *Relaciones políticas, económicas y sociales de México con el extranjero*, op. cit., Tomo V, p. 413.

No se equivocaron algunos autores al advertir que el petróleo sería un arma de doble filo²¹³, debido a que por un lado la riqueza potencial que dicho hidrocarburo brindó a nuestro país favoreció el poder de negociación de México y amplió su margen

²¹¹ Ojeda, Mario; *El surgimiento de una política exterior activa*, op. cit., p. 178.

²¹² PR; Tercer informe de gobierno del Presidente José López Portillo, Presidencia de la República, México, septiembre de 1979.

²¹³ Ver Cid Capetillo, Ileana; “Apuntes para el análisis de un proceso internacional: la crisis del petróleo y el caso de México”, *Relaciones Internacionales*, op. cit., Vol. VI, No. 21, abril-junio de 1978, p. 92, y En la Seara Vázquez, Modesto; “Política exterior de México hacia Estados Unidos: la lucha por la igualdad”, Gómez-Robledo V., Alonso (Coord.); *Relaciones México-Estados Unidos. Una visión interdisciplinaria*, op. cit., p. 295.

de autonomía respecto a Estados Unidos, pero también lo hizo más endeble y con ello más dependiente de éste, en virtud de que fue prioritario para los intereses de su política exterior.

En este sentido, si bien es cierto que el espacio de acción internacional de México se vio ampliado en el aspecto político al convertirse en una potencia media con capacidad real de influir en un ámbito geográfico específico, Centroamérica, lo que le permitirá en el próximo sexenio actuar con un papel protagónico en el proceso de paz en esa región, en lo económico se redujo. Así, pese a las favorables condiciones en las cuales el auge petrolero colocaba a México para desplegar una próspera estrategia de diversificación internacional, ésta mostró pocos resultados al no lograr consolidar los vínculos con otros países y regiones y al final del sexenio en lugar de ampliarse el margen de maniobra de las negociaciones económicas y financieras del país, éstos se estrecharon volviendo a la bilateralidad con Estados Unidos. Sin duda, la crisis estructural de la economía mexicana representó el mayor obstáculo al esfuerzo diversificador, pero también los factores externos contribuyeron a su límite.

La crisis económica y financiera de 1982 cobra vital importancia no sólo por haber sido la más fuerte que sufrió el país, sino porque puso de manifiesto los graves problemas estructurales de la economía nacional como resultado del agotamiento del patrón de desarrollo operado durante cuatro décadas y trajo consigo una serie de cambios importantes que determinaron en gran medida el curso del país hasta la actualidad.

Se puso en marcha un drástico programa de ajuste y cambio estructural -- fortalecido en los próximos sexenios--, cuyos lineamientos, plasmados en el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), en general, son los elementos sustanciales de la ideología neoliberal ya propuestos en la Carta de Intención del FMI. Se plantea así una redefinición del papel del Estado en el desarrollo económico del país, viendo reducir su capacidad rectora cuando comienza a perder espacios de acción, mismos que el sector privado tiende a ganar y se convierte en el nuevo eje central de dirección. De esta manera, surge el empresariado como protagonista en la escena política y económica del país, el cual, provisto de su nuevo papel, planteó la apertura económica y la liberalización comercial como una manera de garantizar la

eficiencia del aparato político mexicano.²¹⁴

Asimismo, con la llegada a la Presidencia de la República de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1986) se instaura una nueva clase dirigente en el sistema político mexicano: los tecnócratas, caracterizada por completar su formación en universidades extranjeras, principalmente estadounidenses, contar con importantes contactos en los organismos internacionales y nula experiencia política. El ascenso de esta clase se vislumbró como un factor para recuperar la confianza externa deteriorada sobre todo después de la nacionalización bancaria en septiembre del mismo año. Además, México ingresó al Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC)²¹⁵ en agosto de 1986 ---hecho que había sido negado en 1979 por el entonces Presidente José López Portillo con el argumento de mantener la independencia y autodeterminación de México basado en el poder negociador que el petróleo le brindaba. Este hecho, señala Arturo Ortiz Wadgymar, "... vino a ser la integración en un modelo de dependencia externa, la inclusión de la última pieza que andaba suelta para que el siguiente paso pudiera ser la integración de un *Mercado Común de América del Norte o TLC*."²¹⁶

Estos cambios no sólo afectaron la política interna, sino también trastocaron de manera importante la vinculación del Estado mexicano con el mundo. Desde ese momento, la política exterior mostraría una mayor determinación del ámbito económico y del modelo de desarrollo instrumentado a partir de entonces, así como de las condicionantes internacionales, comenzando a tener un interés más pragmático. Así, el PND 1983-1988 planteó como principal objetivo el actuar de México más allá de sus fronteras nacionales:

... la reinserción del aparato productivo mexicano en la economía mundial, ampliando, diversificando y equilibrando las relaciones comerciales con el exterior, promoviendo las exportaciones no petroleras e impulsando otros canales de relación internacional del país tales como el turismo.²¹⁷

La política exterior nuevamente buscaría fungir como la gestora externa del desarrollo económico del país al tratar de buscar recursos desde afuera para salir de la

²¹⁴ Luna, Matilde y Puga, Cristina; "Modernización en México: la propuesta empresarial", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, op. cit., No. 151, enero-marzo de 1993, pp. 35-36

²¹⁵ En inglés: General Agreement Trade and Tariffs (GATT).

²¹⁶ Ortiz Wadgymar, Arturo; *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*, op. cit., pp. 64-65.

²¹⁷ Poder Ejecutivo Federal; *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

situación de crisis. En este sentido, la diversificación de los vínculos internacionales de México continuaba estando presente en el discurso gubernamental como una de las mejores estrategias para lograr tal objetivo.

Así, se llevaron a cabo esfuerzos para incrementar los contactos con los países europeos. Se realizó una gira presidencial por el occidente de este continente que generó resultados importantes en la inversión extranjera al captarse 150 millones de pesos para proyectos industriales, de comercio exterior y de turismo, y 166 mil millones de pesos más para apoyar el intercambio de productos. Al margen de las relaciones bilaterales, también se desarrollaron con la Comunidad Europea, las cuales si bien es cierto que arrojaron proyectos de cooperación de alcance limitado, iniciaron la institucionalización del diálogo político de ésta con América Latina, en donde México participó de una manera importante en su esfuerzo por encontrar nuevos interlocutores para equilibrar sus vínculos externos.²¹⁸

Por otra parte, se reconoció en la región de Asia Pacífico una excelente oportunidad para reducir la dependencia de México de Estados Unidos y recuperar un poco de su autonomía relativa en el exterior. El rápido éxito económico alcanzado por los países del área despertó gran interés en la dirigencia mexicana, considerando principalmente a Japón como centro importante de atracción de inversiones, intercambios comerciales y transferencia de tecnología. El gobierno de Miguel de la Madrid mostró su deseo de participar de manera más activa en los naciotes foros de cooperación económica en el marco regional de la Cuenca del Pacífico.²¹⁹

No obstante, las condiciones económicas tan frágiles del país nuevamente se convertirían en el principal obstáculo al establecimiento de relaciones que pudieran contrarrestar el peso de la relación bilateral con Estados Unidos. Asimismo, la llegada a la Casa Blanca del republicano Ronald Reagan quien hizo resurgir la “amenaza” comunista para recuperar el liderazgo de Estados Unidos, dejaba sin duda muy poco espacio de acción y negociación internacional a la nueva administración de Miguel de la Madrid. Además, se hizo evidente el proceso de creciente integración de facto de la economía mexicana a la estadounidense, una interacción silenciosa que se

²¹⁸ Lajous Roberta; “las relaciones de México con Europa occidental: 1982-1988”, *Foro Internacional*, *op. cit.*, Vol. XXX-2, No. 119, enero-marzo de 1990, pp. 567-572.

²¹⁹ Uscanga, Carlos; *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón ...*, *op. cit.*, pp. 31-35.

desarrollaba sin la intervención formal de las autoridades gubernamentales de ambos países, sin reglas ni instituciones, sino siguiendo la dinámica del mercado, las comunicaciones, la tecnología, etcétera.²²⁰ Era claro que los intentos por instrumentar la diversificación internacional se veían nuevamente limitados en la esfera económica ante la enorme concentración en este rubro con el vecino norteño (ver Gráficos 6 y 7).

Gráfico 6

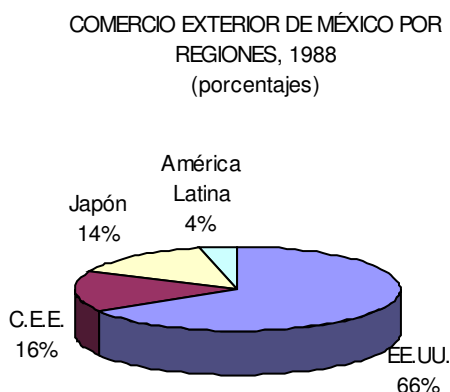
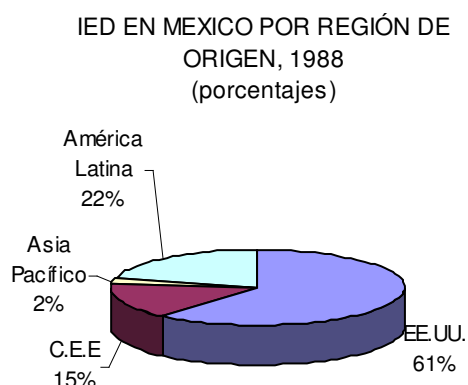


Gráfico 7



Fuente: datos obtenidos de De Icaza, Antonio; "La política de diversificación. Una apreciación global", *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., No. 44, julio-septiembre de 1994, p. 92.

En el aspecto político México obtuvo un éxito relativo al encontrar mayores márgenes de acción para mantener una posición de independencia relativa frente a los conflictos regionales, principalmente al sur de su frontera, lo que le permitió influir en el desarrollo de los mismos. Esto es porque a pesar del deterioro de su capacidad de negociación y poder internacionales desplegó un gran esfuerzo diplomático multilateral en el proceso de pacificación en Centroamérica "... que sólo tiene cierto parangón – señala Edmundo Hernández-Vela-- con la efectuada durante la cuestión cubana a principios de los sesentas."²²¹

²²⁰ Chanona Burguete, Alejandro; "Inter (dependencia) vs. Integración: consideraciones teóricas sobre la integración económica formal entre México y Estados Unidos", Dávila Pérez, Consuelo y Morales Aragón, Eliezer (Coords.); *La nueva relación de México con América del Norte*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, México, 1994, pp. 33-48.

²²¹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "México ante la crisis en Centroamérica", *Relaciones Internacionales*, op. cit., No. 38, enero-abril de 1987, p. 44.

En este sentido, destaca la activa participación de México sobre todo a través del Grupo Contadora,²²² del cual fue promotor. Este mecanismo de diálogo político, el cual llamó la atención de la sociedad internacional y obtuvo el apoyo de la Comunidad Económica Europea (CEE), la OEA y la ONU, dio mayor espacio de actuación a la diplomacia mexicana y logró disminuir el peso de la presión del gobierno de Reagan. Como señala Consuelo Dávila, “Contadora se convierte en la única salida para México a nivel internacional para mantener su no alineamiento relativo frente a los Estados Unidos y resguardar la tan menguada soberanía nacional.”²²³ Esta experiencia abrió la puerta para construir otros esfuerzos de concertación política en América Latina, los cuales otorgaron a México un margen más amplio de maniobra internacional²²⁴, tales como el Mecanismo Permanente de Consulta y de Concertación Política en América Latina, conocido como Grupo de los Ocho o Grupo de Río integrado por los miembros de Contadora y los de su Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Uruguay y Perú), cuyo objetivo fue la búsqueda de un espacio político sobre todo frente a Estados Unidos, y el Grupo de los Seis formado por México, Argentina, Suecia, India, Tanzania y Grecia para promover el desarme mundial.²²⁵

No obstante, a pesar de haber sido muy destacada la participación de nuestro país en el proceso de paz en Centroamérica, a decir de Gloria Abella, la política exterior mantuvo una “presencia discreta”, en virtud de los objetivos fundamentales de la administración de Miguel de la Madrid: lograr la estabilización económica y devolver el crédito externo al país. Como señala la autora, “el discurso fue mucho más cauteloso y comenzaron a sentarse las bases para el cambio propuesto después por Carlos Salinas de Gortari. Esto representó una especie de antesala [...] en términos de *restaurar* la imagen de México en el exterior, especialmente con Estados Unidos.”²²⁶

²²² Constituido en enero de 1983 en la isla panameña del mismo nombre en conjunto con Venezuela, Colombia y Panamá, cuyos objetivos principales fueron: detener una conflagración bélica en el área, crear condiciones de paz mediante acuerdos destinados a eliminar el armamentismo y la presencia militar extranjera y, por último, impulsar un proceso de desarrollo económico y social en la región. *Ibidem*, p. 45.

²²³ Dávila Pérez, Consuelo; “La política exterior de México en el marco de Contadora”, *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, No. 41, enero-abril de 1988, p. 41.

²²⁴ A través de Contadora, en 1984 los miembros de la CEE ofrecieron aumentar el monto de su cooperación hacia Centroamérica de 30 millones de dólares anuales a 45 millones. Abella Armengol, Gloria; “México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?”, *op. cit.*, p. 284.

²²⁵ Rico, Carlos; “Hacia la globalización”, *op. cit.*, pp. 151-156.

²²⁶ Abella Armengol, Gloria; “La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari:...” , *op. cit.*, pp. 66-67.

Así, la instrumentación de la estrategia de diversificación de los vínculos internacionales de nuestro país durante la década de los ochentas nuevamente encontraría limitaciones. Los problemas estructurales de la propia economía mexicana que generaron severas crisis consecutivas y las condicionantes externas determinadas por el equilibrio de poder mundial minaron la capacidad del Estado mexicano para fortalecer sus contactos con naciones distintas a Estados Unidos. Como apunta Leopoldo González Aguayo, "... la permanente falta de equilibrio en sus relaciones y vínculos externos [de México] no permitió antes, ni durante la década de 1980 situar al país entre los demás países registrando una alta densidad o relaciones externas diversificadas."²²⁷

Los pasos hacia la integración latinoamericana y el importante papel que México desempeñó en Centroamérica no intensificaron los lazos de cooperación con las naciones de la región, los esfuerzos por incrementar sus relaciones con Europa no incrementaron los volúmenes de intercambios comerciales y la estrategia de participar más activamente en Asia Pacífico no se tradujo en una mayor presencia en el área. El peso de la deuda externa, los intercambios comerciales y la inversión extranjera volvían a colocar a nuestro país, y ahora más que nunca, en una posición de franca integración a la economía estadounidense. En suma, la política de diversificación no arrojó los frutos tangibles necesarios para contrarrestar el peso de la bilateralidad con Estados Unidos. Así, "como Sísifo – dice Carlos Rico en alusión a la mitología griega-- la diplomacia mexicana veía regresar la piedra de la diversificación a su punto de partida."²²⁸

2.7. La diversificación en la década de los noventas

A fines de la década de los ochentas el escenario internacional fue testigo de grandes transformaciones. Sirva mencionar el derrumbe de la pugna ideológica, económica, política y militar entre el Este y el Oeste ante el colapso del socialismo real en Unión Soviética y en los países de Europa Oriental, la aceleración de nuevas

²²⁷ González Aguayo, Leopoldo; "La política de la diversificación ...", *op. cit.*, p. 145.

²²⁸ Rico, Carlos; "Hacia la globalización", *op. cit.*, p. 172.

tecnologías para la producción y la información, la competencia en los mercados internacionales, la emergencia de nuevos centros de poder financiero y económico, la regionalización de las economías nacionales, entre otros. “El mundo ya no es el mismo y sin embargo todo sigue igual”²²⁹ --señala Edmundo Hernández-Vela--, porque pese a estos cambios radicales aún persisten las viejas relaciones de poder y sobreviven las desigualdades y las injusticias.

Los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) coincidieron con este difícil escenario internacional, el cual, sin duda, influyó de manera importante en la concepción e instrumentación tanto de la política interna como de la exterior durante ambos períodos.

A partir de 1989 se inició un proceso de «modernización y cambio estructural» mediante el cual se trazaron objetivos expresos de alcanzar las metas macroeconómicas que permitieran recobrar la credibilidad del nuevo gobierno, convencer a la comunidad internacional de que México dejaba atrás la corrupción, la demagogia y el populismo, y consolidar un liderazgo fuerte. Así, se planteó la puesta en marcha de una estrategia de desarrollo que fortaleciera al país y promoviera su inserción competitiva en ese mundo “retador, globalizado, vibrante y vertiginoso”²³⁰ – como el mismo Carlos Salinas lo definía-- para participar de las “oportunidades” y “bondades” que ofrecía el sistema internacional y dejara así su tradicional rezago económico y político.

Desde esta perspectiva, la modernización era substancial para regresar al Estado su papel de agente regulador y coordinador de las diversas estrategias y gestiones del país --no de productor y promotor de los procesos económicos--, lo cual se reflejaría en el interior en un fortalecimiento de la democracia y las libertades individuales, y al exterior, en la defensa de la soberanía nacional mediante el aumento del prestigio y la capacidad de negociación del país.²³¹ En la práctica, la modernización significó privatización, apertura y desregulación económicas --recetas y presiones de

²²⁹ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; “Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o acción”, *Relaciones Internacionales*, op. cit., Nos. 80-81, mayo-diciembre de 1999, pp. 117-119.

²³⁰ Discurso pronunciado por Carlos Salinas de Gortari en la Reunión Anual del Foro Económico Mundial, febrero de 1990, FCE, *La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 150.

²³¹ Abella, Gloria; “La propuesta del cambio estructural: la política exterior en la administración de Carlos Salinas de Gortari”, *Relaciones Internacionales*, op. cit., No. 62, abril-junio 1994, pp. 56-57.

los organismos internacionales y de Washington-- con el fin de descentralizar las funciones económicas del Estado, hacer más competitivas a las empresas privadas en el exterior y eliminar barreras a la inversión extranjera, y así favorecer el crecimiento y la integración de México a las nuevas tendencias de la dinámica mundial.

Con el propósito fundamental de insertar a México en la nueva dinámica de la economía mundial, el PND 1989-1994 señaló como objetivos generales de la política exterior los siguientes: preservar y fortalecer la soberanía nacional; apoyar el desarrollo económico y político del país; proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero; apoyar y promover la cooperación internacional; promover la cultura mexicana para ampliar la presencia del país en el mundo; promover la imagen de México en el exterior.²³² Para la consecución de los mismos se trazaron cuatro líneas de acción, a saber: 1) replantear las relaciones con Estados Unidos; 2) promover una diversificación de nuestros vínculos con otras regiones; 3) intensificar los vínculos con aquellos países con mayor peso en el escenario internacional; y 4) participar activamente en los foros multilaterales.²³³

Con el mismo fin, el gobierno de Ernesto Zedillo se propuso en el PND 1995-2000 "... desplegar una activa política exterior que consolide la presencia de México en el mundo y defienda nuestra posición en las relaciones internacionales y en los foros multilaterales."²³⁴ En el documento planteó como principales objetivos de dicha política los siguientes: garantizar la seguridad nacional, ampliar y fortalecer el papel de México ante los centros de la dinámica económica mundial, definir las prioridades en las relaciones bilaterales, multilaterales y de cooperación para promover mejor los intereses de México, renovar los vínculos del país con los mexicanos en el exterior, y promover los intereses nacionales en los foros multilaterales.²³⁵

Se emprendió entonces lo que se denominó la "modernización" de la política exterior de México, cuyo objetivo fue garantizar el funcionamiento del modelo económico neoliberal al vislumbrarse como el medio a través del cual México lograría insertarse en la dinámica económica internacional y así superar su atraso histórico. Tal

²³² Hernández-Vela S., Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, *Op.cit.*, 2002, p. 940.

²³³ Rozental, Andrés; *La política exterior de México en la era de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, p. 14.

²³⁴ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, *op. cit.*, Tomo II, p. 940.

²³⁵ *Ibidem*, pp. 940-941.

como apunta Gloria Abella:

Por primera vez en la historia del México posrevolucionario se ha producido un cambio cualitativo en la concepción y ejecución de la relación de nuestro país con el exterior que rebasa lo que el maestro Daniel Cosío Villegas llamó 'el estilo personal de gobernar'.

La política exterior fue concebida como una parte sustantiva de un proyecto que se propuso terminar con lo que se consideró como 'desviaciones' de la Revolución Mexicana. Se cuestionó el papel del Estado, se instrumentó una política de apertura económica indiscriminada con el exterior y se establecieron compromisos internacionales.²³⁶

En este sentido, sin desaparecer del discurso presidencial, se planteó una nueva interpretación y aplicación de las bases ideológicas revolucionarias, las cuales durante más de 60 años dieron sustento a las acciones de política exterior, pero ahora dejaban de ser funcionales en su concepción tradicional.

Así, la soberanía en la lógica gubernamental cobró un significado "moderno", no limitado al aspecto puramente geográfico y según el cual ante las nuevas transformaciones mundiales, su defensa suponía abrirse a éstas y fortalecer su capacidad económica y ampliar su espacio de acción en el exterior. Así lo expresó el Presidente Salinas en ocasión de su Segundo Informe de Gobierno el 1º de noviembre de 1990:

No es firme la soberanía fundada en el estancamiento, en la autodeterminación de los centros internacionales de tecnologías y recursos, bajo el argumento ingenuo de que allí sólo se inventan reglas de intercambio desventajosas para los países en desarrollo. Soberanía nunca significó autosuficiencia o autarquía, falta de influencias o relaciones. La interdependencia no se opone por necesidad a la soberanía.²³⁷

Por su parte, el gobierno de Ernesto Zedillo sumó otros aspectos al significado de la defensa de la soberanía nacional, a saber: "...el funcionamiento de los órganos multilaterales que deben contribuir a la estabilidad financiera regional y global, los flujos migratorios, el cuidado del medio ambiente, y el combate al narcotráfico y el terrorismo."²³⁸

Asimismo, el nacionalismo no desapareció de la retórica gubernamental, pero encontró un nuevo sentido. La apertura al exterior dejaría de ser peligrosa para la independencia nacional; ahora se volvía instrumento importante para fortalecer la

²³⁶ Abella, Gloria; "La propuesta del cambio estructural: ...", *op. cit.*, p. 53.

²³⁷ FCE, *La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis, op. cit.*, p. 117.

²³⁸ SHCP; *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 5.

soberanía y una oportunidad para lograr un desarrollo económico sostenido del país: “nuestro nacionalismo –señalaba el Presidente Salinas-- se expresa hoy a favor de la interrelación económica de naciones soberanas...”²³⁹ En el mismo sentido, el gobierno de Ernesto Zedillo señaló “nuestro nacionalismo [...] no se nutre de la intolerancia ni del rechazo de lo extranjero. Nuestro nacionalismo orienta nuestra conducta en el exterior y sustenta nuestro futuro.”²⁴⁰

Esta interpretación llevó a México a abandonar su tradicional actitud antiestadounidense y por primera vez la integración con el poderoso país se reconocía necesaria para explotar las potencialidades de la vecindad geográfica y aprovechar la coyuntura internacional. Así, el legado ideológico del nacionalismo revolucionario que veía en el Norte la principal amenaza externa se había agotado; ahora, como señala Gloria Abella, “... había que dejar la historia en un gabinete para poder olvidar los rencores del pasado. La clave estaba en el futuro.”²⁴¹

En virtud de estas concepciones, la política exterior en el decenio de los noventas experimentaría grandes cambios. Primero, estaría estrechamente vinculada al proyecto económico, privilegiando esta esfera incluso en detrimento de la política. Segundo, desplegaría una activa diplomacia económica orientada a integrar a México en los principales mecanismos internacionales en la materia y a negociar la firma de tratados de libre comercio, frente a una débil en cuestiones políticas y reacia a negociar en temas de democracia y derechos humanos. Tercero, comenzaría a responder a intereses coyunturales de una manera más pragmática al pretender integrarse a los principales centros de poder económico y político del mundo con el fin de obtener los mayores beneficios. Cuarto, y quizá el más importante, buscaría el total alineamiento económico de México con Estados Unidos a partir de la formalización de las relaciones con la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Así, el eje fundamental de la política exterior durante este período fue el acercamiento con Estados Unidos. Primero, a través de la integración formal al

²³⁹ PR, “Cuarto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari”, *México Cívico. Los mensajes de Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de la Unión*, Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, México, 1994, p. 53.

²⁴⁰ SHCP; *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, op. cit., p. 9.

²⁴¹ Abella, Gloria; “La propuesta del cambio estructural: ...”, op. cit., p. 63.

mercado norteamericano con la firma del TLCAN en el gobierno de Carlos Salinas²⁴², presentándose como el mejor vehículo para ampliar y afianzar los vínculos comerciales y de inversión con el resto de Norteamérica y estimular la productividad y la competitividad de la economía mexicana para poder insertarse en la dinámica económica mundial con grandes posibilidades de éxito redundando en el desarrollo económico y social del país. Desde la óptica gubernamental, formar parte de una región conducida por la potencia estadounidense colocaría a México en una situación sumamente benéfica que atraería flujos de inversión, abriría nuevos mercados en el exterior y mejoraría la capacidad competitiva de las empresas. Después, con la búsqueda del «nuevo entendimiento» en la administración de Ernesto Zedillo –el cual en realidad no tenía nada de nuevo, pues desde antes no existían grandes confrontaciones y diferencias irreconciliables con Washington-- que se traduciría en resultados benéficos en virtud del interés estratégico de esta relación al ser el principal socio económico de nuestro país.

Sería, precisamente, de esta creciente vinculación con Estados Unidos que dependería en adelante la diversificación de los vínculos internacionales de México durante la década de 1990. Nuevamente esta estrategia de política exterior ocupaba un lugar muy importante en la óptica gubernamental como un instrumento necesario para potenciar las relaciones del país, reafirmar su presencia en el mundo y atraer recursos económicos extranjeros ante los nuevos cambios de la dinámica internacional. Al respecto, Salinas señaló lo siguiente:

A través de la diversificación damos equilibrio a la intensa relación con nuestros poderosos vecinos, acercando a amigos lejanos y, en particular, a las naciones de nuestras mayores afinidades culturales e históricas. Diversificación es la política para un mundo de varios centros económicos y uno solo militar; es la defensa de la soberanía y promoción de los intereses nacionales en los tiempos del fin de la guerra fría.²⁴³

²⁴² Cabe destacar que en los primeros meses de la administración de Carlos Salinas, la intención de integrar a México al mercado norteamericano no figuraba en el discurso oficial. De hecho, antes del acercamiento formal con Estados Unidos, se vislumbraron otras alternativas, particularmente la CEE, con el fin de diversificar los lazos económicos de México; sin embargo, el gobierno salinista encontró en el desinterés de la Comunidad por América Latina la justificación fundamental para decidir que la “mejor” manera de insertar al país en la economía internacional era la integración con los vecinos del Norte. Abella Armengol, Gloria; “México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?”, *op. cit.*, pp. 288-289.

²⁴³ Quinto Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, PR; *México Cívico. Los mensajes de Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de la Unión*, *op. cit.*, p. 62.

Por su parte, en el PND 1995-2000 el gobierno de Ernesto Zedillo definió la diversificación internacional como:

... una estrategia necesaria frente a la intensidad de las relaciones con nuestros principales socios comerciales y tiene como fin que México amplíe su margen de maniobra y consolide su capacidad de negociación internacional. Esta estrategia parte del reconocimiento de México como un país de pertenencias múltiples que requiere de alianzas selectivas y flexibles. Por eso, establecer vínculos efectivos de diálogo político, comercio e inversión con otras naciones y regiones no americanas, complementa y da un mejor equilibrio a nuestras relaciones externas y facilita los cambios estructurales en nuestro país.²⁴⁴

La diversificación, obedeciendo al fundamento tradicional, fue plasmada en el proyecto de política exterior como un instrumento esencial para disminuir los riesgos que conlleva la intensidad de los vínculos con Estados Unidos y contrarrestar el peso de la excesiva dependencia económica de éste. Sin embargo, era claro que la búsqueda de nuevas opciones internacionales no se traduciría en un esfuerzo real por sustituir la primacía del “falso socio”.

De esta manera, la diversificación en la lógica neoliberal de los noventa tuvo un significado distinto –y hasta contradictorio– al de antaño, pues esta vez se reconocía en la integración al mercado norteamericano el medio más idóneo para disminuir la arrolladora influencia estadounidense. Como señala Gloria Abella, “por primera vez en la historia del México posrevolucionario se acepta no sólo como necesaria sino como benéfica la abierta integración con la economía norteamericana.”²⁴⁵ Se asumió entonces que sólo formando parte de un bloque comercial nuestro país podría diversificar sus vínculos con otras regiones del mundo y así ser capaz de enfrentar la competencia internacional, ampliar sus márgenes de acción, fortalecer su soberanía y, al mismo tiempo, disminuir su vulnerabilidad económica y ejercer un contrapeso político y diplomático en sus relaciones con Estados Unidos. Así lo expresó Carlos Salinas: “si queríamos diversificarnos, debíamos acrecentar nuestro potencial económico. Estábamos obligados a concentrarnos en la región de América del Norte. El nudo gordiano de la diversificación se resolvió con la aprobación del TLC.”²⁴⁶

²⁴⁴ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, op. cit., Tomo II, p. 943.

²⁴⁵ Abella Armengol, Gloria; “La política exterior de México en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari: ..., op. cit., p. 71.

²⁴⁶ Salinas de Gortari, Carlos; *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés, México, 2000, p. 234.

En este sentido, la diversificación durante los noventa se concibió como una estrategia de «complementariedad» con la integración económica con Estados Unidos; ambos procesos no serían excluyentes, sino compatibles al ser parte del mismo proyecto modernizador. “La vecindad con Estados Unidos ofrece oportunidades únicas - señaló Ernesto Zedillo--, pero sugiere a la vez, una política de diversificación de nuestros contactos internacionales.”²⁴⁷ De esta manera, si bien el eje fundamental de la política exterior de México en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo fue el mayor acercamiento con Estados Unidos, se trató de instrumentar al mismo tiempo, aunque cabe destacar que de manera subordinada, una intensificación de las relaciones bilaterales del país con otras regiones, así como una activa participación multilateral expresada en foros económicos y de cooperación internacional, en mecanismos de concertación política y de integración regional.

En el discurso gubernamental América Latina se perfiló como un área prioritaria para México; sin embargo, en el terreno de los hechos esta “alta prioridad” no rebasó los límites de la reiteración del discurso clásico de la integración latinoamericana y los lazos de afinidad histórica y cultural como estrategias de legitimidad interna. Aun cuando se logró un incremento en el intercambio comercial con el área en su conjunto -- intensificado particularmente con Centroamérica--, éste y la inversión continuaron siendo marginales, por lo cual no se tradujo en absoluto en resultados reveladores para contrarrestar la creciente concentración con Estados Unidos en este rubro. En el plano político, si bien durante la primera mitad de la década se privilegiaron nuevos mecanismos de concertación y de cooperación económica con una orientación más amplia (la creación de la Cumbre Iberoamericana y la firma del Acta de Tuxtla Gutiérrez en 1991, la constitución de la Asociación de Estados del Caribe en 1994 y el impulso al Grupo de Río); en la segunda, la actividad exterior se redujo a la participación de México en las Cumbres Iberoamericanas, y contrariamente a lo planteado en el PND, no hubo iniciativas tendientes a fortalecer los mecanismos

²⁴⁷ Presidencia de la República; *Cuarto Informe de Gobierno de Ernesto Zedillo Ponce de León*. Poder Ejecutivo Federal, 1995. Texto complejo en el sitio en Internet http://zedillo.presidencia.gob.mx/pages/f_archivo_gral.html

regionales de diálogo político.²⁴⁸

Por su parte, el gobierno mexicano concibió a la Europa comunitaria como la región prioritaria para desplegar una política diversificadora, ya que debido a su carácter estratégico, su peso económico y político en el mundo y por ser el segundo socio comercial de México representaba la mejor alternativa para contrarrestar la enorme concentración de las relaciones económicas de México con Estados Unidos. En el plano bilateral, se buscó fortalecer los lazos con aquellos países a los cuales se les confiere una importancia significativa en el continente (Francia, Reino Unido, Alemania, España e Italia), pero fue en el plano multilateral donde, sin duda, se alcanzaron los mayores logros: en 1991 se firmó el Acuerdo Marco de Cooperación entre México y la Comunidad Europea, el más amplio que ésta hubiera suscrito hasta el momento con un país latinoamericano, en 1995 la Declaración Conjunta Solemne entre México y la UE, en 1997 el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, y en 2000 un acuerdo de libre comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).

Por otro lado, la relación con los países de Asia Pacífico se caracterizó por ser muy intermitente. Mientras que la administración salinista manifestó gran interés por el área y definió una estrategia específica para ampliar su presencia en ésta²⁴⁹, la de Zedillo desplegó una política poco estructurada y carente de una estrategia global, caracterizada por acciones limitadas de liberalización económica que si bien mostraron un incremento en el comercio exterior de México con la región, reflejó una tendencia deficitaria en la balanza de pagos.²⁵⁰

²⁴⁸ Rozental, Andrés; *La política exterior de México en la era de la modernidad op. cit.*, pp. 78-95 y Macouzet Noriega Ricardo y González Villanueva, Luis; “La política y el comercio de México hacia América Latina: 1994-2000”, *Foro Internacional, op. cit.*, Vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre de 2001, pp. 784-818.

²⁴⁹ Este interés por la región de Asia-Pacífico se manifestó sobre todo por el ingreso de México a los nuevos foros económicos multilaterales: al Consejo Económico de la Cuenca del Pacífico en 1989 (PBEC), a la Conferencia de Cooperación Económica del Pacífico en 1991 (en inglés Pacific Economic Cooperation Conference, PECC) y dos años después al mecanismo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico (en inglés Asia Pacific Economic Cooperation, APEC). Ver Uscanga, Carlos; *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón ... op. cit.*, pp. 40-43.

²⁵⁰ A decir de Eugenio Anguiano Roch, la participación de México en el foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico no fue más allá de una asistencia obligada anualmente del Presidente Zedillo. Respecto a Japón, en contraste con Salinas, el mandatario mexicano no mostró gran interés por fortalecer las relaciones. Ver Anguiano Roch, Eugenio; “Las relaciones México-APEC, 1995-2000”, *Foro Internacional, op. cit.*, Vol. XLI, No. 166, octubre-diciembre de 2001, pp. 840-860.

En Medio Oriente las acciones no fueron más allá de comunicados oficiales para apoyar el proceso de paz en la región y de la firma de un tratado de libre comercio con Israel en marzo de 2000; mientras que en África, el gobierno no hizo más que acentuar el tradicional olvido y desinterés por el área, así como la débil presencia y capacidad marginal de respuesta de México en ésta.²⁵¹

De esta manera, aunque en la retórica oficial la estrategia de diversificación abarcaba a todos los países y regiones del mundo, en realidad, como señala Fernando Solana, ex Secretario de Relaciones Exteriores (1988-1993)-- “... se organizan de acuerdo con un orden de prioridades determinado por la vecindad, el volumen de los intercambios, las afinidades culturales y políticas, así como por las posibilidades de concertación y acuerdo mutuo.”²⁵² Dentro de este esquema y congruente con la lógica de vinculación a los grandes centros de poder internacional, quedaba claro el interés por incrementar los vínculos con los países más poderosos. En otros términos, esta diversificación de carácter selectivo llevaría a encaminar los esfuerzos por reafirmar la presencia de México en América Latina, en Europa y en Asia-Pacífico, dejando fuera a otras regiones del mundo no prioritarias, como África y Medio Oriente.

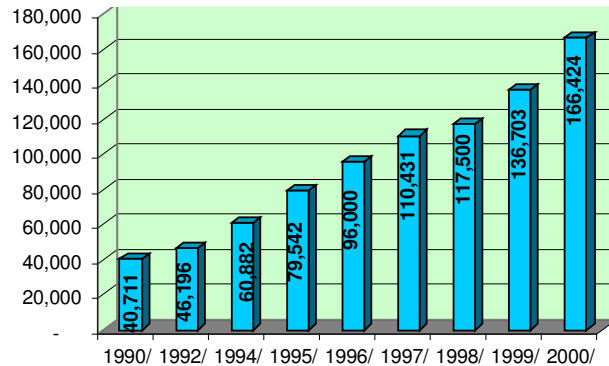
Es innegable que la estrategia de diversificación internacional durante esta etapa alcanzó algunos de sus propósitos en su vertiente económica. México logró una mayor vinculación a los principales centros de poder mundial, obtuvo una posición de socio confiable para éstos, internacionalizó su economía, firmó 11 acuerdos de liberalización comercial con países de América, Europa y Medio Oriente que le brindan acceso preferencial a 32 mercados con más de 860 millones de consumidores, se convirtió en uno de los principales receptores de inversión extranjera, creció su comercio total y sus intercambios con casi todas las regiones. En 10 años se vio incrementado en más de 3 veces el total del comercio con América Latina, Europa y Asia-Pacífico y duplicado nuestras exportaciones, convirtiéndonos, según el Banco Mundial, en la octava economía exportadora a nivel internacional. Asimismo, el monto de la inversión

²⁵¹ Para Hilda Varela, la administración de Zedillo perdió además una oportunidad histórica para establecer alianzas estratégicas con potencias medias emergentes africanas, como Sudáfrica, con base en intereses coincidentes en torno a temas mundiales. Ver Varela, Hilda; “Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África, 1994-2000, *Ibidem*, pp. 912-930.

²⁵² Comparecencia del Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, ante el Senado de la República el 6 de diciembre de 1991, FCE, *La política exterior de México en el nuevo orden mundial...*, op. cit., p. 127.

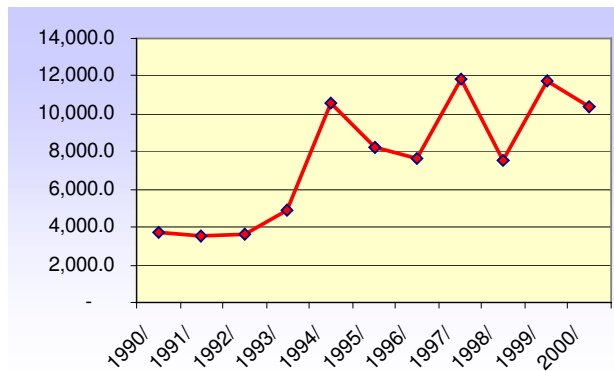
extranjera directa creció de manera importante, sobre todo hasta 1994, sin duda como una expresión de la confianza que alcanzó México en el mundo (ver Gráficos 8 y 9).

Gráfico 8
EXPORTACIONES DE MÉXICO, 1990-2000
(millones de dólares)



Fuente: datos obtenidos de la Secretaría de Economía.

Gráfico 9
EVOLUCION DE LA IED EN MÉXICO, 1990-2000
(millones de dólares)



Fuente: datos obtenidos de la Secretaría de Economía.

No obstante, si tomamos en cuenta algunos factores el optimismo se contrae. Primero, estos aumentos son muy relativos, debido a que en realidad el total de los intercambios comerciales de México con estas regiones decreció aproximadamente a un 50% al finalizar el año 2000, porcentaje que, por supuesto, ocurrió a favor del comercio con Estados Unidos que pasó de 68.7% en 1990 a 80.7% en el año 2000 (ver Cuadro 6). Segundo, la participación de Estados Unidos en el total de la IED continuó

siendo arrolladora en comparación con los demás países, aunque cabe destacar que de 1990 a 1994 registró un descenso que favorablemente fue aprovechado por América Latina y Asia-Pacífico (ver Cuadro 7). Tercero, el crecimiento de las exportaciones se realizó principalmente por medio de las empresas transnacionales; cuarto, aún con esto, las importaciones predominaron sobre las exportaciones, resultando una balanza comercial deficitaria, sobre todo con la Unión Europea y Asia-Pacífico (ver Gráfico 10).

Cuadro 6

COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO POR REGIONES, 1990-2000
(millones de dólares)

Año	Total	EE.UU.	%	América Latina	%	Unión Europea	%	Asia Pacífico	%	AELC	%	Resto mundo	%
1990	58,110.3	38,909.0	67.0	2,718.5	4.7	8,419.2	14.5	4,050.3	7.0	576.9	1.0	3,436.4	5.9
1991	92,654.0	70,726.2	76.3	3,343.2	3.6	9,673.3	10.4	4,165.5	4.5	554.1	0.6	4,199.9	4.5
1992	108,324.9	81,635.7	75.4	4,222.1	3.9	11,145.1	10.3	5,751.1	5.3	667.4	0.6	4,903.5	4.5
1993	117,198.6	88,145.5	75.2	4,389.0	3.7	10,587.4	9.0	7,525.3	6.4	682.4	0.6	5,869.0	5.0
1994	140,163.1	106,435.0	75.9	4,896.5	3.5	11,864.1	8.5	9,439.0	6.7	700.1	0.5	6,828.4	4.9
1995	151,993.6	120,101.2	79.0	5,078.2	3.3	10,085.7	6.6	8,441.1	5.6	1,039.1	0.7	7,248.3	4.8
1996	185,472.5	148,110.1	79.9	6,250.7	3.4	11,250.4	6.1	9,812.0	5.3	883.3	0.5	9,166.0	4.9
1997	220,045.0	176,187.0	80.1	7,355.4	3.3	13,904.9	6.3	11,147.4	5.1	975.2	0.4	10,475.1	4.8
1998	242,832.6	196,182.3	80.8	7,095.2	2.9	15,588.5	6.4	12,087.8	5.0	924.0	0.4	10,954.8	4.5
1999	278,365.9	225,660.2	81.1	6,621.1	2.4	17,945.5	6.4	14,112.9	5.1	1,233.0	0.4	12,793.2	4.6
2000	340,897.8	275,205.5	80.7	8,347.8	2.4	20,365.9	6.0	18,121.7	5.3	1,437.5	0.4	17,418.6	5.1

Fuente: datos obtenidos de la Secretaría de Economía y de Banco de México.

Cuadro 7

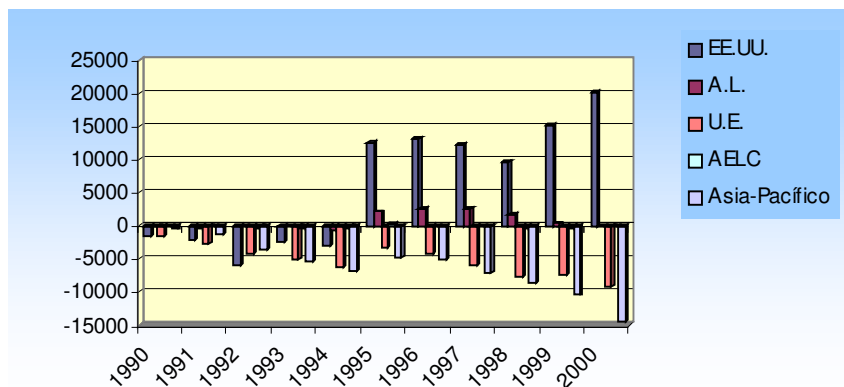
IED EN MÉXICO POR REGIÓN DE ORIGEN, 1990-2000
(millones de dólares)

Año	Total	EE.UU.	%	Unión Europea	%	América Latina	%	Asia Pacífico	%	Otros	%
1990	3,722.4	2,308.0	62.0	738.4	19.8	29.8	0.8	142.1	3.8	297.0	8.0
1991	3,565.0	2,386.5	66.9	839.5	23.5	26.7	0.7	76.0	2.1	205.4	5.8
1992	3,600.0	1,651.7	45.9	710.4	19.7	130.6	3.6	89.2	2.5	980.3	27.2
1993	4,900.7	3,503.6	71.5	536.3	10.9	66.9	1.4	82.2	1.7	643.3	13.1
1994	10,549.0	4,873.0	46.2	1,934.3	18.3	351.5	3.3	650.1	6.2	2,742.1	26.0
1995	8,201.8	5,373.3	65.5	1,824.6	22.2	93.8	1.1	281.6	3.4	628.6	7.7
1996	7,662.3	5,163.1	67.4	1,120.9	14.6	30.9	0.4	272.9	3.6	1,074.7	14.0
1997	11,807.2	7,236.8	61.3	3,089.3	26.2	79.9	0.7	573.3	4.9	827.8	7.0
1998	7,573.5	4,997.2	66.0	1,942.1	25.6	441.2	5.8	233.7	3.1	359.0	4.7
1999	11,714.6	6,453.5	55.1	3,053.7	26.1	38.4	0.3	1,360.9	11.6	870.2	7.4
2000	10,358.3	8,938.5	86.3	1,163.5	11.2	13.4	0.1	505.5	4.9	745.2	7.2

Fuente: datos obtenidos de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía.

Gráfico 10

BALANZA COMERCIAL DE MEXICO POR REGIONES, 1990-2000
(millones de dólares)



Fuente: datos obtenidos de la Secretaría de Economía.

En este sentido, a pesar del aumento del comercio y la inversión extranjera con países distintos a Estados Unidos, no se modificaron las tradicionales proporciones y, al contrario, éste no sólo continuó siendo casi nuestro único socio comercial, sino que aumentó su peso en nuestras relaciones comerciales externas. Por esto, cualitativamente, los resultados de la diversificación fueron más bien escasos debido a

que no logró el objetivo fundamental de servir de contrapeso a la abrumadora concentración de los vínculos con nuestro vecino del Norte y así equilibrar las relaciones económicas del país con el exterior y disminuir su vulnerabilidad internacional.

Contrariamente, se evidenció un mayor alineamiento y dependencia económica con este país, el cual continuó siendo el referente básico de la actividad exterior de México. De hecho, la diversificación se mostró inexistente al inicio de la administración de Ernesto Zedillo ante el repliegue casi total hacia Estados Unidos como consecuencia de la contracción de la política exterior a un instrumento para solventar su deuda financiera, o como señala Gloria Abella, “a un ejercicio de cabildeo económico con la clara atención de no causarle problemas adicionales a William Clinton ...”²⁵³

La subscripción de acuerdos de libre comercio con países y regiones distintas a Estados Unidos no significó, como el discurso gubernamental lo pregonaba, una mayor interacción de la economía mexicana con las de éstos. Y no podría ser de otra manera, pues una alianza verdaderamente estratégica que otorgue resultados tangibles no se da por decreto, sino que lleva muchos años de gestación –incluso antes de institucionalizar la relación.

Respecto a los resultados de la diversificación en el ámbito diplomático, éstos no fueron muy distintos al aspecto económico. Según datos oficiales, México pasó de tener relaciones diplomáticas con 147 países en 1988 a 176 en el año 2000 (cifra que de hecho se mantuvo intacta desde 1994) y al término de este año formaba parte de más de 100 organismos internacionales. Esto, sin duda, da cuenta de los esfuerzos por mantener la presencia de nuestro país en casi todo el mundo, así como de su diversidad al estrechar vínculos con naciones de culturas muy distintas y latitudes lejanas; sin embargo, no significa que mantenga lazos estrechos y profundos con todos esos países y que participe activamente en todos los organismos. Contrariamente, la estrategia determinada por un orden de prioridades e intereses del gobierno mexicano llevó a mantener sólo 70 embajadas, excluyendo a muchos países y favoreciendo casi a uno sólo: Estados Unidos. Asimismo, las 139 giras internacionales de carácter

²⁵³Abella, Gloria; “La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo”, *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, No. 69, enero-marzo de 1996, p. 133.

bilateral y multilateral que realizaron los Presidentes Carlos Salinas y Ernesto Zedillo y la visita de 123 Jefes de Estado y de Gobierno a México si bien reflejaron el despliegue de una activa diplomacia personal, la mayor parte de esos encuentros se realizaron con Washington.

En cuanto a los logros de la diversificación en su dimensión política, destacan la presencia cada vez mayor de México en los foros multilaterales, su iniciativa de crear nuevos mecanismos de concertación y su activa participación en procesos de integración regional, sobre todo en América Latina durante la primera mitad del sexenio. Además, sobresale el reconocimiento por parte del gobierno de Ernesto Zedillo de la importancia de establecer “la institucionalización del diálogo político, la liberación ordenada de los intercambios comerciales y el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación”²⁵⁴ como ejes rectores de la diversificación y como instrumentos fundamentales en los lazos con otras regiones --particularmente con América Latina y la Unión Europea. Esto sin duda se debió a que, a diferencia del gobierno de Salinas, Zedillo acompañó la apertura económica de un mayor cambio político interno, lo cual se expresó en el discurso y en determinadas acciones de vinculación de México con el mundo.²⁵⁵

Los alcances en el aspecto político, sin embargo, se vieron limitados por la preeminencia de la racionalidad económica. México contrajo el activismo multilateral que mostrara en la década de los setentas. La estrategia de incorporarse a instituciones internacionales que condensan las posiciones de las naciones más avanzadas, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), a la cual México ingresó el 18 de mayo de 1994, vendría acompañada de un cese en su participación en mecanismos multilaterales de países menos desarrollados, como el G-77. Asimismo, nuestro país disminuyó el dinamismo en su capacidad de concertación que utilizara como punto de equilibrio a las decisiones unilaterales de Washington durante los ochentas. Y es que ante el proceso de creciente integración con Estados Unidos, vio reducir sus márgenes de maniobra y autonomía relativa respecto a éste. De manera

²⁵⁴ Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, op. cit., pp. 943-944.

²⁵⁵ Mostró una mayor apertura del país en temas de democracia y derechos humanos, expresada, por ejemplo, en la aceptación obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 1998 y la aceptación de la «cláusula democrática» en el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación con la Unión Europea en 1997.

particular, fue la vulnerabilidad externa del país puesta en evidencia por el “rescate financiero” de 1995²⁵⁶ la que trajo consigo una mayor dependencia de éste.

Así, el planteamiento gubernamental respecto a que la mayor intensificación de los vínculos con Estados Unidos se traduciría en una notable disminución de la vulnerabilidad externa de México estuvo muy lejos de ser factible. La cooperación solidaria y estrecha con este país no se extendió, como profetizaba, hacia distintas esferas de la agenda bilateral ni desaparecieron los conflictos, sobre todo en aspectos políticos.²⁵⁷ Tampoco el TLCAN fue la llave maestra para solucionar los problemas estructurales de la economía mexicana. Desafortunadamente, lo que sí significó la integración con el vecino del Norte es una mayor relación subordinada a éste al negociar en condiciones sumamente asimétricas, así como el sacrificio del liderazgo de México en América Latina.

El llamado al «fortalecimiento de la bilateralidad» propuesto por el gobierno mexicano vería encarar sus implicaciones: ser objeto de condicionamientos por parte del poderoso país y no desafiarlo en asuntos que le resultaran de vital importancia. En realidad, fueron contados los casos en los cuales pudo reafirmar la posición internacional de México y disentir de las políticas unilaterales de Estados Unidos.²⁵⁸

Evidentemente, los límites de la diversificación fueron tanto factores exógenos como endógenos. Los términos de la dinámica de la economía internacional que impuso la mundialización ahora más que nunca colocaban a Estados Unidos en un lugar prioritario para México y a éste, a su vez, en un país importante para aquél en su objetivo de conformar un mercado potencial, por lo que en realidad, existían muy pocas

²⁵⁶ Ante el colapso que ocasionó la crisis económica de diciembre de 1994 –la más grave en la historia reciente de nuestro país-- Estados Unidos anunció originalmente un paquete de rescate financiero urgente para México con un préstamo de 40,000 millones de dólares, que más tarde ascendió a 50,759 millones de dólares otorgados, además del gobierno de Washington, por el FMI, el Banco de Pagos Internacionales y la banca comercial internacional. Dicha “ayuda”, obviamente, no fue una actitud altruista y cooperativa del poderoso vecino, sino en cumplimiento con sus intereses, y en virtud de la cual se impusieron condiciones proporcionales al monto del salvamento, quedando comprometidos los recursos de Petróleos Mexicanos (PEMEX).

²⁵⁷ Sin embargo, el gobierno mexicano prefirió hacer algunas concesiones en este aspecto con la finalidad de evitar enfrentamientos serios con su vecino del Norte, por ejemplo, instrumentó una política más estricta en materia de migración y de cooperación estrecha en la lucha antinarcóticos --lo cual se tradujo en una mayor injerencia estadounidense.

²⁵⁸ La permanente denuncia al bloqueo económico de Estados Unidos a Cuba, particularmente al expresar su abierta condena a la Ley Helms-Burton que pretendía penalizar a las empresas que mantuvieran relaciones con otras en la isla; su oposición a la certificación antidrogas; el rechazo a la participación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la crisis de Kosovo en 1998.

alternativas reales para impulsar una política diversificadora. Por su parte, en el ámbito interno, es claro que la capacidad de la planta productiva y del sector externo de la economía nacional aún son débiles para enfrentarse a la competencia internacional. Asimismo, algunos analistas coinciden en que la grave crisis financiera en medio de la crisis política que heredó el gobierno de Ernesto Zedillo impactó de manera importante la política exterior, la cual se consideró de *bajo perfil* al ser colocada en segundo plano cuando el centro de atención fue la recuperación económica.²⁵⁹ De manera más precisa, Hilda Varela sugiere que los principales factores que explican el fracaso de la diversificación en la segunda mitad de 1990, son los siguientes:

la falta de definición política; la imprecisión de los criterios para determinar la importancia de temas, países y regiones; la ausencia de una estrategia de acción; el abandono de los principios y objetivos considerados como tradicionales; la notable erosión de la capacidad de negociación y de la presencia en la escena mundial; la marcada preferencia por los foros económicos identificados con el discurso del primer mundo y el incremento de la dependencia frente a los Estados Unidos.²⁶⁰

²⁵⁹Ver Gloria Abella Armengol, "La política exterior en el primer año de gobierno de Ernesto Zedillo", *op. cit.*, pp. 121-139 y Covarrubias Velasco, Ana; "México: crisis y política exterior", *Foro Internacional, op. cit.*, Vol. XXXVI, No.145, julio-septiembre de 1996, pp. 477-497. No obstante, esta difícil situación no lo excusa del todo, ya que también tuvo la opción de corregir los errores de un modelo de libre comercio a ultranza que sumió al país en una crisis de grandes magnitudes, evaluar las capacidades del país y crear nuevas estrategias fundadas en la realidad nacional y en las demandas de los mexicanos, y sin embargo no tuvo la voluntad política para hacerlo. Decidió entonces continuar con la inercia de la política exterior en lugar de una "firme y vigorosa". Ver Hernández-Vela Salgado, Edmundo, "Las opciones de la política exterior de México en un mundo incierto: inercia o acción.", *op. cit.*, pp. 117-124.

²⁶⁰ Varela, Hilda; "Crónica de una política inexistente: las relaciones entre México y África, 1994-2000", *op. cit.*, p. 923.

3. La Unión Europea (UE) como principal opción diversificadora

3.1. Características generales de la UE

Tras poco más de medio siglo de funcionamiento y 5 tandas de adhesión, la Unión Europea (UE) es hoy un grupo de 25 Estados europeos democráticos (ver Gráfico 11) –dos miembros esperan adherirse en enero de 2007 y existen además otros candidatos²⁶¹ -- que se han unido para trabajar juntos a través de "... instituciones comunes en las que delegan parte de su soberanía, con el fin de que se puedan tomar democráticamente decisiones sobre asuntos específicos de interés común, a escala europea."²⁶²

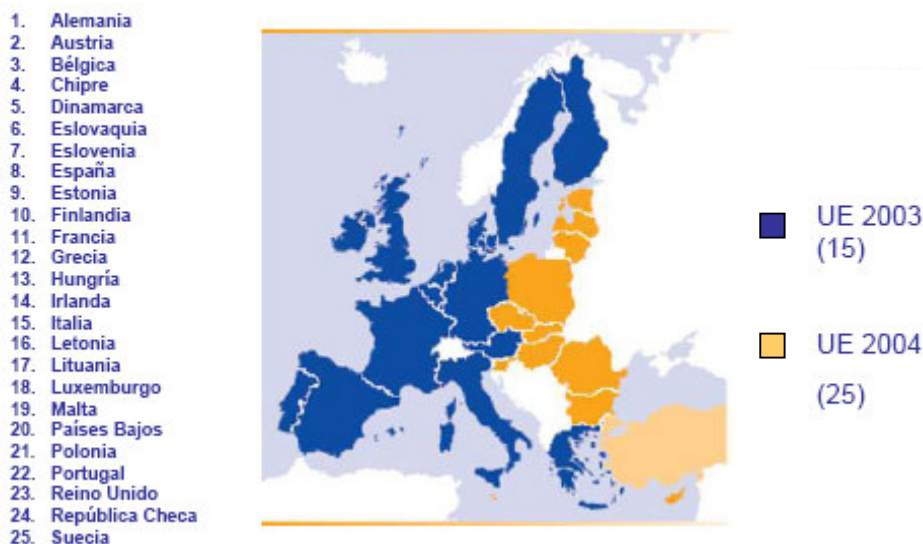
Cuenta con una extensión territorial de 3,969,200 km², abarcando una gran parte del continente europeo, desde el Círculo Polar Ártico hasta el Mediterráneo y desde el Atlántico hasta el Egeo. Con la reciente ampliación, las fronteras exteriores de la UE se desplazaron 500 km hacia el Este, creando límites con Croacia, Serbia, Rumania, Ucrania y Bielorrusia, Moldavia, las regiones del Cáucaso y los Balcanes, Oriente Medio y el Norte de África, extendiéndolos con Rusia y estableciendo una presencia en el Mediterráneo (al Este con Chipre y al Oeste con Malta). En ella viven poco más de 450 millones de personas y la UE ampliada de 27 países contará con una población que rondará los 500 millones, ocupando el tercer lugar en el ámbito mundial, sólo después de China e India.

²⁶¹ La adhesión de Bulgaria y Rumania se aplazó debido a su retraso en cuanto a la reforma de su sistema judicial y administrativo, pero se contempla su ingreso en enero de 2007. Turquía presenta mayores problemas debido a que aún no cumple con los criterios requeridos (Criterios de Copenhague), sobre todo en el aspecto político. En diciembre de 2004 el Parlamento Europeo resolvió dar luz verde al Consejo Europeo para iniciar la apertura de negociaciones, pero sin garantizar su adhesión, ya que antes tendrá que cumplir las condiciones sine qua non, como el respeto a la minoría kurda, el cese de las torturas y la resolución del conflicto con Chipre y con Armenia; «en caso de infracción grave» de los principios de libertad, democracia y derechos humanos, las negociaciones pueden suspenderse. También se ha ofrecido a los países bálticos una perspectiva de integración a la Unión, particularmente a la Antigua República Democrática de Macedonia. Además de ellos, Croacia ha presentado recientemente la solicitud de adhesión. Comisión Europea; *Proseguir la ampliación. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Bulgaria, Rumania y Turquía en la vía de la adhesión*, Bruselas, 5 de noviembre de 2003, p. 1 y Parlamento Europeo, sitio en Internet: <http://www.europarl.eu.int>

²⁶² Comisión Europea; *Panorama de la Unión Europea*, Documentación Europea, Bruselas, abril de 2003, p. 1.

Gráfico 11

UNIÓN EUROPEA (25)



Su origen en 1951 con la liberalización en las industrias del carbón y del acero entre 6 países (Bélgica, Alemania, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos) pudo parecer, quizá, un experimento peligroso para los Estados europeos, pero a lo largo de más de 5 décadas ha demostrado tener un éxito incomparable con cualquier otra estructura de integración regional en el mundo. En la actualidad, es el proceso de integración más complejo, ambicioso y consolidado, ubicándose a la cabeza de otras experiencias regionales. El incremento en el bienestar social de sus ciudadanos, el gran número de Estados miembros, la introducción de una moneda única europea --el euro (€)-- su infraestructura física colocan a la Unión por encima de los demás bloques regionales.

Los objetivos económicos originalmente planteados por los Estados miembros de la Comunidad han trascendido de manera notable. Sus instituciones forman hoy un abanico que abarca casi todos los aspectos de la vida de ciudadanos europeos: economía, política, empleo, seguridad, justicia, investigación, industria, agricultura, educación, finanzas, transporte, protección al consumidor, medio ambiente, desarrollo regional, etcétera. La integración progresiva de los países de la UE hacia mayores niveles en el ámbito político --en el cual aún falta mucho por hacer-- lejos de minar su

capacidad soberana, les ha brindado mayor fortaleza tanto al interior, como en la escena mundial ejerciendo su influencia colectiva.

Dotar de un significado preciso a la UE resulta por demás complicado debido a que es una experiencia única en el mundo. “Más que una confederación de Estados, menos que un Estado federal--señala Pascal Fontaine--, la Unión Europea es una construcción nueva que no encaja en ninguna de las categorías jurídicas clásicas. Constituye un sistema político original, en permanente evolución desde hace cincuenta años.”²⁶³ Aunque algunas veces se le considera como una organización internacional en virtud de tener una naturaleza interestatal, estar constituida mediante un tratado internacional multilateral, representar un instrumento de cooperación libremente asumido, tener carácter permanente y una razón de ser funcional,²⁶⁴ ciertamente resulta un caso *sui generis* en esta definición. La UE es única al distinguirse de las demás organizaciones internacionales gubernamentales en muchos aspectos: tiene más instituciones, proceso de toma de decisiones y actores, y posee un alto grado de supranacionalidad.²⁶⁵

En realidad, la UE no se constituyó como una nueva organización internacional que fusionara y sustituyera a las tres Comunidades existentes: Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), Comunidad Económica Europea (CEE) y Comunidad Europea de Energía Atómica (CEEA). De hecho, a diferencia de éstas que poseen y conservan por separado su carácter de sujetos de Derecho Internacional, los Estados miembros no quisieron atribuirle a la UE personalidad jurídica propia, aunque esto no la excluye de alcanzar el reconocimiento de la comunidad internacional en virtud de la efectividad que demuestra en el ejercicio de sus funciones.²⁶⁶ Así, en el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht, que entró en vigor el 1º de noviembre de 1993, los Estados miembros acordaron constituir entre sí una «Unión Europea» como:

²⁶³ Fontaine, Pascal; *Doce lecciones sobre Europa*, Comisión Europea, Documentación Europea, Bruselas, 2003, p. 18.

²⁶⁴ Girón Larrucea, José A.; *La comunidad europea como organización internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, p. 11.

²⁶⁵ Porcel Quero, Gonzalo (et.al.); “Europa en transformación: escollo finales para una reflexión futura”, Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coords.); *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México, 2000, p. 461.

²⁶⁶ Cabe destacar que en el proyecto de Constitución de la UE existe la propuesta de atribuirle personalidad jurídica.

... una nueva etapa en el proceso creador de una unión cada vez más estrecha entre los pueblos de Europa, en la cual las decisiones serán tomadas de la forma más abierta y próxima a los ciudadanos que sea posible. La Unión tiene su fundamento en las Comunidades Europeas completadas con las políticas y formas de cooperación establecidas por el presente Tratado.²⁶⁷

En este sentido, la UE se conformó como una fase más del proceso de integración progresiva desarrollado en el continente europeo desde hace más de medio siglo. Así, al referirnos a una organización internacional, más bien estaríamos hablando de la Comunidad Europea en su conjunto, cristalizada en sus tres Comunidades, pero no de la denominación de «UE», ya que ésta es, como señalan Araceli Mangas y Diego Liñán:

... un ideal político, que tiene una entidad política pero cuya realidad —política, jurídica, económica, social— se sustenta en las realizaciones conseguidas a través de las Comunidades Europeas. Ciertamente, lo tangible de la Unión son las tres Comunidades Europeas. La Unión Europea es una idea de síntesis que responde a una concepción común, global y coherente del proceso de integración progresiva de pueblos y de Estados.²⁶⁸

La UE se asienta en las Comunidades Europeas, las cuales mantienen su carácter rector o medular del proceso integrador y se completa, en su estado de evolución, por las políticas de cooperación intergubernamental de política comunitaria exterior y seguridad común, y de asuntos de justicia y del interior entre la Unión y sus Estados miembros.

Para facilitar la comprensión de esta estructura definida por el Tratado de Maastricht y modificada por el de Ámsterdam, se le ha comparado con el «esquema del templo griego».²⁶⁹ De acuerdo con esta tipología arquitectónica, la UE se constituye en torno a un «frontón» que contiene los objetivos, elementos constitutivos y principios básicos de la UE. A continuación vienen las columnas representadas por los «tres pilares» sobre los cuales reposa la Unión. El pilar central, el más sólido, es de carácter comunitario, formado por los Tratados constitutivos de las tres Comunidades Europeas: CECA, CEE y CEEA. Los dos pilares laterales son de naturaleza intergubernamental, uno constituido por la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y otro por la

²⁶⁷ Comisión Europea, “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 24 de diciembre de 2002, p. 10.

²⁶⁸ Mangas Martín, Araceli y Liñán Noguera, Diego J; *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 1996, p. 41.

²⁶⁹ *Ibidem*, p. 37.

Cooperación en los Ámbitos de Justicia y del Interior (CAJI). Finalmente, la Unión tiene un «basamento», constituido por las disposiciones finales del TUE. (Ver Gráfico 12)

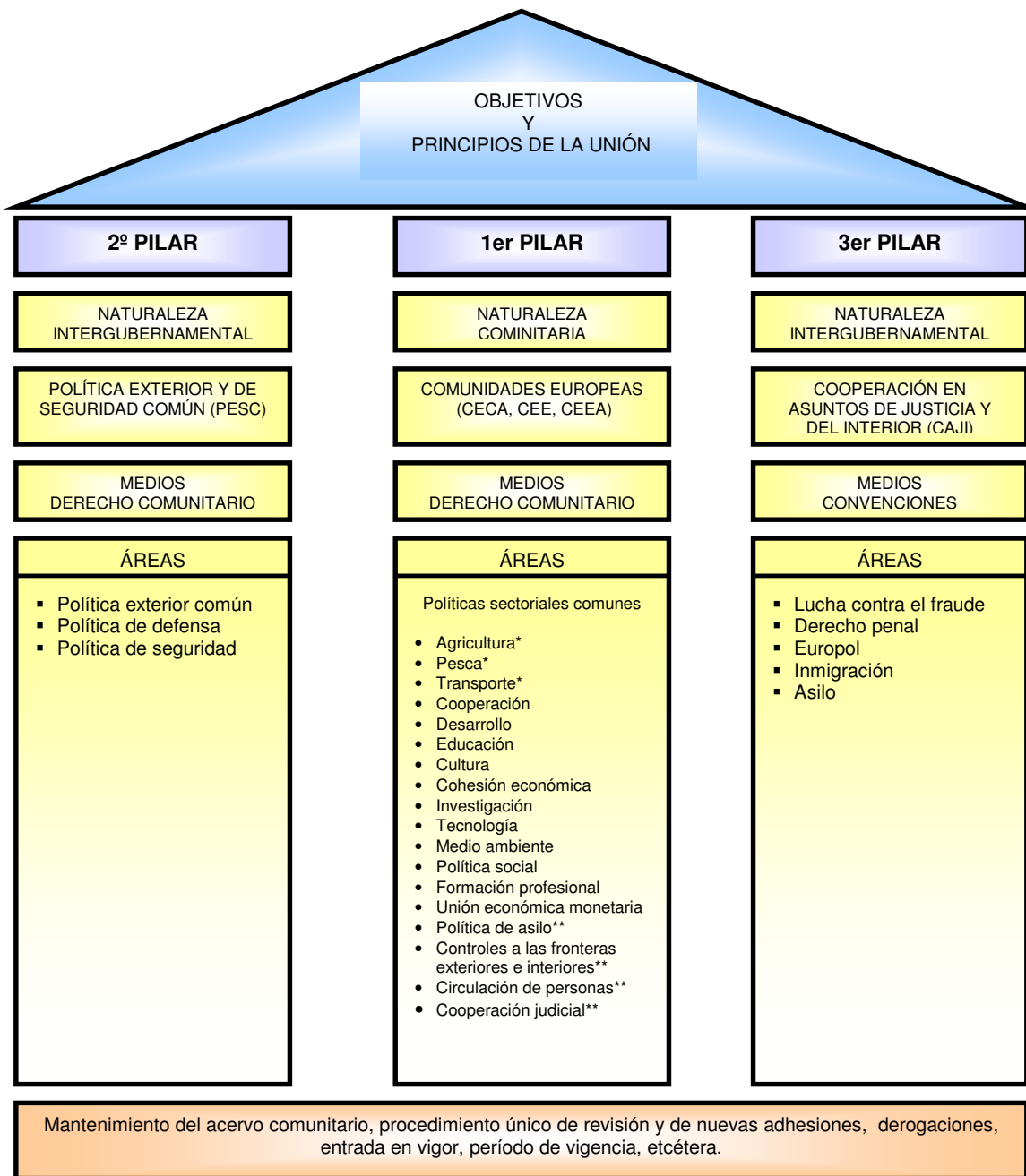
Si bien los pueblos que conforman a la UE tienen culturas, tradiciones, opiniones, lenguas y expectativas de vida distintas, comparten valores, tales como: la cooperación, la unidad, la diversidad, la paz, la democracia, el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos, así como un fin común: trabajar juntos para asegurar la paz y la prosperidad entre sus ciudadanos en el marco de una unión cada vez más estrecha. De acuerdo con el TUE, los objetivos de la UE son los siguientes:²⁷⁰

- *Promover el progreso económico y social equilibrado y sostenible*, mediante la creación de un espacio sin fronteras, el fortalecimiento de una cohesión económica y social y el establecimiento de una unión económica y monetaria.
- *Crear una ciudadanía europea*, que complemente la nacional mas no la sustituya. El ciudadano de la Unión deja de ser un extranjero dentro de cualquier Estado miembro y posee los mismos derechos civiles y políticos a los de un nacional.
- *Afirmar la identidad europea en el ámbito internacional*, en particular mediante la realización de la PESC que pueda conducir, en su momento, a una defensa común. También, a través de la ayuda humanitaria europea a terceros países, la intervención para la gestión de crisis internacionales y posturas comunes en los organismos internacionales.
- *Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior*, mediante el desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, vinculado al funcionamiento del mercado interior y, en particular, a la libre circulación de personas.
- *Mantener y desarrollar el acervo comunitario*²⁷¹ con el fin de asegurar la eficacia de los mecanismos e instituciones de la UE.

²⁷⁰ Comisión Europea; “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”, *op. cit.*, p. 10.

²⁷¹ Incluye el Derecho originario (Tratados fundacionales de las Comunidades Europeas y el Tratado de la Unión Europea), el Derecho derivado (legislación adoptada en aplicación de los Tratados), la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia, las declaraciones y resoluciones adoptadas en el contexto comunitario y los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea y los concluidos por los Estados miembros entre sí. Ortega Gómez, Marta; “El Derecho comunitario”, Mums, Joaquín (Ed.); *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001, p. 144.

Gráfico 12
ESTRUCTURA DE LA UNIÓN EUROPEA



* Materias exclusivas de la Comunidad Europea, los otros dominios de este pilar estaban sometidos al principio de subsidiaridad

** Materias transferidas del 3er. Pilar al 1er. Pilar a partir del Tratado de Ámsterdam.

Fuente: datos obtenidos de Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 40 y 41 y Centre d'Information sur les Institutions Européennes.

3.2. Evolución histórica de la UE

3.2.1. Antecedentes

En sentido amplio, el origen del anhelo de una Europa unida se ubica en el imperio creado por Roma (27 a.C.–427 d.C.) y 400 años después, Carlomagno, el líder militar más importante del medioevo, lo revitaliza al constituir su poderío en Occidente; sin embargo, es a partir del siglo XV cuando se sobrepasa el sentido meramente geográfico del término «Europa» y comienza a concebirse como una entidad política y cultural. Fue entonces cuando se desarrollaron numerosos esbozos que influyeron en la ulterior constitución de una idea de integración europea.²⁷²

Ya en el siglo XIX la idea de una unión europea fue desarrollada por destacados pensadores franceses²⁷³, pero en el terreno práctico fue Napoleón Bonaparte quien cristalizó el sueño de unificar a Europa Occidental, aunque en contra de la voluntad de los pueblos a través de la conquista imperial y en beneficio de un sólo país: Francia.

Las consecuencias económicas, pero sobre todo políticas, de la Primera Guerra Mundial (el declive de las potencias europeas y el surgimiento de otras --Estados Unidos, Unión Soviética, Japón y China-- que protagonizaban el nuevo equilibrio de poder en el escenario internacional) crearon una toma de conciencia tal que favoreció el renacimiento del entusiasmo por constituir una Europa unida y fuerte²⁷⁴; pero, sin duda,

²⁷² Entre éstos destacan: el *Sistema de Estados europeos* diseñado en el Congreso de Westfalia (1648), el proyecto de *Bellers* en 1710 que propuso el establecimiento de un Estado europeo, un Consejo General y un Tribunal Supremo; el *Proyecto de tratado para hacer que la paz sea perpetua entre los soberanos cristianos* del abate Saint-Pierre (1658-1743) en 1713; el *Plan para una paz universal y perpetua*, de J. Bentham, en 1789); *La paz perpetua*, de Immanuel Kant, en 1795. Truyol y Serra, Antonio; *La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Editorial Tecnos, Madrid, 1999, Tomo I, pp. 22-23.

²⁷³ Como el socialista Claude Henri de Rouvroy, conde de Saint-Simon (1760-1825) en su obra *De la reorganización de la sociedad europea*; el literato Víctor Hugo (1802-1855), quien propugnó la idea de que las naciones europeas se fundieran en los «Estados Unidos de Europa» y el filósofo Auguste Comte (1798-1857). *Ibidem*, pp. 23-24.

²⁷⁴ Destaca el proyecto impulsado por el conde austriaco Richard Coudenhove-Kalergi, cuyas ideas fueron plasmadas en su libro *Pan Europa*, en 1923. Un año más tarde fundó el movimiento *Unión Parlamentaria Europea* con la propuesta de una Europa confederal fundada en un sistema bicameral (el Consejo Federal y la Asamblea), un Tribunal y un gobierno controlado por las Cámaras. Otro intento de gran trascendencia fue el denominado *Unión Europea*, promovido por Aristide Briand, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, cuyo principal planteamiento fue enunciado en su discurso ante la Sociedad de Naciones el 8 de septiembre de 1929: crear un lazo federal entre los Estados europeos sustentado en el respeto a la soberanía nacional y que actuara sobre todo en el aspecto económico. La iniciativa fue apoyada por el estadista alemán Stressemann, quien además incorporó su idea de unidad monetaria y un sistema postal europeo. Ortega Galán, Juan; “Antecedentes de la integración europea desde el fin de la I Guerra

fueron los catastróficos efectos de la segunda conflagración mundial los que colocaron nuevamente al europeísmo en el centro del debate y esta vez adquiere nuevos bríos. Así, la devastación material y moral del continente, su fragmentación en sus lados Occidental y Oriental, así como el descrédito del orden internacional previo, y para muchos europeos, de su elemento básico: la soberanía del Estado-nación generó en diversos círculos grandes reflexiones y debates sobre el futuro del continente.

Surgió así la corriente federalista, cuya idea principal fue que los países europeos, acostumbrados a hacer la guerra, debían unificarse bajo un mando político federal con el objetivo de terminar con las contiendas bélicas y encontrar la paz. Dicha concepción proponía crear una organización europea supranacional con una autoridad federal compuesta por instituciones políticas adecuadas que respondieran a los distintos problemas que surgieran. Así, una vez que esto se lograra, se esperaba que la transferencia de soberanía de los Estados-nación a la federación ocurriría de manera natural.²⁷⁵ Este enfoque fue encabezado y extendido por Winston Churchill tras pronunciar su famoso discurso en la Universidad de Zurich el 19 de septiembre de 1946, en el cual daba la fórmula de la reconstrucción europea:

... debemos volver a crear la familia europea con una estructura regional que podría llamarse los Estados Unidos de Europa. El primer paso consiste en crear un Consejo de Europa. Si al principio todos los Estados de Europa no desean o no están en condiciones de adherirse a la Unión, tenemos, sin embargo, que proceder a reunir y a organizar a aquellos que deseen y que pueden. [...] Toda esta tarea urgente ha de ser dirigida por Francia y Alemania juntas, Gran Bretaña, la *Commonwealth* británica, la poderosa América y, así lo espero, la Rusia soviética...²⁷⁶

Inspirados en tal objetivo, surgieron múltiples movimientos europeístas²⁷⁷ los cuales crearon en noviembre de 1947 el *Comité de coordinación de los movimientos europeos para la unidad europea* que convocó el «Congreso de Europa», el 7 de mayo de 1948, en La Haya, reuniendo a grandes personalidades representantes de los

hasta la constitución de las comunidades”, Mums, Joaquín (ed.); *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, op. cit., pp. 51-54.

²⁷⁵ Stephen, George; *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press, Oxford, 1990, pp. 17-21.

²⁷⁶ Truyol y Serra, Antonio; *La integración Europea ...*, op. cit., p. 166.

²⁷⁷ Movimiento federalista europeo, el Movimiento socialista para los Estados Unidos de Europa, los Nuevos Equipos Internacionales de inspiración demócrata, la Unión Parlamentaria Europea, el Consejo Francés para la Europa Unida, la Liga Europea de Cooperación Económica.

diversos sectores de la sociedad europea.²⁷⁸ En este foro los federalistas inclinaron la balanza a su favor y lograron impulsar la formación del *Movimiento Europeo*, cuyo cometido fue la creación de una institución política supranacional cristalizada el 5 de mayo de 1949 en el Consejo de Europa con el fin de lograr una mayor cooperación entre sus 10 Estados fundadores.²⁷⁹

Mientras los políticos e intelectuales debatían en el terreno teórico el futuro de Europa buscando alternativas para lograr su unidad, la apremiante realidad económica de los países del continente exigía de manera imperativa descender al nivel práctico para iniciar su reconstrucción, plataforma fundamental para garantizar la viabilidad del proyecto de unidad.

Estados Unidos reaccionó ante esta situación y lanzó el Programa de Reconstrucción Europea en 1948, conocido como «Plan Marshall» --en honor a su promotor, el Secretario de Estado George Catlett Marshall--, mediante el cual otorgó ayuda financiera para la restauración de los países europeos con el objetivo de fondo de poner en pie su principal y mayor mercado, y más importante aún, evitar que Europa Occidental se orientara hacia posturas comunistas y ganara terreno en la región su principal rival: Unión Soviética.

Así, el programa fue un instrumento de Washington para conformar una Europa unida, incluyendo a los países socialistas, con economías prósperas que siguieran el modelo de desarrollo capitalista conducido por éste; sin embargo, Unión Soviética se negó a participar de los fondos y creó su propia organización de cooperación económica para asistir a las naciones del Este europeo: el Consejo de Ayuda Europea Mutua (CAEM). De esta manera, el sueño de unificación europea se vio frustrado primero por el muro económico que separó al continente y más tarde por la partición definitiva de Alemania, quedando Europa dividida en dos grandes zonas de influencia: capitalista (lado Occidental) y socialista (lado Oriental).

²⁷⁸ Frers, Ernesto; *¿Qué es Europa?*, Editorial Questio Montena Aula, Madrid, 1989, pp. 27-28.

²⁷⁹ Bélgica, Dinamarca, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia. El Consejo de Europa, con sede en Estrasburgo, subsiste actualmente con el mismo propósito de potenciar la unidad europea y con posterioridad ha sumado otros 36 Estados miembros. Sus principales órganos son el Consejo de Ministros (integrado por los ministros de Asuntos Exteriores de los países miembros), la Asamblea Parlamentaria (formada por representantes de los parlamentos nacionales) y la Secretaría General. El Consejo de Europa no debe confundirse con el Consejo Europeo, del cual trataremos más adelante. Para una información más amplia consúltese el sitio en Internet: <http://www.coe.int>

A pesar de su condicionalidad, el Plan Marshall mostró sus méritos. En total se transfirieron 13,000 millones de dólares administrados por la recién constituida Organización Europea para la Cooperación Económica (OECE) que agrupó a 18 países.²⁸⁰ Las economías europeas lograron reconstruirse, interconectarse, liberalizar sus intercambios, incrementar su producción industrial y su comercio exterior, pero quizá el logro más importante fue haber mostrado a Europa Occidental que su unidad generaba grandes beneficios.

Un segundo antecedente de la actual UE lo constituye el Benelux (acrónimo formado por las primeras letras de sus integrantes: Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo). Desde 1942 dos países ya formaban una unión belgoluxemburguesa, la cual significó sólo una sencilla alianza de colaboración entre ambos países sin ninguna intención de caminar hacia una integración más amplia; sin embargo, en 1944 firmó, junto con Bélgica, el convenio por el cual quedaba constituida la Unión aduanera, entrando en vigor en 1948, cuyo objetivo fue la paulatina libre circulación de mercancías, servicios y personas. El 3 de febrero de 1956 los tres países firmaron en La Haya, el Tratado por el cual se instituía la Unión económica y entró en vigor el 1º de noviembre de 1960. Este mecanismo funciona sobre la base del modelo de la cooperación intergubernamental; es decir, las decisiones se toman por unanimidad.²⁸¹

²⁸⁰ Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Italia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, Suecia, Suiza, Turquía, Alemania Occidental (inicialmente representada por las zonas de ocupación inglesa y estadounidense-- la Bizona -- y la zona de ocupación francesa). La zona anglo-estadounidense del Territorio libre de Trieste tenía también una participación en la OECE hasta que pasó de nuevo bajo la soberanía de Italia. Al concluir su cometido inicial, el 30 de septiembre de 1961 la OECE fue reemplazada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con sede en París, replanteando su principal objetivo: coordinar las políticas económicas y sociales de los países miembros. En sus inicios la OCDE se componía de los países europeos miembros originales de la OECE más Estados Unidos y Canadá, a lo largo de los años fue creciendo y actualmente agrupa a 30 naciones al unirse también Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Eslovaquia, Hungría, Polonia y República de Corea. Ver sitio en Internet de la OCDE: <http://www.oecd.org>

²⁸⁰ Nieto Solís, José Antonio; *Fundamentos y políticas de la unión Europea*, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., Madrid, 1998, pp. 32-33.

²⁸¹ El bien el Benelux fue base de las Comunidades europeas, actualmente sigue siendo un importante motor en la estimulación de la integración europea, la cual a su vez determina en gran medida la forma y el contenido de la cooperación en el mecanismo. Es el cuarto bloque comercial más importante de Occidente, con un mercado interno de alrededor de 25 millones de personas. Para más información consúltese su sitio en Internet: <http://www.benelux.be>

3.2.2. La construcción de las Comunidades Europeas

Frente a las pretensiones federalistas que planteaban una unión política inmediata, el enfoque funcionalista de la integración pronto comenzó a ganar terreno entre los políticos y teóricos europeos.

En este sentido, Jean Monnet –economista y político francés encargado de la elaboración del plan de reconstrucción económica conocido como «Plan Monnet» y considerado, junto con Robert Schuman, uno de los padres fundadores de la actual UE--, aunque de acuerdo con la idea federalista de una Europa unida, estaba convencido de que la constitución de un gobierno federal era imposible como primer paso porque los Estados no quieren ceder su soberanía. Por esto, propuso una integración paso a paso comenzando por áreas no politizadas, como los sectores industriales, hasta que esta unidad madurara y fuera propicia para articular paulatinamente otros ámbitos hasta alcanzar una integración regional total.²⁸²

Robert Schuman, Ministro de Asuntos Exteriores francés, inspirado en el informe presentado por Monnet, lanzó el 9 de mayo de 1950 –fecha que se celebra como el «Día de Europa»-- la revolucionaria propuesta de poner en común la producción franco-alemana de carbón y acero bajo el control de una entidad única a través de una organización a la que pudieran sumarse otros Estados. Esta iniciativa es contenida en el Declaración Schuman, cuyos principales planteamientos fueron los siguientes:

Europa no se hará de golpe ni en una construcción de conjunto: se hará mediante realizaciones concretas, creando primero una solidaridad de hecho. La reunión de las naciones europeas exige que la oposición secular de Francia y Alemania sea eliminada.

[Con este fin] el Gobierno francés propone colocar el conjunto de la producción franco-alemana de carbón y acero bajo una alta Autoridad común en una organización abierta a la participación de los demás países de Europa.

[...]

Mediante la puesta en común de una producción de base y la institución de una alta autoridad nueva, cuyas decisiones vincularán a Francia, Alemania y los países que se adhieran,

²⁸² Stephen, George; *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press, Oxford, 1990, pp. 21-24.

esta propuesta pondrá las primeras bases de una federación europea indispensable para el mantenimiento de la paz.²⁸³

La propuesta fue inmediatamente muy bien recibida por los gobiernos de los países de Europa Occidental, excepto por Gran Bretaña que no aceptó las implicaciones de pérdida de soberanía nacional.²⁸⁴ Finalmente, los 6 miembros fundadores (Francia, Alemania Occidental, Italia, Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron en París el 18 de abril de 1951 el Tratado para establecer la CECA que, una vez ratificado, entró en vigor el 25 de julio de 1952.

Los principales planteamientos del Tratado de la CECA fueron: la creación de un mercado común y la libre circulación de factores en el sector del carbón y el acero, la aspiración de contribuir al desarrollo de África con el fin de recuperar su antigua zona estratégica y la constitución de una federación europea. También creaba una estructura institucional para la organización que reflejaba los esquemas propuestos anteriormente por los movimientos europeístas: una Alta Autoridad (como brazo ejecutivo, cuyo primer Presidente fue Jean Monnet), una Asamblea Parlamentaria (integrada por delegados de los parlamentos de los Estados miembros, pero sin poder legislativo), un Consejo de Ministros (formado por los ministros de Relaciones Exteriores de los países) y un Tribunal de Justicia (para dirimir los conflictos que surgieran).²⁸⁵

Así, las ideas de Monnet y Schuman recogidas en el Tratado de la CECA lograron dar solución al problema del carbón y el acero poniéndolos bajo una autoridad superior, y al mismo tiempo satisfacer el interés nacional de Francia en el control del acero alemán. Además, la alianza incrementó ambos sectores, el comercio y la producción dentro de la Comunidad y evitó futuras guerras entre ambos países al integrar justamente las industrias base de éstas. No obstante, sin duda, el mayor mérito

²⁸³ Declaración de Robert Schuman, ministro de Asuntos Exteriores de Francia, 9 de mayo de 1950, Truyol y Serra, Antonio; *La integración Europea ...*, op. cit., pp. 175-176.

²⁸⁴ Reino Unido proponía formar en el seno de la OEEC una amplia zona de libre comercio, idea que tuvo eco posteriormente para hacer frente a la recién creada Comunidad Económica Europea. Así, se desarrollaron sucesivas negociaciones que condujeron a la creación de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 1960, cuyos miembros fundadores fueron además del Reino Unido, Austria, Dinamarca, Noruega, Portugal, Suecia y Suiza. Más tarde ingresaron Islandia, Finlandia y Liechtenstein. Sin embargo, la AELC ha sido abandonada por la mayoría de sus integrantes que han ido ingresando a la UE, quedando desde 1995 reducida sólo a 4 Estados: Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein. Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 26-28.

²⁸⁵ Rosell, Mauricio y Aguirre, Pedro; *La Unión Europea. Evolución y perspectivas. Lecciones y oportunidades para México*, Editorial Diana, México, 1994, p. 18.

de la iniciativa francesa fue sembrar el germen de una unidad europea más amplia que más tarde se convertiría en el proyecto más consolidado de integración en el mundo.

El éxito obtenido por en el ámbito económico con la CECA motivó a los promotores de la integración a pensar que era tiempo de avanzar en el sector político-militar. Así, el 27 de marzo de 1952 los miembros de la CECA firmaron el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de Defensa (CED) con el fin de crear un ejército europeo vinculado a la Organización del Atlántico Norte (OTAN) y elaboraron un proyecto de Comunidad Política Europea (CPE). A pesar de la situación internacional favorable, dado el clima de tensión Este-Oeste, ambas iniciativas fueron abandonadas al negarse la Asamblea Nacional francesa a ratificar el Tratado de la CED en 1954. El desamparo de estos intentos comunitarios alejó una vez más la idea de incursionar en la integración política. Por ello, regresando al campo económico en donde la soberanía nacional parecía estar menos directamente comprometida, los Estados europeos intentaron nuevamente crear instituciones.

Los días 1 y 2 de junio de 1955, los ministros de Asuntos Exteriores de «los Seis» se reunieron en Mesina, Italia, para estudiar las posibilidades de ir más allá de una comunidad para un sector específico y lograr una mayor integración en el terreno económico. Así, resolvieron avanzar hacia una nueva etapa en la construcción europea “... mediante el desarrollo de instituciones comunes, la fusión progresiva de las economías nacionales, la creación de un mercado común y la armonización progresiva de sus políticas sociales.”²⁸⁶ El ministro de Relaciones Exteriores de Bélgica, Paul Henri Spaak --en colaboración con su homólogo holandés, Johan Willem Beyen--, fue el encargado de realizar el proyecto que analizara esta cuestión y un año más tarde lo presentó como el «Informe Spaak». Mientras tanto, Jean Monnet desarrolló un esquema para crear una comunidad de energía atómica.

Ambos proyectos fueron recibidos con beneplácito por los gobiernos de la CECA, dando inicio las negociaciones para lograr un acuerdo más amplio de integración. Así, «los Seis» firmaron el 25 de marzo de 1957 los tratados por los cuales se constituían la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de Energía Atómica

²⁸⁶ Resolución adoptada por los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CECA, Mesina, 1 y 2 de junio de 1955, en Truyol y Serra, Antonio; *La integración Europea ...*, *op. cit.*, p. 155.

(CEE) o Euratom, mejor conocidos como «Tratados de Roma», por haber sido signados en la capital italiana.

Los objetivos fundamentales de la CEE fueron, de acuerdo con el artículo 3 de su Tratado constitutivo, son: “promover el desarrollo armonioso de las actividades económicas en la Comunidad, una expansión continua y equilibrada, una estabilidad creciente, un aumento en el nivel de vida, y unas relaciones más estrechas entre los Estados que la forman.”²⁸⁷ Para lograrlos, se plantearon los siguientes mecanismos: la creación de una unión aduanera, el establecimiento de una tarifa común frente a terceros Estados, la institución de una política común económica, agrícola, de transporte y social (particularmente relativa al empleo), la asociación de los países y territorios de ultramar a los trabajos comunitarios. En el aspecto político, señalaba la idea de una supranacionalidad gradual conforme avanzaba el proceso de integración económica.

La estructura institucional de la CEE, basada en el modelo de la CECA, se conformaba por: la Comisión (máximo órgano ejecutivo presidido por Walter Hallstein, ministro de Asuntos Exteriores alemán), el Consejo de Ministros, la Asamblea Parlamentaria, el Tribunal Europeo y el Comité Económico y Social.

Por su parte, la CEEA se dirigía hacia un sector específico de la economía: la energía atómica en su aplicación para fines pacíficos con la misión de “contribuir, mediante el establecimiento de las condiciones necesarias para la creación y crecimiento rápidos de industrias nucleares, a la elevación del nivel de vida en los Estados miembros y al desarrollo de los intercambios con los demás países”²⁸⁸—según lo enunciado en el artículo 1 de su Tratado constitutivo. Sus objetivos fueron: crear un mercado común para dicho sector; promover la investigación y difusión de los conocimientos en materia nuclear; impulsar la inversión y creación de infraestructura para el desarrollo de la energía nuclear y asegurar el uso de los materiales nucleares sólo para propósitos pacifistas.

²⁸⁷ Citado por *Ibidem*, p. 199.

²⁸⁸ Citado por *Ibidem*, p. 201.

3.2.3. Consolidación, ampliación y crisis de la construcción europea

Los primeros años de funcionamiento de las Comunidades europeas transcurrieron sin mayores dificultades; sin embargo, a partir de 1963 comenzaron a generarse algunas fricciones entre los Estados miembros respecto a los asuntos internos de la organización, estallando la crisis el 30 de junio de 1965 como consecuencia de los desacuerdos acerca del financiamiento y la toma de decisiones. El detonante ocurrió cuando Francia se negó a aceptar las reglas del voto mayoritario, previstas en el Tratado de la CEE, y la responsabilidad del Parlamento Europeo de administrar el presupuesto comunitario por suponer una cesión efectiva de la soberanía nacional. El ministro de Asuntos Exteriores francés, Couve de Murville, intentando limitar los poderes de la Comisión, declaró que los representantes del gobierno de su país dejarían de asistir a las reuniones de Bruselas. En alusión a los lugares vacantes durante siete meses, este boicot francés es conocido como «la crisis de la silla vacía».²⁸⁹

Para salir de este conflicto, se firmó en enero de 1966 el denominado «Acuerdo de Luxemburgo» que establecía que las cuestiones que afectasen a intereses nacionales quedaban sometidas a la regla de unanimidad, la cual al mismo tiempo incluía el derecho de veto que detuvo muchas decisiones que no convenían a algún Estado. «Era un paso atrás en el camino de la unidad, que incumplía el espíritu y la letra del Tratado de Roma. Pero atendía a la obcecada posición de De Gaulle, que a partir de entonces permitió a su ministro volver a ocupar la silla vacía del Consejo.»²⁹⁰

Superada la crisis de los sesentas, el 1º de julio de 1967 entró en vigor el «Tratado de fusión de los ejecutivos», también conocido como Tratado de Bruselas por haberse signado en dicha ciudad el 8 de abril de 1965, mediante el cual los órganos ejecutivos de las tres comunidades (CECA, CEE y CEEA) se fundían para establecer instituciones únicas. Este hecho supuso la apertura de una nueva etapa –nunca otra entidad que sustituyera a las existentes-- en el proceso de construcción europea, la cual a partir de entonces fue más comúnmente conocida como Comunidad Europea (CE).

²⁸⁹ Nieto Solís, José Antonio; *Fundamentos y políticas de la unión Europea*, op. cit., pp. 38-40.

²⁹⁰ Frers, Ernesto; *¿Qué es Europa?*, op. cit., p. 43.

En el terreno económico continuaban produciéndose avances respecto a la eliminación de barreras arancelarias entre los Estados miembros y al establecimiento de una tarifa exterior común. Estos resultados favorables –junto con la sustitución de De Gaulle por George Pompidou en la Presidencia de Francia, quien mostraría una actitud mucho más abierta para avanzar en la integración europea— crearon un ambiente optimista en el seno de la CE que motivó a emprender planes más ambiciosos respecto al futuro de ésta.

Así, en diciembre de 1969 en ocasión de la cumbre de jefes de Estado y de gobierno, en La Haya, «los Seis» deciden dar un nuevo impulso a la unión política y consolidar la económica mediante las siguientes disposiciones: fortalecer las instituciones comunitarias --sobre todo al Parlamento Europeo--, promover la cooperación política, dotar a la CE de recursos propios y la apertura para el ingreso de nuevos miembros.²⁹¹ El espíritu de La Haya también impulsaría la primera fase de la unión monetaria.

En febrero de 1970 las autoridades de los bancos centrales de los miembros de la CE establecieron un acuerdo mediante el cual se crearía un sistema de apoyo monetario para defender las divisas europeas de los vaivenes financieros a nivel mundial. En 1971 fue aprobado el «Informe Werner» ---denominado así por ser presentado a la Comisión Europea por el entonces primer ministro luxemburgués, Pierre Werner--, el cual preveía una unión económica y monetaria progresiva en el seno de la Comunidad que se alcanzaría a más tardar en 1980 a través de tres fases: convertibilidad irreversible de las monedas comunitarias (Sistema Monetario Europeo), centralización de la política monetaria y crediticia (Banco Central Europeo) y el establecimiento de una moneda común.

Sin embargo, pronto sobrevino el primero de una serie de golpes económicos externos para la Comunidad que frustrarían por el momento los planteamientos de Werner. En agosto de 1971, el gobierno de Estados Unidos suspendió la convertibilidad de dólares en oro, detonante del colapso de los acuerdos de Bretton Woods sobre los tipos de cambio fijos que había logrado la estabilidad monetaria desde 1944. Para tratar de salvar la situación, el 24 de abril de 1972 la CE puso en marcha un sistema de

²⁹¹ Nieto Solís, José Antonio; *Fundamentos y políticas de la unión Europea, op. cit.*, p. 41.

paridades conocido como la «serpiente monetaria europea», mediante el cual los Estados miembros deciden limitar a 2,25% la tasa máxima de fluctuaciones entre los tipos de cambio de sus monedas.²⁹² Además, el déficit de Estados Unidos ocasionado por su financiamiento a la guerra de Vietnam empeoró la situación en Europa.

En tan difícil situación, los jefes de Estado y de gobierno de la CE reiteraron su compromiso por cumplir los ambiciosos postulados del Plan Werner en su reunión cumbre celebrada en octubre de 1972, en París. Asimismo, la Comunidad profundizaba sus tareas a través de la puesta en práctica de nuevas políticas: social, energética, regional, medioambiental, así como una destinada a homogeneizar los acuerdos preferenciales con los países mediterráneos.

En este contexto de inestabilidad financiera mundial, pero también de optimismo europeo, tiene lugar la primera ampliación de las Comunidades Europeas. El buen funcionamiento de la experiencia integracionista motivó a varias naciones del continente a realizar gestiones para su eventual incorporación.

El Reino Unido, ante el inminente declive de su imperio colonial y la insuficiencia de la Commonwealth y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) para recuperar su fortaleza económica, se vio obligado a hacer a un lado su orgullo aislacionista a favor de la única oportunidad de recuperación que tenía al frente y solicitó formar parte de la CE en el verano de 1961. Lo mismo hicieron Dinamarca e Irlanda, países cuyas economías mantenían fuertes vínculos con el Reino Unido, y meses más tarde Noruega. Pero en esa ocasión no pudo lograrse la entrada de las 4 naciones debido a que la Francia de De Gaulle opuso su veto, al igual que en 1967. Sería tras la sustitución de éste por Pompidou cuando en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de La Haya se invitó expresamente a estos países a formar parte de la CE. Finalmente, luego de complicadas negociaciones, el 1º de enero de 1973 el Reino Unido, Dinamarca e Irlanda ingresaron de manera formal a la Comunidad, no así Noruega debido a que sus ciudadanos rechazaron en un referéndum el Tratado de Adhesión, razón por la cual éste no pudo ser ratificado. Así nació la CE de «los Nueve».

²⁹² Fontaine, Pascal; *Doce lecciones sobre Europa, op. cit.*, p. 73.

La Europa ampliada sorteó otro revés económico externo: la gran «crisis energética» de 1973–1974 como corolario de la cuarta guerra árabe-israelí²⁹³, la cual puso en serias dificultades al sistema monetario internacional, dando fin a la «serpiente monetaria europea». En medio de esta dificultad y en un ambiente de cierta parálisis de iniciativas en el seno de la CE, «los Nueve» pusieron de relieve la falta de unidad en lo que se refiere a la unión política. Por ello, en la cumbre de París, celebrada en 1974, se sentaron las bases para una mayor cooperación política, se constituyó formalmente el Consejo Europeo de Jefes de Estado y de Gobierno, se propone la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal, hecho que se produjo por primera vez en 1979, y se decide la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). En 1975, se firmó el Acuerdo de Lomé, en Togo, mediante el cual se estableció ayuda económica y técnica de la CE hacia los 46 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).²⁹⁴

La creciente recesión en Europa puso de manifiesto la necesidad de una convergencia de las economías de los países de la CE y de la creación de una unión monetaria en el seno de ésta. Así, se intentó revivir el Informe Werner, pero esta vez con planteamientos más realistas. Se dio entonces el primer paso para la consecución de una unión económica y monetaria: la puesta en práctica del Sistema Monetario Europeo (SME) el 13 de marzo de 1979, el cual substituyó a la «serpiente monetaria europea».

Los objetivos fundamentales del SME fueron: contribuir a una cooperación más amplia entre las autoridades monetarias europeas y estabilizar los tipos de cambio mediante 4 medidas: el Mecanismo de tipos de cambio (MTC) para limitar el margen de fluctuación (en un 2.25%) de todas las monedas de los países miembros, la creación de una *Unidad de cuenta europea (uce)*²⁹⁵ común –cuya denominación definitiva sería *euro*--, la constitución del Fondo Europeo de Cooperación Monetaria (Fecm) y la

²⁹³ Conocida como del «Yom Kipur», por coincidir con esa festividad judía, o del Ramadán, por acaecer en dicho mes del calendario musulmán. El 6 de octubre de 1973 Egipto y Siria, ante la negativa de Israel a devolver los espacios que había conquistado durante la guerra de los Seis Días (5-10 de junio de 1967), lanzaron un ataque simultáneo y sorpresivo contra las tropas israelíes en los territorios ocupados. Esta guerra marcó el inicio del uso del petróleo como elemento de presión en el conflicto en Medio Oriente, ya que días después, y hasta marzo de 1974, los países árabes mantuvieron el embargo de las exportaciones petroleras a las potencias occidentales favorables a Israel; mientras que las empresas petroleras transnacionales aumentaron cuatro veces los precios del crudo.

²⁹⁴ Fontaine, Pascal; *Doce lecciones sobre Europa*, op. cit., p. 73.

²⁹⁵ Ver Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de política internacional*, op. cit., Tomo II, pp. 1220-1221.

Facilidad de financiamiento a muy corto plazo (Ffmc_p).²⁹⁶ La principal contribución del SME fue estabilizar las relaciones de cambio e inspirar en «los Nueve» una política de rigor que les permitiera mantener entre sí los vínculos de solidaridad y disciplina de un espacio económico abierto, lo cual condujo a mantener tasas de inflación más bajas en la CE y atenuar el impacto económico de las fluctuaciones monetarias durante una década.

A principios de los ochentas la CE se amplió por segunda ocasión. Esta vez la protagonista fue Grecia, país que junto con Turquía, fue el primero en mostrar su interés por acercarse a las Comunidades en 1959 mediante el carácter de «Estado asociado» --previsto en el Tratado de Roma como antesala de futuras inscripciones formales. El acuerdo de asociación fue firmado en 1961, pero en 1967 fue suspendido a causa del golpe militar que impuso un régimen autoritario. Posteriormente, y tras la proclamación de la república en junio de 1973, Grecia presentó su solicitud de ingreso 2 años después y en 1977 se firmó el Tratado de Adhesión, entrando en vigor el 1º de enero de 1981. La incorporación se llevó a cabo de forma suave y no produjo tensiones semejantes a la primera ampliación.

Muy pronto sobrevino la tercera ampliación que sumó a la Comunidad dos nuevos Estados: España y Portugal. Éstos también habían solicitado su incorporación con antelación, pero les fue negada a causa de sus sistemas de gobierno antidemocráticos. Así, una vez que las dictaduras salazarista en Portugal y franquista en España dieron paso a regímenes democráticos (1974 y 1975, respectivamente), ambos países gestionaron su adhesión en 1977, iniciándose la apertura formal de las negociaciones en 1979 en Bruselas. Las conversaciones fueron especialmente lentas debido a las numerosas trabas impuestas por los representantes franceses a lo largo de 6 años. Finalmente, los Tratados de Adhesión de los países ibéricos se firmaron en junio de 1985 y entraron en vigor el 1º de enero del año siguiente. Se constituía así, la Europa de «los Doce».

²⁹⁶ *Ibidem*, p 1140.

3.2.4. Del Acta Única Europea a Niza

A mediados de los ochentas nuevamente se expresó un ambiente optimista en el futuro de la integración comunitaria. Se otorgaron mayores beneficios a la CE como resultado del crecimiento económico de sus Estados miembros y de la implementación de políticas sociales. El nuevo Presidente de la Comisión, el francés Jaques Delors –cuya gestión se prolongaría hasta 1995–, dio un gran impulso a la maquinaria institucional de las Comunidades, así como también llevó a cabo una reforma financiera. Sin embargo, respecto a la unión aduanera los avances aún no se constataban; persistía una serie de obstáculos físicos, técnicos, normativos y fiscales a la libre circulación de los factores de producción entre los países de la CE.

La solución a este problema se dio en junio de 1985 cuando el Consejo Europeo de Milán convocó la conferencia intergubernamental para aprobar el denominado «Libro blanco del mercado interior», el cual detallaba las 282 medidas necesarias para la conclusión del mercado único a más tardar el 1º de enero de 1993. Se planteaba una nueva estrategia de avanzar en pequeños pasos que al final llevarían a un logro espectacular, que sería la posterior creación del Mercado Único Europeo (MUE).²⁹⁷ Pero para poder aplicar tal número de disposiciones era esencial reformar primero el mecanismo de toma de decisiones en el Consejo; esto es, regresar a la regla de la mayoría calificada que había desatado «la crisis de la silla vacía» en los sesentas.

En este sentido, se inició la primera revisión de los Tratados constitutivos de las Comunidades mediante la firma del Acta Única Europea (AUE) en febrero de 1986, entrando en vigor el 1º de julio del siguiente año. Este documento, sin duda, fue el impulso más importante para el avance hacia una nueva etapa en el proceso de construcción europea en los ochentas. Jaques Delors lo describió como “... una profunda modificación de la estructura de la Comunidad y de las obligaciones de los Estados miembros, mejorando de manera significativa el sistema institucional y fijando para la comunidad nuevos objetivos.”²⁹⁸

²⁹⁷ En francés: *petits pas*; en Inglés *little steps*. Antillón, Rosa María; “La Unión Europea: el bloque comercial más acabado de todos”, Piñón Antillón, Rosa María (Coord.); *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, 1998, p. 41.

²⁹⁸ Pérez-Bustamante, Rogelio; *Historia de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 1997, p. 195.

El AUE introdujo los mayores cambios en la estructura de la CE desde los Tratados de Roma de 1957. Respecto al aspecto institucional, destacan: la introducción definitiva del sistema de mayoría calificada en el Consejo --mismo que ayudó a acelerar el proceso de creación del MUE--, el reforzamiento del Parlamento Europeo para adquirir mayor voz e influencia en la toma de decisiones, la Comisión consagró sus competencias de ejecución, la constitución del Tribunal de Primera Instancia para atender las apelaciones de personas, organizaciones o empresas, el Consejo Europeo adquirió personalidad jurídica y se fijó su composición y funcionamiento. Acerca del mercado interior, se dispuso la consecución del Libro Blanco para «un espacio sin fronteras» que garantizara la libre circulación de todos los factores de producción, el cual se alcanzaría progresivamente hasta el 31 de diciembre de 1992.²⁹⁹ Asimismo, se incluyeron nuevas políticas comunitarias: sociales, fiscales, sanitarias, medioambientales, de investigación y desarrollo tecnológico, así como una política económica y monetaria utilizando el SME como modelo. Además, por primera vez se reguló la cooperación europea en materia de política exterior.

Así, la reforma estructural del AUE fue el marco jurídico que sentó las bases para una nueva reforma de los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas para dar paso a las siguientes grandes transformaciones: las uniones económica, monetaria y política. Además, dotó al proceso de decisión de mayor eficacia y democracia, al mismo tiempo que reforzó algunas políticas comunitarias e implementó otras a fin de facilitar la consecución de un verdadero mercado único interior, el cual puso nuevamente en el seno de la CE el objetivo de crear una Unión Económica y Monetaria (UEM).

Esto llevó al Consejo Europeo reunido en Hannover en 1988 a crear un comité de expertos bajo la dirección del Presidente de la Comisión para estudiar y proponer las etapas concretas de la Unión. Las conclusiones, contenidas en el denominado *Plan Delors*, fueron presentadas el año siguiente en Madrid, y definían tres fases: la primera a partir del 1º de julio de 1990 que proponía la creación de un mercado interno y una sola área financiera; la segunda comenzaría el 1º de enero de 1994 para construir una

²⁹⁹ Citado por *Ibidem*, p. 200.

política monetaria única y; la tercera, el 1º de julio de 1999, consolidaría unión monetaria concretada con la introducción de una moneda única.

Por otro lado, en el escenario europeo comenzaron a ocurrir cambios de suma importancia que habrían de transformar no sólo el mapa político del continente, sino el curso de la dinámica internacional. Ante el colapso del socialismo real en Unión Soviética y en los países de Europa Central y Oriental (en adelante PECO) sobrevino el derrumbe de la pugna ideológica, económica, política y militar entre el Este y el Oeste a fines de la década de 1980. A la demolición del muro de Berlín el 9 de noviembre de 1989 que separaba a las dos Alemanias siguió la democratización de los PECO en octubre de 1990 y la disolución de Unión Soviética en diciembre de 1991. Estos hechos eran los signos visibles del fin de los regímenes comunistas en el Este europeo y de la división de Europa por más de cuarenta años.

Dichos acontecimientos conmocionaron al mundo entero, pero, sin duda, tendrían mayor impacto en la CE dados su proximidad geográfica y pasado histórico común. Muchos de los PECO buscaron en ésta ayuda económica y política. La CE sólo aceptó concertar acuerdos de asociación y ayuda militar con algunos de ellos: Hungría, Checoslovaquia, Polonia, Unión Soviética, Bulgaria y Rumania, pero descartó en lo inmediato sus adhesiones, excepto con Alemania Oriental, la cual tras su reunificación con su lado Occidental –siendo su principal arquitecto el canciller Helmut Kohl–, fue automáticamente incorporada como parte del miembro fundador. Estos grandes cambios provocaron un convencimiento generalizado en «los Doce» de que resultaba ya imperativo dar un salto cualitativo en el proceso comunitario para alcanzar una mayor unidad europea.

La Comunidad respondió a este nuevo desafío de *más Alemania* con una propuesta de *más Europa*. Las nuevas circunstancias exigían dar un gran paso en la integración, y avanzar decididamente en la construcción política de Europa. Por ello se decidió que la reforma que se estaba poniendo en marcha no se limitaría al ámbito económico, sino que abarcaría también la Unión Política.³⁰⁰

El abril de 1990, el Consejo Europeo reunido en Dublín convocó la realización simultánea de dos conferencias intergubernamentales en Roma para el 15 de diciembre

³⁰⁰ Beneyto Pérez, José Ma. y Becerril Atienza, Belén; “El proceso de construcción de las comunidades europeas: de la CECA al Tratado de la Unión Europea”, Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (Coords.); *Historia de la integración europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2001, p. 113.

del mismo año: una, con el cometido de elaborar sendas propuestas sobre la UEM; la otra, respecto a la unión política. Los trabajos de ambos foros fueron presentados en un proyecto de Tratado de Unión en Luxemburgo en junio de 1991; la última versión del texto fue adoptada por el Consejo Europeo reunido en Maastricht, Países Bajos, los días 9 y 10 de diciembre de 1991. Así, los ministros de Asuntos Exteriores de «los Doce» firmaron el 7 de febrero de 1992 el Tratado de la Unión Europea (TUE) o Tratado de Maastricht --como también se le conoce en referencia a la pequeña ciudad holandesa--, el cual entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

En el TUE «los Doce» pretenden trascender el ámbito de la integración económica y avanzar hacia una unidad y fortaleza tales que pudiera colocar a la Comunidad en un lugar privilegiado frente a sus principales competidores en el mundo. Por ello, los Estados miembros constituyeron una «Unión Europea», nombre consagrado por primera vez de manera oficial para el proceso de integración³⁰¹ y de la cual ya hemos tratado en el primer apartado del presente capítulo.

Pero el optimismo respecto al Tratado de Maastricht para hacer realidad el anhelado sueño de la unidad política pronto encontró dificultades inesperadas. La crisis económica y el aumento del desempleo en 1993, la especulación sobre la mayor parte de las monedas del SME ocasionada por la puesta en marcha de la UEM y la incapacidad de la PESC para hacer frente a los problemas mundiales como el conflicto yugoeslavo en 1991, pusieron en tela de juicio las posibilidades de éxito de la UE. En este sentido, el proceso de ratificación del Tratado fue complicado y no pudo lograrse en la fecha prevista.³⁰² Finalmente, y luego de importantes obstáculos, el TUE entró en vigor el 2 de noviembre de 1993.

En los meses que siguieron, los miembros de la UE estuvieron preocupados en dos asuntos que fueron esencialmente de naturaleza política: la ampliación de la UE para incluir a 4 nuevos países (Austria, Finlandia, Noruega y Suecia) y el cambio de un nuevo Presidente de la Comisión que sucediera a Jacques Delors --siendo finalmente el primer ministro luxemburgués, Jaques Santer, en 1995.

³⁰¹ Esta denominación había sido propuesta anteriormente en algunas declaraciones e informes, así como en el AUE, pero nunca en un documento de carácter jurídico internacional.

³⁰² En los casos de Dinamarca, Irlanda y Francia el primer referéndum resultó negativo; y en esta última cuando fue positivo, la votación fue muy cerrada; Alemania mostró ciertas reticencias respecto a la UEM; en éstos dos últimos países, junto con España y Portugal tuvieron que realizarse reformas constitucionales. *Ibidem*, p. 119.

En 1994 la UE accedió llevar a cabo su cuarta ampliación, tras la solicitud de ingreso formulada por Austria, Suecia, Finlandia y Noruega dos años antes. Las negociaciones finalizaron con la firma del Acta de Adhesión el 24 de junio de 1994. En los meses que siguieron, estos países realizaron sus referendos para aprobar dicha petición. Mientras que en Austria se afirmó el ingreso con una amplia mayoría y en Suecia y Finlandia por un margen muy escaso, en Noruega los ciudadanos rechazaron por segunda ocasión incorporarse a la UE. Los tres países ingresaron a la Unión como miembros de pleno derecho el 1º de enero de 1995. De esta manera, el proyecto de una UE de 16 quedó conformado sólo con 15.

Durante la cumbre del Consejo Europeo celebrada los días 15 y 16 de diciembre de 1995 en Madrid «los Quince» decidieron que la moneda única europea que circularía, una vez completado el proceso de la UEM, se denominaría «euro». El Consejo Europeo reunido en Bruselas (1-3 de mayo de 1998) señaló los 11 países que habían alcanzado los criterios de convergencia económica exigidos por el Tratado de Maastricht, y en los cuales el euro arrancararía el 1º de enero de 1999.³⁰³ En esa misma fecha, el euro sustituyó a la *uce* e implicó la fijación irrevocable de los tipos de cambio entre las monedas de los países participantes, como consecuencia de la paridad fija que quedó establecida entre éstas y la moneda única. Hasta el 1º de enero de 2002 el euro actuó como moneda financiera y durante los dos meses que siguieron convivió con las nacionales, mientras se procedía al canje progresivo. A partir del 1º de marzo del mismo año el euro se erigió en la única moneda de circulación legal en los Estados miembros de la UE, sustituyendo a las respectivas monedas nacionales.³⁰⁴

Si bien el TUE marcó los ejes sobre los cuales se construiría al futuro de la comunidad europea, pronto se consideró la necesidad de revisarlo ante las exigencias derivadas del previsible ingreso de nuevos Estados miembros. Así, se convocó una conferencia intergubernamental el 29 de marzo de 1996 en Turín con el cometido de reformar el Tratado de Maastricht a partir de cuyas conclusiones los jefes de Estado y

³⁰³ Alemania, Austria, Bélgica, España, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal. Reino Unido, Suecia y Dinamarca decidieron no formar parte de este primer grupo, mientras que Grecia quedó excluida de forma momentánea hasta que cumpliera los criterios de convergencia requeridos, hecho que finalmente se produjo el 1º de enero de 2001.

³⁰⁴ Para una información más amplia ver Hernández-Vela Salgado, Edmundo; *Diccionario de política internacional*, *op. cit.*, Tomo I, pp. 452-455.

de gobierno de «los Quince» aprobaron su contenido el 17 de junio de 1997 durante el Consejo Europeo de Ámsterdam, firmando su texto definitivo el 2 de octubre, el cual entró en vigor el 1º de mayo de 1999.

El Tratado de Ámsterdam incluye varios aspectos fundamentales y novedosos respecto a su texto predecesor. Los principales se refieren a que proporciona las bases de incremento de la membresía de la UE hacia los PECO y a que incluye un capítulo sobre la generación de empleo a través de la coordinación de políticas conjuntas. Otras disposiciones importantes son: el refuerzo de la libre circulación de personas en el espacio comunitario por medio de la progresiva supresión de controles fronterizos, la mejora de los mecanismos para garantizar la seguridad y justicia de los ciudadanos europeos a través del Europol (integrado por los departamentos de policía de los países de la UE) y fomenta la cooperación en materia judicial, de inmigración y de combate al terrorismo, el avance respecto a la defensa de los derechos humanos, sobre todo respecto a la no-discriminación, al facultar al Consejo de Ministros para suspender el derecho de voto de aquel Estado miembro que los vulnerara.

Por lo que se refiere a los cambios institucionales, el Tratado de Ámsterdam incrementó las facultades del Parlamento Europeo (por ejemplo, para aprobar al Presidente de la Comisión Europea) y abrió paso a la aprobación de decisiones por mayoría calificada en determinadas materias.³⁰⁵ También se estableció que, en caso de una nueva ampliación, en esta institución existiría máximo 700 eurodiputados y en la Comisión un representante por Estado miembro.

Sin embargo, en la PESC el Tratado de Ámsterdam avanzó poco respecto al de Maastricht. Si bien planteó la necesidad de establecerla, pospuso la cuestión del sistema defensivo mediante la cual se articularía a causa de la oposición de Reino Unido a la integración de la Unión Europea Occidental (UEO) en la UE. Únicamente se introdujo el cargo del Secretario General del Consejo de Ministros, el cual sería el principal responsable de dicha materia.

³⁰⁵ Medidas para incentivar el empleo, política social, salud pública, principios generales de transparencia, cooperación aduanera, estadísticas, normas para prohibir la discriminación, derecho de los ciudadanos de traslado y residencia, mercado interior, trato especial a los extranjeros, acceso y ejercicio de las actividades no asalariadas, política de transportes, política social, Fondo Social Europeo, formación profesional, investigación, medio ambiente y cooperación al desarrollo. Pérez-Bustamante, Rogelio; *Historia de la Unión Europea, op. cit.*, p. 305.

Al quedar cuestiones aún no resueltas pronto se concibió la manera de abordarlas modificando los Tratados fundacionales. Fue durante el Consejo Europeo reunido en Niza, del 7 al 10 de diciembre de 2000, cuando se abrió la oportunidad de dar este siguiente paso. Allí los Estados miembros convinieron principalmente las medidas estructurales (reforma institucional y un nuevo reparto de poder) necesarias para una quinta ampliación de la UE que incluiría a 12 países del Centro y el Este del continente. De esta forma se firmó el Tratado de Niza el 26 de febrero de 2001. Entre las principales modificaciones que consagraba el documento destacan las siguientes:³⁰⁶

- Cambia la ponderación de votos para cada Estado miembro en el Consejo de Ministros a partir del 1º de enero de 2005, y para los nuevos a medida que se vayan adhiriendo a la UE. Este sistema fija un máximo 29 y un mínimo de tres, tal como se muestra en el Cuadro 8.
- Se fijan las tres posibilidades para aprobar las decisiones del Consejo: a) por la oposición de la mayoría calificada; b) por la oposición de la mayoría simple (la mitad más uno); c) por la «cláusula de verificación demográfica», es decir, por lo menos el 62% del total de la UE.
- Se incrementa a 732 el número máximo de eurodiputados en el Parlamento Europeo para la 6ª legislatura 2004-2009 (Ver Cuadro 11). Una vez integrada la UE por 27 países, disminuyen los escaños de los actuales 15 Estados miembros, de 626 a 535, para que pueda aplicarse tal distribución.
- A partir de 2005 la Comisión Europea estará compuesta de máximo 27 comisarios, uno por cada Estado miembro, por lo cual Alemania, Francia, Italia, España y Reino Unido perderán uno.
- El Tribunal de Justicia conserva su composición, pero debido al incremento de la carga de trabajo que ocasionará una UE ampliada se creará otro nivel de jurisdicción formado por tribunales especializados.
- El número de miembros del Comité Económico y Social se incrementará de 222 a 344, respetándose la composición asignada a los 15 países actuales y reservándose 122 para las siguientes 12 adhesiones. (Ver Cuadro 9)

³⁰⁶ Soler, Montserrat; “El Tratado de Niza”, Mums, Joaquín (ed.); *Lecturas de integración económica ...*, op. cit., pp. 537-544. Ver Comisión Europea; “Tratado de Niza”, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Bruselas, 10 de marzo de 2001, 80 pp.

- Los Estados miembros elegirán por mayoría calificada al Presidente de la Comisión, previa aprobación del Parlamento Europeo.
- Aumenta a 40 el número de temas a decidirse por mayoría calificada, mientras que el derecho de veto seguiría vigente en determinadas áreas.³⁰⁷
- Se crea un sistema, denominado «de cooperación reforzada», mediante el cual un grupo mínimo de 8 países puede avanzar en el proceso de integración con mayor rapidez en temas comunes, excepto los que se refieren a la defensa y al mercado interior. De esta manera, se reguló el sistema de «velocidades» que anteriormente funcionaba de facto.

Posteriormente, en diciembre del mismo año, en ocasión de la cumbre de Laeken, Bélgica, se instauró una Convención sobre el futuro de Europa, presidida por Valéry Giscard d'Estaing. Se aprobó una Declaración que planteó la necesidad de diseñar una reforma constitucional e institucional de la UE con el objetivo de hacer frente a los desafíos de la ampliación, la democracia y la dinámica mundial. Asimismo, precisaba la necesidad de simplificar los actuales Tratados de la Unión así como la conveniencia de que éstos conduzcan a largo plazo a la adopción de una Constitución (cuyo proyecto se presentó en junio de 2003) y la idea de un Presidente de la UE que esté facultado para hablar en nombre de ésta desde el punto de vista diplomático.

³⁰⁷ Tales como: los nombramientos de los miembros de la mayoría de las instituciones comunitarias, las decisiones en el ámbito de servicios y propiedad intelectual, las decisiones sobre los fondos estructurales, las relativas a la cooperación judicial civil y a la política de inmigración, entre otras. Millet Soler, Montserrat; “La construcción política europea”, Mums, Joaquín (Ed); *Lecturas de integración económica ...*, op. cit., pp. 544-545.

Cuadro 8

VOTOS ASIGNADOS EN EL CONSEJO DE MINISTROS (a partir del 1º de enero de 2005)	
<i>Estados miembros</i>	<i>No. previsto de votos para cada Estado</i>
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	29
España y Polonia	27
Rumanía	14
Países Bajos	13
Bélgica, Grecia, Portugal Hungría y República Checa	12
Austria, Suecia y Bulgaria	10
Dinamarca, Irlanda y Finlandia, Eslovaquia y Lituania	7
Luxemburgo, Chipre, Eslovenia, Estonia y Letonia	4
Malta	3
TOTAL	345

FUENTE: Millet Soler, Montserrat; "El Tratado de Niza", Mums, Joaquín (Ed.), *Lecturas de integración económica ..., op. cit. , pp. 539-540.*

3.3. Estructura institucional de la UE

El buen funcionamiento de la UE recae en la labor de sus instituciones. "La Unión Europea es tan fuerte como las instituciones sobre las que se sustenta. La integración europea como realidad y posibilidad en la historia se ha construido sobre los pilares de sus instituciones y no puede entenderse sin ellas."³⁰⁸ La columna vertebral de la estructura comunitaria la conforman: la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea, el Tribunal de Justicia y el Tribunal de Cuentas. Estas instituciones están acompañadas de órganos financieros (Banco Europeo de Inversiones y el Banco Central Europeo) y de carácter consultivo (el Comité Económico y Social y el Comité de Regiones). El sistema se completa con otros organismos y agencias.³⁰⁹

³⁰⁸ Porcel Quero, Gonzalo; "Las instituciones de la Unión Europea y la toma de decisiones", Chanona Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coords.); *Europa en transformación ..., op. cit. , p. 178.*

³⁰⁹ Tales como: el Fondo Europeo de Inversiones, la Oficina de publicaciones oficiales, la Oficina de selección de personal, la Agencia de política exterior y seguridad común, la Agencia de cooperación policial y judicial en materia penal.

Cuadro 9

DISTRIBUCIÓN DE REPRESENTANTES POR PAÍSES EN EL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL	
<i>Estados miembros</i>	<i>No. de representantes para cada Estado</i>
UE-15	
Alemania, Francia, Italia y Reino Unido	24
España	21
Austria, Bélgica, Grecia, Países Bajos, Portugal y Suecia	12
Dinamarca, Finlandia e Irlanda	9
Luxemburgo	6
TOTAL	222
PAÍSES DE LA 5ª AMPLIACIÓN	
Polonia	21
Rumania	15
Hungría, Bulgaria y República Checa	12
Eslovaquia y Lituania	9
Eslovenia, Estonia y Letonia	7
Chipre	6
Malta	5
TOTAL	122
TOTAL	334

Fuente: Artículo 258 del Tratado de la Comunidad Europea (versión consolidada); *op. cit.*, p. 136 y Millet Soler; Montserrat; "El Tratado de Niza", Mums, Joaquín (Ed.), *Lecturas de integración económica ...*, *op. cit.*, p. 544.

3.3.1. Comisión Europea

La Comisión Europea ha sido identificada como el brazo ejecutivo de la UE; sin embargo, también puede atribuírsele al Consejo Europeo la dirección de la integración europea. Para resolver tal ambigüedad, podríamos decir que "... formalmente la Comisión es el motor y el Consejo el conductor del automóvil; informalmente, ambas instituciones construyen la UE desde diferentes puntos de vista (supranacional e intergubernamental)."³¹⁰ Está al servicio sólo de los intereses comunitarios, por lo cual actúa con independencia de los Estados miembros, de las demás instituciones y de los particulares. Su objetivo es garantizar el funcionamiento y el desarrollo del mercado común, así como representar los intereses comunes de la UE en el interior y el exterior.

La Comisión tiene su sede en Bruselas y se reúne normalmente una vez a la semana. Está formada por 25 comisarios, de los cuales uno es el Presidente y máximo

³¹⁰ Citado por Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización europea*, *op. cit.*, p. 46.

dos Vicepresidentes, con un mandato de 5 años renovable.³¹¹ El presidente—actualmente el portugués José Manuel Barroso (2004-2009)— es designado de común acuerdo por los gobiernos de los Estados miembros, pero aprobado por el Parlamento. De hecho, en tanto cuerpo colegiado toda la Comisión es aprobada por éste --y puede también ser disuelta. La responsabilidad respecto a las decisiones que adopta es compartida³¹²; sin embargo, en los hechos cada comisario adquiere el total compromiso político y operativo de una o más de las 37 Direcciones Generales³¹³ en las cuales la Comisión organiza sus trabajos. Sus principales competencias son:³¹⁴

- *De control.* Es «la guardiana de los Tratados» al velar por la aplicación del derecho comunitario por los distintos gobiernos, sectores, empresas y particulares de la UE.

- *De iniciativa normativa.* Es «el motor de la vida comunitaria» porque formula casi la totalidad de los proyectos, emite dictámenes y, en general, prepara las políticas comunitarias que después presenta al Consejo de Ministros.

- *De ejecución.* Es «el órgano ejecutivo de la UE» al adoptar decisiones y reglamentos, según lo dispuesto en los Tratados y actos aprobados por el Consejo, para la aplicación de las políticas comunes. También al gestionar los fondos y créditos comunitarios y elabora el presupuesto de la Unión.

- *De representación internacional.* En algunos casos (negociaciones comerciales y conclusión de acuerdos internacionales que celebran las Comunidades) puede representar a la UE en su relación con otros países u organizaciones internacionales, siguiendo los lineamientos del Consejo.

La Comisión prepara cada año un informe general sobre su actividad y lo somete al Parlamento. También realiza informes especializados sobre distintas materias. Es la institución más asesorada; cuenta con alrededor de 300 Comités especializados en las distintas áreas en las que trabaja.

³¹¹ Sólo el o los vicepresidentes tienen un mandato de dos años renovable.

³¹² Las decisiones se adoptan en teoría, por mayoría de sus miembros, pero en la práctica se votan y se eligen por unanimidad o de una gran mayoría

³¹³ Ver el sitio en Internet de la Comisión Europea: <http://europa.eu.int/comm/>

³¹⁴ Millet, Soler; Montserrat; “Las instituciones comunitarias”, *op. cit.*, pp. 95-96.

3.3.2. Consejo de la Unión Europea

El Consejo de la Unión Europea –originariamente conocido también como Consejo de Ministros, aunque actualmente suele denominarse simplemente «Consejo»- es la institución en la cual están representados los intereses nacionales de los Estados miembros de la UE y está integrado por representantes de los mismos. Con sede en Bruselas, está formado por un representante de cada uno de los Estados miembros con rango de ministro reunidos según su afinidad de competencias.³¹⁵

La Presidencia del Consejo se ejerce de manera rotativa por cada Estado por un período de 6 meses (enero - junio y julio – diciembre), siendo la misma que la del Consejo Europeo --de hecho, el jefe de Estado o de gobierno del país miembro que la asume es quien convoca las reuniones cumbre de éste. Originalmente, el orden de rotación era determinado alfabéticamente, pero a partir de 1995 con la 4ª ampliación de la UE se estableció una nueva secuencia (ver Cuadro 10). Sus funciones son: organizar y presidir todas las reuniones, preparar la agenda de las mismas, promover la cooperación entre los miembros, ser la voz comunitaria en el ámbito mundial y representar, junto con la Comisión, a la UE en los foros internacionales.

También tiene una Secretaría General, al frente de la cual se encuentra la misma persona que funge como Alto Representante de la PESC (o mister PESC como se denomina en el argot diplomático europeo) –cargo que ejerce desde 1999 el español Javier Solana. Este órgano se encarga de preparar las sesiones del Consejo Europeo y del Consejo de Representantes Permanentes (Coreper) y los grupos de trabajo, así como de realizar todo el trabajo administrativo de éstos.

³¹⁵ Existe un Consejo de Asuntos Generales que está compuesto fundamentalmente por ministros de Asuntos Exteriores, se reúne todos los meses obligatoriamente; además, para debatir asuntos concretos, existen más de una veintena de Consejos técnicos: uno de Economía y Finanzas, uno de Agricultura, uno de Transporte, uno de Industria, etcétera, los cuales se reúnen cada 6 meses.

Cuadro 10

**PRESIDENCIA ROTATIVA DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UE
EN EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA**

<i>Año</i>	<i>Primer semestre</i>	<i>Segundo semestre</i>
1995	Francia	España
1996	Italia	Irlanda
1997	Países Bajos	Luxemburgo
1998	Reino Unido	Austria
1999	Alemania	Finlandia
2000	Portugal	Francia
2001	Suecia	Bélgica
2002	España	Dinamarca
2003	Grecia	Italia
2004	Irlanda	Países Bajos
2005	Luxemburgo	Reino Unido
2006	Austria	Finlandia

FUENTE: Presidencia del Consejo de la Unión Europea

Además, el Consejo tiene una composición particular respecto a los asuntos de política exterior. Se trata de la denominada *troika comunitaria*, integrada por el Presidente actual, el del período anterior y el próximo a ejercer; tiene por objetivo darle un seguimiento más amplio a los temas de la PESC que la que le otorga la Presidencia del Estado miembro en turno; representa a la Unión en las relaciones correspondientes a este ámbito. Entre las principales atribuciones del Consejo se encuentran las siguientes:

- *Ejecutivas.* Posee los más importantes poderes de decisión de la UE, ya que es el principal responsable de la labor legislativa comunitaria --junto con el Parlamento Europeo--, así como de los objetivos de la PESC y CAJI, siguiendo las normas generales del Consejo Europeo.
- *Presupuestarias.* Junto con el Parlamento Europeo, adopta el presupuesto anual de la UE.
- *Legislativas.* Aprueba, junto con el Parlamento Europeo, las normas generales que propone la Comisión. También puede ejercer su poder de iniciativa al modificar dichas propuestas.
- *Consultivas,* al ser escuchado necesariamente por la Comisión.

- *De coordinación.* Garantiza la armonización de las políticas económicas de los Estados miembros con la Comunidad y la acción de la Comisión con la de los gobiernos responsables de la política económica general de sus países.
- *De relaciones exteriores.* Autoriza la apertura de negociaciones, da las instrucciones y, finalmente, celebra, en nombre de la UE, los acuerdos internacionales entre ésta y uno o más Estados u organizaciones internacionales.

El proceso de votación para adoptar decisiones en el Consejo, una vez que la propuesta ha sido analizada por el Coreper, se realiza mediante tres formas según sea el caso de las materias a disponer: por mayoría simple (temas de procedimiento y aspectos relativos al mercado único), por unanimidad (cuestiones en los ámbitos de la PESC y la CAJI) o por mayoría calificada (asuntos sobre los que el Consejo no llega a un consenso). Para esta última modalidad se acordó una determinada distribución.³¹⁶ (Ver Cuadro 11)

Cabe destacar que junto al Consejo de la Unión Europea actúan otros dos órganos importantes en los cuales también se expresa el intergubernamentalismo de la Unión: el Consejo Europeo y el Coreper. A fin de no confundirlos, entre ellos y con el Consejo de la Unión Europea, pueden identificarse desde el punto de vista geométrico con una pirámide³¹⁷, tal como se muestra en el Gráfico 13.

En sentido estricto, el Consejo Europeo no forma parte de la estructura institucional de la UE, sino es una entidad exclusivamente política cuyas disposiciones no constituyen actos comunitarios. No obstante, es un órgano clave en la integración europea, ya que da a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y define sus orientaciones políticas generales.³¹⁸ Esto es porque en sus reuniones cumbre, los máximos líderes de los Estados miembros deciden las directrices políticas fundamentales en el proceso de construcción europea. “Dicho de otra manera --señala Roberto Domínguez--, si queremos identificar las actuales y futuras tendencias de la UE, hay que seguir de cerca las actividades del Consejo europeo.”³¹⁹

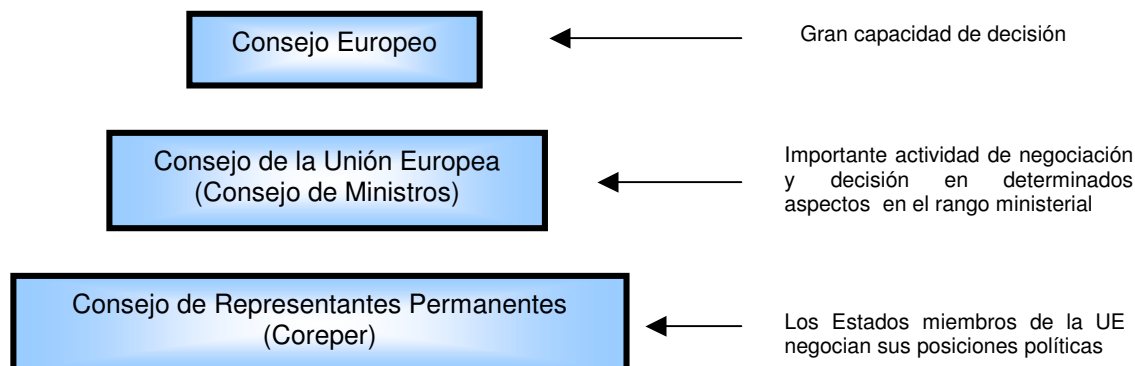
³¹⁶ Sin contar los 10 votos previstos para Bulgaria y los catorce para Rumania, actualmente el número total de votos en el Consejo es de 321, por lo cual para alcanzar la mayoría calificada una decisión del Consejo requiere un mínimo de 232 votos favorables (72.3 %).

³¹⁷ Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, op. cit., pp. 41-42.

³¹⁸ Comisión Europea; “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”, op. cit., p. 11.

³¹⁹ Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, op. cit., p. 42.

Gráfico 13



FUENTE: Elaborado con información de Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, op. cit., pp. 41-42.

Podemos ubicar el origen del Consejo Europeo en las conferencias cumbre que se organizaron a partir de 1961 a iniciativa del Presidente francés Charles De Gaulle, constituyéndose como tal el 10 de diciembre de 1974 en París; sin embargo, fue a partir de la entrada en vigor del AUE en 1987 cuando adquirió su fundamento jurídico.

En él están representados todos los países de la UE, pues se constituye por los jefes de Estado y de gobierno de los mismos, asistidos por el Presidente o un Vicepresidente de la Comisión y por los ministros de Asuntos Exteriores de los países. Se reúne dos veces al año (junio y diciembre) de manera ordinaria en el país que ejerza la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y una extraordinaria en Bruselas.³²⁰ Sobre la base de estas reuniones, el Consejo Europeo toma decisiones respecto a los asuntos trascendentales de la UE: proveer a ésta del impulso para su desarrollo y la definición de las líneas políticas generales, negociar la política económica y monetaria y tomar posiciones respecto a la PESC.³²¹ Al final, los líderes políticos de los países miembros aprueban y hacen públicas sus conclusiones.

En la base de la pirámide gubernamental se encuentra el Coreper, formado por las delegaciones diplomáticas permanentes en Bruselas de cada Estado miembro de la UE. Se encarga de preparar la agenda para las reuniones del Consejo y de decidir sobre cuáles son las propuestas que deben ser presentadas a éste, siendo las

³²⁰ Comisión Europea; “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”, op. cit., p. 11.

³²¹ Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, op.cit., p. 42.

concernientes a los temas más delicados y difíciles, cuáles se aprueban rápidamente y cuáles requieren de una discusión más amplia. Para su funcionamiento, el Coreper está organizado en más de 150 grupos de trabajo alrededor de los cuales converge un promedio de 1,000 expertos que realizan veinte reuniones diarias.³²²

3.3.3. Parlamento Europeo

El Parlamento Europeo es la asamblea de los representantes de los pueblos de los países de la UE debido a que es el único órgano cuyos miembros son elegidos por sufragio universal directo desde 1979. De ahí que sea la institución que encarna el principio democrático en la estructura institucional comunitaria. Tiene tres sedes: Estrasburgo, donde tienen lugar las sesiones plenarias; Bruselas, donde se realiza la mayor parte del trabajo de sus comisiones, y Luxemburgo, donde se ubica su Secretaría General.

El Parlamento está compuesto por 732 eurodiputados con un mandato de 5 años. Los escaños se asignan en función de la población de cada Estado miembro de la UE, pero los eurodiputados no se agrupan por nacionalidades para representar a sus respectivos países, sino por partidos políticos organizados a escala comunitaria. Los parlamentarios pueden constituir una nueva agrupación, adscribirse a las ya conformadas, o bien, no vincularse a ninguna. Las últimas elecciones en el seno de esta institución se llevaron a cabo en junio de 2004, constituyéndose la actual legislatura 2004-2009 en la cual están representados 7 grupos políticos (ver Cuadro 11).

³²² *Ibidem*, p. 45

Cuadro 11

**DISTRIBUCIÓN DE ESCAÑOS EN EL PARLAMENTO EUROPEO
(6ª legislatura: 2004 - 2009)**

País	Grupo político								
	PPE-DE	PSE	ALDE	Verts/ALE	GUE/NGL	IND/DEM	UEN	NI	TOTAL
Alemania	49	23	7	13	7				99
Austria	6	7		2				3	18
Bélgica	6	7	6	2				3	24
Chipre	3		1		2				6
Dinamarca	1	5	4	1	1	1	1		14
Eslovaquia	8	3						3	14
Eslovenia	4	1	2						7
España	24	24	2	2	1				54
Estonia	1	3	2						6
Finlandia	4	3	5	1	1				14
Francia	17	31	11	6	3	3		7	78
Grecia	11	8			4	1			24
Hungría	13	9	2						24
Irlanda	5	1	1		1	1	4		13
Italia	24	16	12	2	7	4	9	4	78
Letonia	3		1	1			4		9
Lituania	2	2	7				2		13
Luxemburgo	7	7	5	4	2	2			27
Malta	2	3							5
Países Bajos	3	1	1	1					6
Polonia	19	10	4			10	7	4	54
Portugal	9	12			3				24
Reino Unido	28	19	12	5	1	10		3	78
República Checa	14	2			6	1		1	24
Suecia	5	5	3	1	2	3			19
TOTAL	268	202	88	42	41	36	27	28	732

Grupos políticos

PPE-DE (*)	Grupo del Partido Popular Europeo (Demócrata-Cristianos) y de los Demócratas Europeos
PSE (*)	Grupo Socialista en el Parlamento Europeo
ALDE	Grupo de la Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa
Verts/ALE	Grupo de los Verdes/Alianza Libre Europa
GUE/NGL	Grupo Confederal de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica
UEN	Grupo Unión por la Europa de las Naciones
EDD	La Europa de las Democracias y las Diferencias
NI	No inscritos

(*) Son los dos grupos políticos más importantes en la vida parlamentaria europea.
FUENTE: Parlamento Europeo

Celebra cada año un período de sesiones. Al igual que los parlamentos nacionales, organiza sus trabajos en comisiones parlamentarias permanentes que tratan cuestiones específicas (asuntos exteriores, presupuesto, medio ambiente etc.); también tiene comisiones temporales que se crean para casos concretos, y de investigación. Además, existen otros órganos: la Presidencia (actualmente dirigida por Josep Borrell, asume la representación institucional del Parlamento y se ocupa de las

relaciones exteriores de la institución, se renueva cada dos años y medio), la Mesa (formada por el Presidente y 14 Vicepresidentes, dirige todas las actividades del Parlamento), la Conferencia de Presidentes (constituída por el Presidente del Parlamento y por los de los grupos políticos) y la Secretaría General. Realiza reuniones periódicas con los parlamentos de los Estados miembros, en los cuales además existen comisiones especializadas en asuntos comunitarios. Sus principales competencias se pueden dividir en tres rubros:³²³

- *De control.* Revisa y adopta la legislación propuesta por la Comisión, conjuntamente con el Consejo, en virtud del procedimiento de codesición; aprueba la designación de los miembros de la Comisión; puede presentar una moción de censura contra ésta u obligarla a disolverse por una mayoría de dos tercios; se pronuncia sobre programas y control de la gestión de las políticas comunes; acude al «Defensor del Pueblo Europeo»; efectúa un control democrático de las otras instituciones de la UE, creando en su caso comités de investigación.

- *Presupuestario.* El Parlamento es la autoridad en este aspecto ya que es el encargado de adoptar el proyecto de presupuesto anual de la UE aprobado por el Consejo de la Unión Europea o rechazarlo si éste no llega a un acuerdo.

- *De decisión legislativa.* Revisa --conjuntamente con el Consejo de Ministros-- la legislación propuesta por la Comisión.

Un rasgo significativo del Parlamento Europeo es que está facultado para crear comisiones de encuesta y estudiar las peticiones de los ciudadanos europeos. Para tal fin, el Tratado de Maastricht creó la figura del «Defensor del Pueblo Europeo», nombrado por el Parlamento al principio de cada legislatura, por lo cual también tiene un mandato de 5 años.

Es el Ombudsman europeo. Está facultado para actuar como mediador entre los ciudadanos y la administración comunitaria, al ser el encargado de recibir las quejas de aquéllos acerca del mal funcionamiento de ésta, realizar todas las investigaciones que considere pertinentes --salvo las que se dirijan a los gobiernos de los Estados miembros de la UE-- y trasmitirlas a los órganos respectivos, los cuales tienen un plazo determinado para responder; puede elevar el caso al Parlamento Europeo para que

³²³ Millet, Soler; Montserrat; “Las instituciones comunitarias”, *op. cit.*, pp. 107-109.

éste, si lo estima oportuno, extraiga conclusiones políticas de la actitud adoptada por la administración. Debe presentar un informe anual de su actividad al Parlamento. El actual Defensor del Pueblo es el griego Nikiforos Diamandouros, quien fue reelecto en la reciente votación luego de su gestión iniciada en enero de 2003.³²⁴

3.3.4. Tribunal de Justicia

Constituye el árbitro final de todas las materias legales de la UE; actúa con total independencia para velar por la aplicación de las normas estipuladas en el derecho comunitario.

Tiene su sede en Luxemburgo. Está integrado por 25 Jueces (uno por cada Estado miembro) y 8 Abogados Generales que lo asisten, elegidos de común acuerdo por los gobiernos de los países entre personalidades que ofrezcan absolutas garantías de independencia y de reconocida competencia para un período de 6 años renovable.³²⁵ De entre los Jueces ellos mismos designan al Presidente del Tribunal por un período de 3 años. También se nombra un Secretario --aunque en sentido estricto no es miembro del Tribunal de Justicia--, que tiene a su cargo, bajo la autoridad del Presidente, los servicios administrativos, la gestión financiera y la contabilidad. El Tribunal funciona en Pleno (sólo en casos muy excepcionales), en Gran Sala (13 Jueces) o en Salas de 3 o 5 Jueces.

La principal función del Tribunal de Justicia es mediar en las disputas entre los gobiernos de los Estados miembros, entre éstos y la Comunidad, entre las instituciones comunitarias o entre éstas y los particulares, así como en las apelaciones contra fallos y decisiones de la UE. También, dictamina sobre la compatibilidad de los Tratados constitutivos de la UE con los acuerdos internacionales firmados por ésta.

El conjunto de recursos sobre los que puede decidir el Tribunal de Justicia son los siguientes.³²⁶

³²⁴ Para más información visitar el sitio en Internet del Defensor del Pueblo: <http://www.euro-ombudsman.eu.int>

³²⁵ Comisión Europea; “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”, *op. cit.*, p. 87.

³²⁶ Girón Larrucea, José A.; *La comunidad europea como organización internacional*, *op. cit.*, pp. 342-370.

◆ *Por incumplimiento.* Cuando la Comisión o algún Estado miembro interpone contra otro una demanda por considerar que ha violado alguna de las obligaciones derivadas del derecho comunitario.

◆ *De anulación.* Se refiere a invalidar las disposiciones cuando cualquiera de las instituciones comunitarias, un Estado miembro o un particular acuse a otro de haber dictado un acto incompatible con los tratados constitutivos.

◆ *Por omisión o inactividad.* En este caso, el Tribunal de justicia puede instar a la Comisión o al Consejo a cumplir con las disposiciones previstas en los tratados constitutivos.

◆ *Pre-judicial.* El Tribunal puede pronunciarse sobre la interpretación o la validez de la legislación de la UE, emitir fallos de cumplimiento obligatorio que ayudan a los tribunales nacionales a la hora de dictar sentencia a sentar precedentes legales y convertirse en parte de la jurisprudencia de cada país.

El Tribunal de Justicia ha jugado un papel muy importante en la construcción europea. Sus sentencias han influido decisivamente en la evolución del derecho comunitario.³²⁷ A partir de la década de 1970 ha mostrado una creciente carga de trabajo y para disminuirla se creó en 1989 el *Tribunal de Primera Instancia* no como una institución comunitaria, sino un órgano adjunto al Tribunal de Justicia, en el cual se descargan los casos de menor importancia.³²⁸ Está compuesto actualmente por 25 Jueces, uno por cada Estado miembro, nombrados de común acuerdo por los gobiernos de los países por un período de 6 años renovable.

En noviembre de 2004 el Consejo de la Unión Europea adoptó la decisión de constituir el *Tribunal de la Función Pública*, con base en lo dispuesto en el Tratado de Niza acerca de crear salas jurisdiccionales en determinados ámbitos específicos. Este órgano entrará en funciones en 2005, estará integrado por siete Jueces y será

³²⁷ Domínguez Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, op. cit., p. 54.

³²⁸ Entre ellos, los litigios entre las Comunidades y sus funcionarios, los recursos promovidos por las empresas en el ámbito de la CECA y todos los recursos interpuestos por particulares, principalmente en el rubro de la política comercial, así como atender los recursos de anulación u omisión presentados por particulares contra las empresas. Millet, Soler; Montserrat; "Las instituciones comunitarias", op. cit., pp. 112-113.

competente para dirimir no sólo los litigios en materia de función pública de la UE, sino también de todo los litigios de los que conoce el Tribunal de Primera Instancia.³²⁹

3.3.5. Tribunal de Cuentas

El Tribunal de Cuentas es un órgano de naturaleza administrativa y no judicial, encargado de fiscalizar y controlar que los recursos del gasto comunitario se apliquen de manera correcta, de acuerdo con lo que señala el presupuesto de la UE. Tiene su sede en Luxemburgo. Está formado por un representante de cada Estado miembro elegido por unanimidad del Consejo y previa consulta con el Parlamento Europeo, cuyo mandato es por un período de 6 años renovable. De entre ellos se elige a un Presidente por un período de 3 años renovable.³³⁰ Sus principales funciones pueden dividirse en dos grandes rubros:

- *De auditoría.* Examina las cuentas de todos los ingresos y gastos de la UE y controla la documentación contable a través de inspecciones con base en las cuales emite un informe anual al cierre de cada ejercicio que presenta al Consejo y al Parlamento europeo.
- *De consulta.* Asesora a las instituciones comunitarias en la toma de decisiones que tengan incidencia financiera.

3.3.6. Banco Central Europeo

El Banco Central Europeo (BCE) es el organismo responsable de gestionar de manera independiente la política monetaria de la UE y del euro. Con sede en Frankfurt, es una institución que goza de personalidad jurídica propia. Se compone por un Consejo de gobierno formado por un Comité ejecutivo conformado por un Presidente, un Vicepresidente y 4 miembros más, designados por el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento; y por los gobernadores de los bancos centrales nacionales. Entre las principales funciones del BCE destacan las siguientes:³³¹

³²⁹ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 9 de noviembre de 2004. Para mayor información consultare el sitio de Internet del Tribunal de Justicia: <http://curia.eu.int>

³³⁰ Comisión Europea; “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”, *op. cit.*, p. 130.

³³¹ Millet Soler, Montserrat; “Las instituciones comunitarias”, *op. cit.*, p. 117.

- Autorizar la emisión de los únicos billetes de curso legal en el ámbito de la UE, mismos que serán puestos en circulación por los bancos centrales de los Estados miembros.
- Formular la política monetaria de la UE.
- Formular reglamentos y adoptar decisiones.
- Imponer multas y penalizaciones a los agentes económicos que no cumplan con sus obligaciones respecto a los reglamentos y decisiones emitidas.

Cabe destacar que el BCE no debe confundirse con el Sistema Europeo de Bancos Centrales (SEBC), ya que si bien ambos están regidos por los mismos órganos, existen marcadas diferencias. El SEBC no es estrictamente una institución de la UE, sino un organismo que integra al BCE y a los bancos centrales de los correspondientes países, encargado de programar y ejecutar la política monetaria común. Entre sus demás funciones se encuentran: realizar operaciones de cambio de divisas, poseer y gestionar las reservas oficiales de divisas de los Estados miembros y promover el buen funcionamiento del sistema de pagos. Su principal objetivo es mantener la estabilidad de precios y apoyar las instituciones comunitarias.³³²

3.3.7. Banco Europeo de Inversiones

El Banco Europeo de Inversiones (BEI) es el principal organismo financiero de la UE. Aún cuando su origen es plenamente comunitario, actúa como una entidad relativamente autónoma e independiente con personalidad jurídica propia. Su principal cometido consiste en contribuir al desarrollo equilibrado y estable del mercado común en interés de la Comunidad.³³³ De esta manera, desempeña un papel fundamental en la política regional europea en tanto que maneja los fondos estructurales.

Su sede está en Luxemburgo. Está formada por los propios países miembros de la UE. Su máximo órgano de dirección es el Consejo de gobernadores constituido por los ministros de Economía y Hacienda que designan los Estados, cuya tarea principal es analizar las políticas y criterios generales aplicables a la concesión de créditos, aprobar

³³² *Ibidem*, p. 116.

³³³ Comisión Europea; “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”; *op. cit.*, p. 139.

el balance anual, decidir las ampliaciones de capital. Cuenta además con un Consejo de administración que es el responsable de efectuar el estudio de cada caso particular para conceder los créditos, las garantías y fijar el tipo de interés y; con un Comité de dirección, compuesto por un Presidente y 6 Vicepresidentes nombrados por el Consejo de gobernadores por un mandato de 6 años, encargado de los asuntos ordinarios de administración.³³⁴

Es una organización sin una finalidad lucrativa, ya que realiza los préstamos en condiciones favorables y los intereses que cobra son bajos. Además de recursos propios, el BEI obtiene sus fondos de los mercados financieros internacionales. Los recursos captados son puestos a disposición de los Estados miembros de la UE, los organismos públicos y empresas privadas a fin de financiar iniciativas de interés común para todos los ciudadanos europeos destinados a mejorar su calidad de vida, en especial proyectos que benefician a las regiones menos favorecidas.³³⁵

Pero el BEI también participa en los proyectos de terceros Estados, sobre todo los de ayuda al desarrollo de los menos avanzados. Es el caso de los préstamos a los 10 Estados que ingresaron a la UE en mayo de 2004 –y los que lo harán posteriormente--, los de los países ACP y de algunos de Asia y de América Latina.

3.3.8. Comité Económico y Social

El Comité Económico y Social es un órgano auxiliar de representación socioeconómica que sirve al Consejo de la Unión Europea y a la Comisión como órgano consultivo en los casos previstos por los Tratados –aunque también puede ser consultado por el Parlamento Europeo. Su objetivo es implicar a la sociedad civil en la vida política de la UE; por ello sirve de puente entre las instituciones comunitarias y los sectores sociales a fin de que éstos puedan opinar e influir en los proyectos, iniciativas y problemas de la Unión. Si bien sus miembros son nombrados por los gobiernos, actúan a título personal y no como representantes de su país.

³³⁴ Girón Larrucea, José A.; *La comunidad europea como organización internacional*, op. cit., pp. 231-232.

³³⁵ En este sentido, destacan, entre otros, los proyectos para fomentar políticas de creación de empleo, implementar planes de reconversión industrial, programas medioambientales, inversiones de pequeñas empresas, permitir el desarrollo regional de las áreas más desfavorecidas y crear infraestructuras (transportes y comunicaciones) que intensifiquen la competitividad industrial.

Tiene su sede en Bruselas. Se compone de 334 consejeros repartidos entre los 25 Estados miembros de la UE, nombrados cada 4 años por el Consejo. (Ver Cuadro 10) Los consejeros representan a los principales sectores económicos y sociales de la Unión: empresarios, trabajadores, sindicatos, agricultores, transportistas, comerciantes, empresarios, artesanos, profesionales, cooperativas, consumidores y otros grupos con actividades de interés general.³³⁶

El Comité emite un informe al Consejo y a la Comisión que contiene una serie de propuestas relativas a los ámbitos económico y social, pero en razón de su función estrictamente asesora, éstas no son obligatorias, sino sólo tomadas en cuenta por ambas instituciones en virtud de su obligación de consultar al Comité en muchas decisiones legislativas.

3.3.9. Comité de las Regiones

El Comité de las Regiones también es un órgano de carácter consultivo. Es una de las novedades más recientes en la integración europea, ya que por primera vez en su historia un Tratado (el de Maastricht) consagra la obligación de consultar a los representantes de las autoridades locales y regionales en una serie de asuntos que les conciernen directamente, con el objetivo de respetar las identidades y prerrogativas de cada región y hacerlas participar en el desarrollo y ejecución de las políticas de la Unión.

Al igual que el Comité Económico y Social, está formado por 334 representantes de las regiones y de los entes locales, nombrados por el Consejo a propuesta de los Estados miembros por un período de 4 años renovable.³³⁷ Es consultado por el Consejo y la Comisión, y también por el Parlamento, sobre temas relacionados con cuestiones de interés regional. Elabora dictámenes--en algunos casos obligatoriamente, y en otros por iniciativa propia-- no vinculantes a dichas instituciones comunitarias.

³³⁶ Comisión Europea; “Tratado de la Unión Europea (versión consolidada)”, *op. cit.*, p.136.

³³⁷ *Ibidem*, p. 138.

3.4. La UE en la dinámica actual de las relaciones internacionales

Desde su constitución, la comunidad europea ha visto aumentar el número de sus miembros en 4 ocasiones anteriores, pero sin duda esta vez se enfrentó a un proceso de ampliación sin precedentes. El 1º de mayo de 2004 la UE asistió a su quinta ampliación. Diez países se sumaron a «los Quince»: Estonia, Lituania, Letonia, República Checa, Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, Polonia, Chipre y Malta. Además, está previsto que en enero de 2007 ingresen dos más (Bulgaria, Rumania) y hay otros dos candidatos (Turquía y Croacia).

Ninguna otra adhesión se había preparado de manera tan escrupulosa y cuidada, diseñando toda una estrategia de integración. La UE pidió la participación activa de todos los candidatos en un proceso flexible, por etapas³³⁸ y adecuado al ritmo de cada país. Exigió además el cabal cumplimiento de las condiciones políticas y económicas de adhesión, denominados «Criterios de Copenhague».³³⁹ También se dio a la tarea de prepararse para absorber a los nuevos miembros, manteniendo, al mismo tiempo, sus objetivos y metas. Para ello, definió una serie de acciones concretas y tiempos de realización tendientes a apoyar el proceso de integración y asistir a los países candidatos para su ingreso.³⁴⁰

³³⁸ A partir de la década de los noventa los países candidatos realizaron formalmente su solicitud de adhesión de manera escalonada. En 1997 la Comisión propuso que el proceso de incorporación se realizara en «dos oleadas», de acuerdo a los esfuerzos considerables para cumplir las condiciones requeridas; sin embargo, en 1999 el Consejo europeo de Helsinki acordó que las negociaciones formales de ingreso se realizarían de manera simultánea con todos aquellos Estados que cumplieran con el criterio político de los Acuerdos de Copenhague. Así, desde febrero de 2000 la UE inició este proceso con los 12 candidatos. En diciembre de 2002, en el Consejo Europeo de Copenhague se aprobó el pronto ingreso de los 10 países. Finalmente, el 16 de abril de 2003, en ocasión del Consejo Europeo reunido en Atenas, se firmó el Tratado de Adhesión, el cual entró en vigor el 1º de mayo de 2004.

³³⁹ *Criterios políticos*: alcanzar un régimen político democrático, instituciones estables, imperar el Estado de derecho, respetar los derechos humanos y proteger a las minorías. *Criterios económicos*: una economía de mercado estable y suficiente para hacer frente a la competencia y a las fuerzas del mercado. *Criterio de la asimilación del acervo comunitario*: contar con la capacidad para adoptar las normas y políticas de la UE, incluida la observancia y puesta en práctica de los fines de una unión política, económica y monetaria. El criterio político constituye una condición previa a la apertura de negociaciones, mientras que los otros deben ser respetados a partir del momento en el cual el país adquiere el estatuto de Estado miembro. Pérez-Bustamante, Rogelio; *Historia de la Unión Europea*, op. cit., pp. 324-325.

³⁴⁰ Tales estrategias consistieron en los siguientes ejes fundamentales: el programa Polonia-Hungría, Ayuda para la Reconstrucción Económica (PHARE), los acuerdos europeos de asociación, el Libro Blanco sobre la adaptación de las legislaciones nacionales de los candidatos a las disposiciones del mercado único europeo, el Instrumento Estructural de Pre-Adhesión y el Programa Especial de Adhesión para la Agricultura y el Desarrollo Rural. Martín de la Guardia, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (Coords.), *Historia de la integración europea*, op. cit., pp. 226-228.

3. La Unión Europea (UE) como principal opción diversificadora

Los 10 nuevos Estados miembros sumaron 75 millones de habitantes, lo cual representa un incremento de 20% (de 379 a 454 millones de personas) y un territorio de 738,200 km², aumentando su superficie en un 36% (de 3,231,000 km² a 3,969,200 km²), abarcando ya casi todo el continente. No obstante, la trascendencia de la ampliación no se limita sólo en términos de crecimiento territorial y humano; de hecho, no reviste una importancia extraordinaria comparada con las anteriores en estos términos –y menos aún respecto a su aportación al PIB comunitario--, como se muestra en el Cuadro 12. Su magnitud radica en términos cuantitativos, respecto al número de países que incorpora en el seno de la Unión, ya que desde el primer proceso de adhesión la UE no ha acogido más que a nueve Estados en un período de 30 años y nunca ha abarcando a más de 4 a la vez y; cualitativos, en cuanto a que tiene un gran significado en la dinámica mundial, en virtud de que ha transformado la fisonomía política y económica del mapa europeo.

Cuadro 12

IMPACTO DE LAS AMPLIACIONES DE LA UE					
Miembros	Año	Países	Aumento de superficie (%)	Aumento de población (%)	Aumento del PIB (%)
De 6 a 9	1973	Dinamarca, Irlanda y Reino Unido	31	32	29
De 9 a 12	1986	Grecia (1981), España y Portugal	48	22	15
De 12 a 15	1995	Austria, Finlandia y Suecia	43	11	8
De 15 a 25	2004	Polonia, Malta, Chipre, Lituania, Estonia, Letonia, República Checa, Hungría, Eslovaquia, Eslovenia	23	20	5

Fuente: Comisión Europea

Resquebrajado el orden internacional de la Guerra Fría y desaparecida la hegemonía de la ex-Unión Soviética en los países de Europa Oriental, la entonces denominada CE buscó llenar este vacío y convertirse en el nuevo factor de equilibrio en el continente. Con tal propósito, la UE se lanzó en un proceso de adhesión de sus vecinos del Este. “Esto significa que detrás de la ampliación se aspira a la repartición de

una 'herencia sin dueño', que dejó en Europa el desmembramiento del anterior campo soviético."³⁴¹ Así, el principal objetivo que ha guiado esta quinta extensión es evidentemente político: conformar una Europa unida en una zona de paz, estabilidad y prosperidad y reunificar al continente para poner fin definitivamente al muro que lo había dividido durante medio siglo. Así, la Europa ampliada, como señala la Comisión Europea:

... representa la aplicación a escala continental de un modelo europeo de integración pacífica y voluntaria de pueblos libres. Es, en realidad, la cristalización de un sueño de los fundadores de la integración europea, es decir, la reunificación del continente europeo, dividido a raíz de la Segunda Guerra Mundial.³⁴²

Estos fuertes argumentos geopolíticos e históricos en favor de la ampliación se ven reforzados por razones económicas y comerciales, tales como la extensión y el desarrollo del mercado interior. Al respecto, Rosa María Piñón señala que la decisión de la UE de avanzar en su proceso de regionalización hacia el Este fue parte de una estrategia frente al fenómeno de la mundialización para reforzar su competitividad y prosperidad presente y futura debido a que no ha logrado ajustarse a los grandes cambios económicos y tecnológicos que en dicho proceso suceden.³⁴³

Con los 10 países entrantes, se conforma una UE de 25 países con un mercado potencial de más de poco más de 450 millones de consumidores –y en 2007 de 27, con 500 millones de europeos. La UE se convierte entonces en el bloque regional más importante del mundo y el mercado único más amplio, sobrepasando a Estados Unidos. Esto sin duda conferirá a la Unión una mayor influencia en el ámbito de las negociaciones económicas internacionales así como una voz preponderante en las organizaciones mundiales.

Así, la UE es hoy uno de los tres grandes centros de poder económico en la dinámica mundial –a lado de Estados Unidos y Japón-- con una población de casi medio billón de habitantes y un PIB de 9,489.2 millones de euros (ver Cuadro 13). Moviliza más de la tercera parte de los intercambios del planeta, ocupando el primer

³⁴¹ Citado por *Ibidem*, p. 332.

³⁴² Comisión Europea; *Proseguir la ampliación...*, *op. cit.*, p. 1.

³⁴³ Piñón Antillón, Rosa María; "La economía global y Estados Unidos: márgenes de maniobra para México", Piñón Atillón, Rosa María (Coord.); *La economía global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002, pp. 36-37.

3. La Unión Europea (UE) como principal opción diversificadora

sitio en los flujos de las exportaciones e importaciones mundiales (ver Gráfico 13). La UE representa la fuente más importante de inversión extranjera directa (ver Gráfico 14), el mercado integrado más amplio y la segunda moneda de reserva en el mundo. También ha desarrollado una red institucionalizada de relaciones comerciales multilaterales, regionales y bilaterales que incluye a casi todos los países de los 5 continentes.

A lado de los beneficios económicos y políticos, la adhesión también implica costos, los cuales sin duda determinarán el funcionamiento de la Unión y su posición en el mundo en los años venideros.

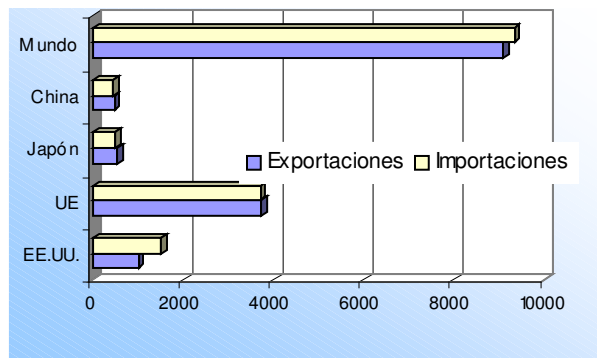
Cuadro 13

	<i>Población (millones)</i>	<i>PIB (euros/hab.)</i>
Unión Europea	454.9	20,836
Estados Unidos	284.5	31,910
Japón	127.1	32,030
China	1,273.3	780

FUENTE: Eurostat

Gráfico 13

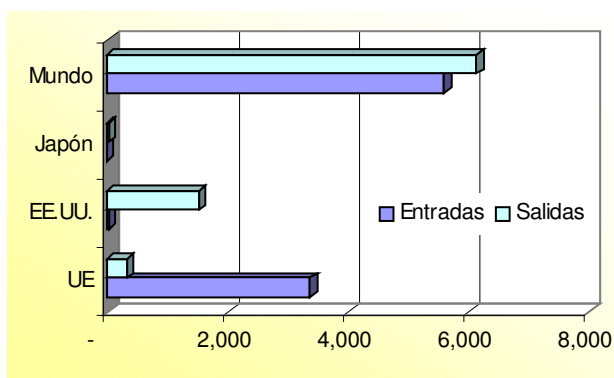
DISTRIBUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL, 2003 (millones de dólares)



FUENTE: Elaborado con datos de OMC; *Estadísticas del comercio internacional 2004*, Organización Mundial de Comercio, Ginebra, 2004.

Gráfico 14

DISTRIBUCIÓN DE IED, 2003
(millones de dólares)



FUENTE: UNCTAD, *World Investment Report 2004: the shift towards services*, United Nations Conference for the Trade and the Development, New York, 2004.

En este sentido, la expansión trae consigo una heterogeneidad económica que aumenta las disparidades en el seno de la Unión. La renta media de los 75 millones de nuevos ciudadanos de la UE representa el 40% de la de la UE-15, mientras que en conjunto el ingreso per cápita de Grecia, España y Portugal se situaba en el 60% del promedio europeo en 1986.³⁴⁴ No sólo se conforma un conglomerado de países ricos y pobres, sino también es posible que se agudicen los problemas de desarrollo regional. Además, la aportación de la quinta ampliación en términos productivos representa tan sólo el 5% del total comunitario, por lo cual la UE-25 será “más pobre” que la UE-15. Para evitarlo, la UE tendrá que reducir los subsidios a las regiones y España pasar de beneficiaria a donante.³⁴⁵

Por otra parte, los nuevos contornos --ya de por sí difíciles en razón de la obligación de los nuevos Estados miembros de asegurar rigurosos controles fronterizos en vista de su acceso a la zona europea de libre circulación de mercancías y personas-- podrían incrementar su vulnerabilidad debido a que los nuevos vecinos de la UE ampliada presentan un nivel de desarrollo económico y político débil e inestable. Así,

³⁴⁴ Sin embargo, hay que tener en cuenta que, en gran medida debido a que el nivel de exigencia ligado a su ingreso a la UE fue mayor, la integración comercial de los PECO a la UE-15 se ha venido realizando desde hace más de una década, gracias a la disminución progresiva de las barreras comerciales y los importantes flujos de inversión extranjera directa, por lo cual los PECO ya realizaban antes de su ingreso a la Unión las dos terceras partes de sus intercambios con la UE.

³⁴⁵ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; “La ampliación hacia Europa del Este”, *op. cit.*, pp. 329-331.

existe el riesgo de que sea erigida una nueva barrera política entre Occidente y Oriente. En virtud de esto, las relaciones con países como Bielorrusia, Ucrania y Rusia tendrán una importancia crucial con la expansión de la UE, por lo cual ésta deberá desarrollar una política de cooperación regional en los ámbitos de transporte, medio ambiente, migración y seguridad tendiente a crear un anillo de estabilidad.³⁴⁶

Con la Europa ampliada, “políticamente se establecerá la hegemonía de la UE en la mayor parte de Europa, lo que le conferirá un peso internacional muy fuerte.”³⁴⁷ No obstante, y sin desconocer que está jugando cada vez un papel más activo en este ámbito, su influencia política en los asuntos internacionales, comparada con su peso económico, aún es débil. La necesidad de sumar ambas fuerzas necesariamente lleva a buscar estrategias para lograr un refuerzo de la PESC --así como el desarrollo de una auténtica Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD)--, cuyo progreso ha sido modesto³⁴⁸, y más aún con la reciente adhesión en virtud de que traerá nuevas voces al interior de la Unión.

Con todo, no cabe duda que el ingreso de «los Diez» ha constituido un evento sin precedentes en la historia de la construcción europea que hasta el día de hoy continúa afirmando a la Unión como uno de los procesos de integración más exitosos en el mundo ya no sólo por su funcionamiento, sino por su alcance y diversidad y como un conjunto geopolítico con un enorme peso en el escenario internacional.

La ampliación es el proyecto europeo más importante y ambicioso desde la firma del Tratado de Roma: reconcilia el proyecto económico de una Europa unida con una visión geoestratégica del continente que permitirá sentar su peso y legitimidad en la escena internacional.³⁴⁹

Como hemos planteado anteriormente, la integración europea no es un evento terminado, sino un proceso en constante construcción y transformación. La quinta

³⁴⁶ Fontaine, Pascal; *Doce lecciones sobre Europa*, op. cit., p. 16.

³⁴⁷ Gutiérrez del Cid, Ana Teresa; “La ampliación hacia Europa del Este”, op. cit., p. 327.

³⁴⁸ Baste recordar, por ejemplo, que la UE mostró su debilidad en los conflictos bélicos de Bosnia y de Kosovo al no impedir el conflicto e intervenir demasiado tarde para tratar de instaurar una paz duradera en estas regiones. Más recientemente, la PESC reveló su fragilidad de manera todavía evidente en el ataque de Estados Unidos a Irak que dividió profunda y públicamente a los miembros de la UE. En este asunto trascendental en la política internacional, la voz de la UE como comunidad se mostró prácticamente inexistente, mientras que los Estados miembros individuales jugaron un rol mayor. La imposibilidad de las instituciones europeas de organizar un debate profundo sobre esta cuestión ilustra la falta de voluntad política entre los países para sentar una verdadera posición europea.

³⁴⁹ Viprey, Christophe et Moquet, Roland; “À l’issue du sommet de Copenhague”, *Revue Elargissement*, MINEFI - DREE/TRESOR, Paris, n° 36, 6 janvier 2003.

adhesión no será la última; entre 2007 y 2015 la Unión deberá continuar ampliándose y se prevé incluso que en las próximas décadas eleve a más de 30 o 35 el número de sus Estados miembros.³⁵⁰ Por ello, las instituciones europeas deben continuar adaptándose a un creciente número de tareas que conlleva una Unión cada vez más compleja y diversa, entre ellas destacan 4: 1) la reforma efectiva de la administración y de la justicia; 2) el refuerzo de las nuevas relaciones de cooperación entre los miembros de la Unión para garantizar la paz y la prosperidad; 3) el florecimiento de una Europa política que no tenga miedo de ejercer su influencia en el mundo y afirmar la voz del conjunto democrático de 500 millones de habitantes y; 4) el concilio de su unidad con su diversidad para tomar muy en cuenta su dimensión cultural y restaurar dentro del espacio europeo la primera de las libertades de circulación: la de las ideas.³⁵¹ Asimismo, la creación de una Constitución de la UE en los próximos años sin duda será una faena de gran envergadura en la construcción europea.

La Constitución –señala Pascal Fontaine– supone un nuevo paso importante en el proceso que impulsa a las naciones y los pueblos de Europa a actuar conjuntamente. ¿Quién puede saber si constituye la última etapa del proyecto de los padres fundadores o si Europa se prepara para nuevos hitos en su configuración política y realización de su destino!³⁵²

En el ámbito económico el gran desafío de la UE será continuar profundizando su proceso de integración económica para afirmarse como un bloque fuerte frente a sus principales competidores, particularmente Estados Unidos, el cual en los últimos años ha inclinado a su favor el peso de la balanza en este aspecto. Por esto, Europa debe realizar un gran esfuerzo para recuperar terreno y volver a tomar la delantera que tuvo hasta hace poco tiempo. Asimismo, para hacer frente al surgimiento de países como China que se está configurando como uno de los principales protagonistas del comercio mundial.³⁵³

³⁵⁰ Fontaine, Pascal; *Doce lecciones sobre Europa*, op. cit., pp. 27 y 68.

³⁵¹ André, René; “Rapport d’information sur l’élargissement de l’Union européenne à dix pays candidates,” *Rapport d’information de la délégation de l’Assemblée nationale pour l’Union européenne*, Paris, n° 773, 8 avril 2003.

³⁵² Fontaine, Pascal; *Doce lecciones sobre Europa*, op. cit., p. 70.

³⁵³ China es ahora el gran exportador e importador reemplazando a Japón como el mayor mercado asiático, para los exportadores tanto de Asia como de la UE. En 2003, el ritmo de crecimiento de las exportaciones de mercancías chinas duplicó al de las exportaciones mundiales. China pasó a ser la mayor fuente de las importaciones hechas por Japón y la segunda de la UE, después de Estados Unidos. En el mercado estadounidense, China ha reemplazado a México como el segundo proveedor principal después de Canadá. La participación china en las exportaciones mundiales de máquinas de oficina y equipo de telecomunicaciones (ha superado a la estadounidense, japonesa y europea) y de textiles y prendas de vestir van del 13 al 23 %. China es también el mayor proveedor mundial de

En el aspecto político, los principales retos de la UE a fin de consolidar su peso en un mundo cada vez más incierto y paradójico serán desaparecer el fantasma de viejas fracturas y nuevas confrontaciones entre sus miembros para consolidar la paz y la estabilidad en el continente, conformar un espacio unificado que otorgue verdadera justicia social y ofrezca igualdad de oportunidades a todos sus ciudadanos, convertirse en un actor de primer orden que sea escuchado como una sola voz en el concierto internacional.

El gran desafío político que en los próximos años estará presente en la toma de decisiones de la UE de este bloque monetario [la UE] sin duda será el de convertirse en los estados Unidos de Europa. Las ventajas adicionales que ello le proporcionaría serían de suma importancia y constituirían la señal para que el resto de las economías (las de América Latina entre ellas) se decidieran a seguir avanzando en su proceso de regionalización como un arma poderosa para hacer frente a la economía global.³⁵⁴

textiles y prendas de vestir, si se excluye el comercio intrarregional de la UE. OMC; *Estadísticas del comercio internacional 2004*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2004.

³⁵⁴ Piñón Antillón, Rosa María; “La economía global y Estados Unidos: márgenes de maniobra para México”, *op. cit.*, p. 27.

4. Las relaciones de México con la UE

4.1. Antecedentes

Como hemos mencionado en el segundo capítulo, la vinculación de México con el Viejo Continente es muy antigua. Data de fines del siglo XV como producto de la conquista, a partir de la cual nuestra historia estuvo unida a España durante 300 años por una relación metrópoli-colonia. Después, siendo ya nuestro país independiente los lazos con este continente se tradujeron en un constante enfrentamiento provocado por el acecho de las potencias europeas, lo cual, aunado a la inestabilidad interna y a la amenaza de Estados Unidos, imposibilitó la ampliación y consolidación de los vínculos transatlánticos. A pesar de que a fines del siglo XIX las relaciones mejoraron y la presencia europea en la economía del país fue evidente, durante la primera mitad del XX fueron casi inexistentes.

La formalización de los lazos transatlánticos tuvo lugar en el marco de la presidencia de Adolfo López Mateos (1958-1964), durante la cual se instrumentó el primer esfuerzo de diversificación internacional de la segunda mitad del siglo XX. Así, luego de tres años de acercamientos informales entre nuestro país y la recién constituida CEE, el 14 de marzo de 1961 se establecieron relaciones diplomáticas al constituirse la sede diplomática mexicana en Bruselas y designarse al representante oficial ante la Comunidad, el Sr. Primo Villa Michel.

No obstante, este paso no trascendió más allá de su significado meramente formal ya que no se tradujo en una relación más estrecha entre ambos. Y quizá no podía ser de otra manera debido a que en los primeros años de vida de la Comunidad, América Latina figuraba prácticamente en el último círculo de interés respecto a su política comercial externa.³⁵⁵ Además, dado el clima de confrontación bipolar en el

³⁵⁵ Según el enfoque de «los círculos concéntricos» diseñado por el entonces Presidente de la Comisión Europea, Jaques Delors, para explicar la escala de prioridades de la Comunidad respecto a sus relaciones comerciales con el exterior durante el período de Guerra Fría, el primer círculo estaba formado por sus vecinos inmediatos, susceptibles de convertirse en miembros; el segundo, por países cercanos geográficamente; el tercero, las principales potencias competidoras; el cuarto, por las ex – colonias europeas en países en desarrollo y; quinto, por el resto de los países en desarrollo (América Latina y Asia). Ver Arrieta Munguía, Judith; “El impacto de la posguerra fría en las relaciones internacionales de la Unión Europea, 1989-1996”, *Foro Internacional, op. cit.*, Vol. XXXVII, No. 2, abril-junio de 1997, pp. 202-225.

nuevo orden internacional de la Guerra Fría, Europa limitó sus relaciones con los países del continente a fin no entrar en conflicto con Estados Unidos --promotor de la recuperación material europea-- al mostrar interés por su principal zona de influencia. No obstante, cabe señalar que a partir de la década de 1960, ya en marcha su recuperación económica, Europa comenzó a expresar su autonomía en el mundo occidental y reconoció la importancia de mantener un diálogo con Latinoamérica. En todo caso, como señala Gloria Abella:

Hasta la década de los setentas poco podía hacer Europa fuera de su propia reconstrucción económica. En materia de seguridad, la constitución de la OTAN iba de la mano del Plan Marshall; América Latina no tenía ninguna prioridad para los europeos. La creación en 1963 de la Comisión Especial de Coordinación Latinoamericana (CELA), con el objetivo de establecer un vínculo de comunicación con la Comunidad Económica Europea, no tuvo ningún resultado concreto. [...] Económica y políticamente, América Latina dependía casi exclusivamente de Estados Unidos.³⁵⁶

De esta manera, los procesos internos de integración de Europa Occidental, la política comercial externa de la CEE que privilegiaba las relaciones con sus vecinos y antiguas colonias africanas, la hegemonía estadounidense sobre América Latina, así como la tímida actuación de ésta por romper con dicha situación y de impulsar su propio esfuerzo integracionista limitaron las relaciones birregionales durante dos décadas.

Fue a partir de principios del decenio de los setentas cuando el acercamiento entre Europa y América Latina comenzó a entrar en una nueva etapa debido a diversos factores, entre los cuales destacan: la crisis económica en el Viejo Continente que obligó a buscar nuevos mercados y fuentes de materias primas en los países menos desarrollados, el impulso a la cooperación al desarrollo de la CE y el interés que despertó para los europeos los procesos políticos latinoamericanos, particularmente los relacionados con los derechos humanos y la democracia.³⁵⁷

En este contexto, las relaciones de la CE con América Latina comenzaron a formalizarse a partir de 1973 mediante la firma de acuerdos de comercio y cooperación con Uruguay, seguidos en 1974 con Brasil, Paraguay y Argentina, y en 1975 con

³⁵⁶ Abella Armengol, Gloria; "México y la Unión Europea: ¿bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?, *op. cit.*, p. 275.

³⁵⁷ Del Arenal, Celestino; *Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001, pp. 3-4.

México.³⁵⁸ Al respecto, Judith Arrieta señala que dicha institucionalización de vínculos transatlánticos se debió "... al interés de Alemania e Italia, principalmente, que buscaban establecer vínculos jurídicos con la región en momentos en que Reino Unido solicitaba un trato especial para los países de la *Commonwealt*, sobre todo en Asia"³⁵⁹.

4.1.1. Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y México de 1975

A principios de la década de 1970 confluyeron factores tanto internos como externos para impulsar el fortalecimiento institucional de los vínculos entre México y la CE con el propósito de concretar un acuerdo de comercio y cooperación.

Respecto a la coyuntura internacional que favoreció el fomento de dicha relación podemos mencionar un elemento importante: la crisis mundial del petróleo de 1973, la cual colocó a nuestro país en una fuente importante de abastecimiento para una Europa altamente dependiente a la importación del energético. En cuanto al ámbito europeo, el interés comunitario por fortalecer la relación con México se debió principalmente a que la consolidación de las instituciones comunitarias demandó una política comercial externa con nuevos parámetros y que buscaba diversificar sus relaciones con América Latina. Además, para ese momento ya estaba muy difundido en el exterior el triunfo del crecimiento de la economía mexicana considerado como el «milagro del desarrollo estabilizador» y la CE se vio atraída por un país considerado como el más estable económica y políticamente del conjunto de los países de América Latina.

En el ámbito interno, el principal factor de interés para el gobierno mexicano por realizar un mayor acercamiento con la CE fue el objetivo de la vertiente económica-comercial de la estrategia de diversificación internacional instrumentada por la administración echeverrista: encontrar nuevos socios comerciales y mercados en todas las regiones del mundo para colocar las exportaciones de nuestro país. Esto ante el evidente agotamiento del modelo de desarrollo económico basado en la sustitución de

³⁵⁸ Arrieta Munguía, Judith, "El diálogo político entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea", *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., No. 58, octubre 1999, pp. 9-44.

³⁵⁹ Arrieta Munguía, Judith; "Antecedentes de las relaciones México con la Unión Europea en 1975 y 1991", Morales Pérez, Eduardo (Coord.); *Las relaciones de México con la Unión Europea. Retos y oportunidades*, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2003, p.238.

importaciones que había afectado fuertemente al sector externo de la economía mexicana, así como la creciente dependencia comercial de México con Estados Unidos.

La primera visita oficial del entonces Presidente Luis Echeverría a Bruselas con miras en la concreción de un acuerdo ocurrió en abril de 1973. Dos años después, el 15 de julio de 1975, se suscribió en esa ciudad el primer instrumento jurídico que normó las relaciones de México con la CE: el *Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea*³⁶⁰, siendo signatarios el Secretario de Relaciones Exteriores, Emilio O. Rabasa, por parte mexicana, y Mariano Rumor, Presidente del Consejo, y Francois Xavier Ortolí, Presidente de la Comisión, por la parte de las Comunidades Europeas. El Acuerdo fue aprobado por el Senado mexicano el 13 de septiembre, entrando en vigor el 1º de noviembre del mismo año.

El Acuerdo con México fue muy similar a los denominados «de primera generación»³⁶¹, pero a diferencia de éstos, no planteó sólo el desarrollo de un intercambio comercial entre las Partes, sino también contempló el despliegue de una amplia cooperación económica y la posibilidad de modificarlo –lo cual equivalía, *de facto*, a una cláusula evolutiva. Así lo señala el artículo 1, que a la letra dice lo siguiente:

... establecerán [las Partes Contratantes] una cooperación comercial y económica en todos los sectores de interés para ambas partes, a fin de contribuir a su progreso económico y social y al equilibrio de su intercambio recíproco al nivel más elevado posible, teniendo en cuenta la situación especial de México como país en desarrollo.

Por esto, y debido a que en 1976 la CE acordó que los países latinoamericanos y asiáticos recibirían el mismo tratamiento no preferencial como Estados no asociados, se consideró como «de segunda generación»³⁶², siendo en realidad el primero en su

³⁶⁰ SR; “Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea”, *Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, Senado de la República, México, Tomo XXI (1975-1976), 1985, pp. 253-261.

³⁶¹ Esta primera generación de acuerdos abarca aquéllos que la CEE firmó durante la década de 1960 con las ex colonias europeas en África, el Caribe y el Pacífico. Entre sus características generales destacan las siguientes: su exclusiva orientación bilateral (país por país) en lugar de por región o subregión y su carácter estrictamente comercial preferencial, en virtud del cual su principal objetivo era la expansión del comercio quedando al margen cualquier otra consideración. Del Arenal, Celestino; *Los acuerdos de cooperación ... op. cit.*, p. 4.

³⁶² Estos acuerdos se diferencian de los «de primera generación» en que implican no sólo aspectos comerciales, sino también políticos y de cooperación, y como consecuencia, otorgan una importancia creciente a la cooperación al desarrollo y abren una política subregional de cooperación comunitaria con América Latina. *Ibidem*, p. 6.

género que suscribió con un país de la región y que no pertenecía al grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP).³⁶³

El Acuerdo de 1975 puso énfasis fundamentalmente en tres aspectos: la concesión mutua del trato de la *nación más favorecida*³⁶⁴, la expansión de los intercambios comerciales de manera equilibrada y la constitución de una Comisión Mixta; sin embargo, los resultados en estas vertientes no fueron del todo favorecedores para nuestro país.

El trato de la *nación más favorecida* se concedió en lo referente a derechos aduaneros y gravámenes a los intercambios comerciales y los impuestos internos que los afectasen, pero no en las relaciones preferenciales que cada Parte reservaría a países vecinos con el fin de facilitar el tráfico transfronterizo, así como con los que tuviera uniones aduaneras o zonas de libre comercio. Esto significaba que se le anticipaba a México la misma condición que a los miembros del AGAAC, aún cuando no formaba parte de éste y que sólo obtuvo formalmente al ingresar al mecanismo 10 años después. No obstante, como señala José Antonio Sanahuja:

... sus expectativas [de la economía mexicana] de acceso preferencial al mercado comunitario no se materializaron. Tras la entrada en vigor del Acuerdo, los representantes mexicanos solicitaron reiteradamente la inclusión en el Sistema General de Preferencias (SGP) de productos que la CEE aún consideraba 'sensibles' y que estaban sometidos a cuotas, aranceles y otras barreras no arancelarias. La Comunidad no accedió a estas peticiones.³⁶⁵

Además, pese a las amplias expectativas que generó el Acuerdo para ampliar los vínculos comerciales de México con la CE, los resultados obtenidos no fueron los esperados. Ciertamente, el objetivo principal de lograr el "... equilibrio de su intercambio recíproco al nivel más elevado posible", no se cumplió como se pretendía.

Entre 1975 y 1980 se produjo un fuerte crecimiento del comercio. Las exportaciones mexicanas a la CEE pasaron de 281 millones de dólares en 1975 a 2,378 millones en 1980 y las

³⁶³ Lecomte, Jaques; "Las relaciones entre la Unión Europea y México: tres generaciones de acuerdos de cooperación", IRELA, *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, op. cit., p. 7.

³⁶⁴ "Es la extensión de un país a otro, de las mismas concesiones comerciales, arancelarias y no arancelarias, con arreglo a la base más favorable que aquél otorga a los demás países que reciben ese trato; vgr., como el tratamiento que deberían de concederse mutuamente las partes contratantes del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (AGAAC). Las excepciones más importantes para este régimen son las preferencias arancelarias acordadas a los países en desarrollo, las uniones aduaneras y las áreas de libre comercio." Hernández-Vela S., Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, op. cit., Tomo II, p. 682.

³⁶⁵ Sanahuja, José Antonio; "México y la Unión Europea: ¿Hacia un nuevo modelo de relación?", Piñón Antillón, Rosa María, *La regionalización del mundo...* op. cit., p. 328.

exportaciones comunitarias a México de 1,152 millones en 1975 a 2,643 millones en 1980. En todo el período la balanza comercial fue desfavorable para México, con un saldo negativo de 871 millones en 1975 y de 999 millones en 1979.³⁶⁶

No obstante, se debe reconocer que durante la década de los ochentas (particularmente de 1981 a 1987) esta tendencia, incluso, se revirtió, logrando una relación comercial superavitaria con la CE (ver Cuadro 14):

... a partir de 1981 la balanza comercial arrojó saldos positivos para México, llegando en 1984 a un superávit histórico de 3,033 millones de dólares. Esta situación favorable se mantuvo hasta 1989. [...] Otro cambio a destacar es la diversificación de las exportaciones a la CEE. Entre 1984 y 1989 la participación del petróleo y derivados descendió del 85% al 49% y se registró un fuerte aumento de las manufacturas.³⁶⁷

Además, también sobresale el hecho de que aún cuando se tomó en cuenta “la situación especial de México como país en vías de desarrollo”, lo cual lo facultó como beneficiario del Sistema General de Preferencias (SGP)³⁶⁸, al mismo tiempo se le consideró dentro de este grupo de países como de nivel «más avanzado» en virtud de su proyección como importante productor de petróleo y como potencia regional en Centroamérica. Esto significó su exclusión en la denominada «cooperación al desarrollo» que la CE establece con América Latina desde 1973.³⁶⁹

Por otro lado, aún cuando el Acuerdo no estableció cláusulas específicas de fomento a las inversiones, se favoreció el flujo de IED europea en México durante la década de 1980 como resultado de la promoción de contactos empresariales. “Así, por ejemplo, tan sólo entre 1983 y 1986, ésta alcanzó un total de 446.5 millones de dólares, en tanto que las inversiones precedentes de Estados Unidos y Japón, para el mismo período, sumaron sólo 223 y 0.4 millones de dólares, respectivamente.”³⁷⁰

³⁶⁶ *Idem.*

³⁶⁷ *Ibidem*, p. 329.

³⁶⁸ “Conjunto de diferentes esquemas o modalidades de intercambio comercial establecido entre países desarrollados y subdesarrollados en los que los aranceles de la *nación más favorecida* son eliminados o reducidos para los países en vías de desarrollo beneficiarios, a favor de los productos considerados en cada caso. El Sistema tiene el carácter de generalizado, no discriminatorio y no recíproco, y sus objetivos son: aumentar los ingresos de los países en desarrollo provenientes de las exportaciones, favorecer su industrialización y acelerar el ritmo de su crecimiento.” Hernández-Vela S., Edmundo; *Diccionario de Política Internacional, op. cit.*, Tomo II, p. 954. En 1971, tras la III Conferencia de la CONUCYD, la CE incluyó a América Latina en el SGP.

³⁶⁹ Arrieta Munguía, Judith; “Antecedentes de las relaciones ...”, *op. cit.*, pp. 242-243.

³⁷⁰ Citado por *Ibidem*, p. 245.

Cuadro 14

COMERCIO DE MÉXICO CON LA CE, 1965-1990				
(millones de dólares)				
<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Comercio total</i>	<i>Balanza comercial</i>
1965	62	306	368	- 244
1970	81	462	543	- 381
1971	69	467	536	- 397
1972	92	576	669	- 484
1973	158	645	803	- 487
1975	281	1,152	1,433	- 871
1980	2,378	2,643	5,021	- 265
1981	3,608	3,438	7,046	170
1982	4,483	2,572	7,055	1,911
1983	4,003	1,306	5,309	2,697
1984	4,558	1,525	6,063	3,033
1985	4,077	1,913	5,990	2,164
1986	2,302	1,894	4,196	408
1987	3,038	2,220	5,258	818
1988	2,717	3,086	5,803	- 369
1989	2,702	2,994	5,696	- 292
1990	3,417	5,002	8,419	- 1,585

Fuente: Los datos de los años 1965-1973 fueron obtenidos de Hernández-Vela Salgado, Edmundo; "¿Cuál debe ser la política internacional de México?", *Relaciones Internacionales, op. cit.*, No. 11, octubre-diciembre de 1975, p. 35. Para los demás años se tomaron los datos del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (IRELA).

En el marco institucional del Acuerdo, se creó la Comisión Mixta, formada por representantes de la CE y de México como mecanismo de diálogo institucional entre ambas partes y la instancia para ventilar todos los obstáculos que se oponían a un mayor intercambio comercial. Debía reunirse una vez al año en la Ciudad de México o en Bruselas con el objetivo de supervisar el buen funcionamiento del Acuerdo. Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes: examinar las dificultades que pueda obstaculizar el crecimiento y la diversificación del intercambio comercial entre México y la CEE, estudiar y establecer los medios para superar los obstáculos al intercambio existente en diferentes sectores del comercio, investigar los medios necesarios para favorecer una mayor cooperación comercial y económica, recomendar las medidas de promoción comercial susceptibles de fomentar el desarrollo, así como

los métodos que faciliten los contactos entre los empresarios, facilitar el intercambio de informaciones.

En total, la Comisión Mixta tuvo 8 reuniones³⁷¹, en las cuales se dio un importante impulso a la cooperación económica, incluso, más allá del marco del propio Acuerdo. No obstante, se interrumpieron las sesiones en 1979 debido a la desilusión que produjo el poco avance en la ampliación de los vínculos comerciales y de cooperación. Esta situación puede explicarse por condicionantes tanto internas como externas que terminaron por frustrar las expectativas que se tenían respecto al Acuerdo, tales como: la Guerra de las Malvinas en 1982 la cual propició un alejamiento en los lazos interregionales, la superación de la crisis del petróleo por parte de los países industrializados, la orientación de la política exterior de México durante el gobierno de Luis Echeverría que no colocaba a Europa en un lugar prioritario.³⁷²

En la década de 1980 la situación de las relaciones entre América Latina y Europa comenzó a modificarse, iniciándose un proceso de acercamiento y de «diálogo renovado» entre ambas regiones en el cual influirían de manera importante una serie de acontecimientos en ambos lados del Atlántico. En lo que respecta al contexto latinoamericano destacan los siguientes factores: la crisis centroamericana, el problema del endeudamiento externo, el conflicto en las Malvinas y los incipientes procesos de democratización en el Cono Sur; todo esto hace que Europa muestre un interés real por los asuntos y el progreso de la región, así como la necesidad de tender nuevos canales de comunicación. Por el lado comunitario podemos mencionar: los avances en la integración europea mediante la adopción del Acta Única, el ingreso de España y Portugal a la CE y la adopción del proyecto del Tratado de la Unión Europea.

En este contexto, a partir de 1983 se generó gran optimismo en construir una etapa de mayor entendimiento entre México y la CE. La coincidencia de posiciones

³⁷¹ La Comisión Mixta se reunió en total ocho ocasiones: 1) diciembre de 1975 en Bruselas; 2) noviembre de 1978 en México; 3) noviembre de 1979 en México; 4) noviembre de 1983 en Bruselas; 5) diciembre de 1984 en México; 6) noviembre de 1985 en Bruselas; 7) febrero de 1987 en México; y 8) julio de 1989 en Bruselas. Gil Villegas, Francisco; "México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior", *Foro Internacional*, op. cit., Vol. XXXIX, nos. 156-157, abril-septiembre de 1999, p. 268.

³⁷² Durán, Esperanza; *Mexico's relations with the European Community*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, No. 33, 1992, pp. 13-14.

respecto al conflicto centroamericano³⁷³ fue un importante factor que contribuyó al acercamiento sobre todo político. En ese mismo año la Comisión Mixta reanudó sus sesiones con la consigna de reactivar la cooperación económica. Se aprobaron recursos para iniciar importantes proyectos en distintas áreas, tales como:³⁷⁴

- *Promoción comercial.* Se realizaron diversas ferias, seminarios, misiones e intercambio de información al respecto; cursos de formación técnica de empresarios mexicanos.

- *Ciencia y tecnología.* Proyectos conjuntos entre instituciones mexicanas y los países de la CEE, estancias post-doctorales de científicos mexicanos en Europa, programas de cooperación en salud y medicina, proyectos de investigación en agricultura.

- *Energía.* Destacan el programa trianual para el ahorro y uso racional de la energía y el proyecto para el mejoramiento de la red de distribución de energía eléctrica en la península de Yucatán, para los cuales se destinó un fondo comunitario de alrededor de un millón de ecus.

- *Telecomunicaciones.* Se destinaron recursos para el desarrollo de las telecomunicaciones terrestres y espaciales, la teleinformática y la telemática, los bancos y bases de datos, el software, la propiedad intelectual, la televisión de alta definición y las tecnologías de la información.

- *Industria.* Los principales proyectos fueron el desarrollo de la industria del mueble, la estandarización y tecnología industrial, la creación de la Red de Cooperación Empresarial,³⁷⁵ del Consejo Empresarial México-CE³⁷⁶ y del instrumento

³⁷³ Visible en mecanismos, tales como: la Declaración Franco-Mexicana de reconocimiento de la alianza del Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional y del Frente Democrático Revolucionario como una fuerza política representativa en la guerra civil de El Salvador, el Diálogo de San José –conjuntamente con Venezuela–, para proporcionar petróleo a América Central y el Caribe, el Comité de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) y el Grupo Contadora.

³⁷⁴ Méndez Escobar, Francisca; “La política de la Unión Europea hacia América Latina: el caso de México”, *Revista Mexicana de Política Exterior, op. cit.*, No. 49, invierno 1995-1996, pp. 99-100.

³⁷⁵ Conocida como BC-NET por sus siglas en inglés Business Cooperation Network, es una red informática de asesores europeos a través de la cual pone en contacto a empresas comunitarias y de terceros países, transmite oferta y demanda, detecta y promueve proyectos complementarios de información o de investigación con el objetivo de establecer asociaciones comerciales, tecnológicas o de inversión para el desarrollo de empresas. Delegación de la Comisión Europea en México; *La Unión Europea en México*, Delegación de la Comisión Europea en México, México, septiembre de 1995, p. 18.

EC socios internacionales de inversión (en inglés EC International Investment Partners). También destacan los encuentros con empresarios mexicanos y de los países miembros de la CE en Guadalajara.

- *Medio ambiente.* En 1990 se llevó a cabo un proyecto piloto de Mejoramiento del Medio Ambiente en Monterrey, N.L. y un seminario sobre ecología y energía. Se estableció un programa para el análisis del crecimiento urbano del Valle de Chalco, se realizaron estudios en materia de agua, suelo, producción vegetal y erosión en las zonas áridas.

- *Turismo.* Se inició en noviembre de 1989 un proyecto regional de factibilidad del mundo maya.

- *Agricultura.* Se realizó una armonización de la reglamentación sanitaria de producción de carne, así como el intercambio de estadísticas agrícolas.

- *Pesca.* Inicia en 1983 un estudio de factibilidad para la promoción de la pesca marina y se analizan los términos de un sistema que permita ampliar la cooperación en este aspecto.

- *Ayuda humanitaria.* La CEE destinó un paquete de ayuda de 5.2 millones de ecus para la construcción del Hospital General CE-Santa Martha en la Ciudad de México después del sismo de 1985; 3.51 millones de ecus para ayuda a refugiados guatemaltecos en el sureste mexicano; 340,000 ecus para ayuda alimentaria y 800,000 ecus para organizaciones no gubernamentales en apoyo al conflicto centroamericano.

Asimismo, reviste importancia el hecho de que el 16 de septiembre de 1988 en la ciudad de Bruselas se firmó un acuerdo entre ambas partes relativo al establecimiento de una Delegación de la Comisión Europea en nuestro país, con personalidad jurídica propia.³⁷⁷ Así, el 22 de noviembre de 1989 se inauguró de manera oficial la *Delegación de la Comisión de las Comunidades Europeas en México*,

³⁷⁶ Se creó en 1989 como la instancia integrada por empresarios mexicanos y europeos de alto nivel con el objetivo de asesorar al gobierno mexicano y al Consejo de la CE en los asuntos comerciales. Sus funciones principales son examinar los mecanismos para ampliar los flujos de inversión y transferencia europea, presentar propuestas sobre posibles oportunidades de inversión y sugerencias concretas de cooperación en tecnología, capacitación, marco legal y promoción entre los sectores empresariales de México y la CE. *Idem.*

³⁷⁷ Tras el intercambio de notificaciones previsto, el 4 de abril de 1989 el Presidente Carlos Salinas promulgó el Decreto correspondiente, siendo finalmente publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de Mayo de 1989. Por el gobierno mexicano participó Alfredo del Mazo, Jefe de la Misión de México y por parte de la Comisión, Claude Cheysson, comisario europeo encargado de las relaciones Norte-Sur. Delegación de la Comisión Europea en México. Sitio en Internet: <http://www.delmex.cec.eu.int>

como la responsable de la conducción de las relaciones oficiales entre ambas instancias. Entre sus principales funciones se encuentran las siguientes: informar al gobierno de México acerca de la política de la UE, reforzar el diálogo político de alto nivel sobre temas de interés mutuo y mantener consultas con vistas a definir posiciones en foros internacionales, crear un marco favorable para el fomento de la liberalización comercial e inversión entre ambas Partes, intensificar la cooperación económico-empresarial, medioambiental, industrial y tecnológica, sensibilizar al público en general acerca de la UE, informar a la Comisión Europea sobre los acontecimientos políticos y económicos ocurridos en México, dar seguimiento y desarrollar los diversos proyectos de cooperación entre la UE y México, informar a los Estados miembros de la UE acerca de las acciones comunitarias realizadas en México, informar a la sociedad civil mexicana acerca de los múltiples ámbitos de acción de la UE en México.³⁷⁸

En el lado comunitario también se dieron cambios institucionales importantes que significaron una mayor atención a las relaciones con México. En octubre de 1988 se creó en el Parlamento Europeo una oficina específicamente para las relaciones con nuestro país y Centroamérica; en 1990 la Comisión Europea creó una Dirección encargada de manera exclusiva a la región de América Latina – incluida antes en la misma Dirección confiada a las relaciones Norte-Sur--; se constituyó una oficina de la Misión de México ante la CE separada de la responsable de las relaciones con Bélgica.³⁷⁹

El Acuerdo de 1975, en general, tuvo alcances limitados respecto a las expectativas creadas a su alrededor. El marco jurídico no representó un cambio sustancial en la relación México-CE que lograra alcanzar la anhelada diversificación de los vínculos comerciales de nuestro país. Tampoco se pudo reducir la dependencia económica de Estados Unidos. El acercamiento con Europa fue bastante débil para equilibrar el peso de las relaciones económicas de México con el vecino del Norte.

A pesar de ello, no podemos soslayar la importante contribución del Acuerdo en la institucionalización de los vínculos entre el bloque europeo occidental y México, sobre todo con la creación de la Comisión Mixta. Asimismo, la innovación que resultó la

³⁷⁸ *Idem.*

³⁷⁹ Arrieta Munguía, Judith; “Antecedentes de las relaciones ...”, *op. cit.*, p. 250.

sola inclusión de la cooperación económica en dicho documento, a diferencia de los concertados con los países latinoamericanos. Durante su vigencia, se amplió el marco legal de cooperación por medio de convenios bilaterales y multilaterales con los Estados miembros de la Comunidad, pero además se desarrollaron *de facto* programas de promoción comercial y cooperación empresarial dirigidos a sectores que no estaban contemplados de manera explícita, arrojando resultados positivos y visibles. Por ello, reconociendo esta situación, en julio de 1989, en el marco de la última reunión de la Comisión Mixta, las Partes vislumbraron la negociación de un nuevo documento jurídico que normara precisamente estas nuevas vertientes de cooperación.

Aunque al margen del Acuerdo de 1975, tampoco podemos dejar de subrayar la importancia del reforzamiento de los lazos con Europa en el terreno político como consecuencia de una mayor presencia de ésta en América Latina. Como hemos mencionado anteriormente, la identificación entre las percepciones de Europa y México acerca del conflicto centroamericano fue un factor muy importante en el estrechamiento de los vínculos entre ambos. Las iniciativas regionales de paz, la mayoría promovidas por México, tuvieron una significativa repercusión en la ampliación de los márgenes de acción de la política exterior de nuestro país respecto a Estados Unidos en la medida en que al secundarlas la CE, significó una alternativa de solución negociada al conflicto centroamericano que, por supuesto, se oponía a la de Washington.

4.1.2. Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y México de 1991

Los cambios ocurridos a fines de la década de los ochentas en el escenario mundial coincidieron con la conversión del modelo de desarrollo económico «hacia adentro» instrumentado durante cuatro décadas en México, por un drástico programa de ajuste y cambio estructural inscrito en el proyecto neoliberal, iniciado por gobierno de Miguel de la Madrid y ampliado por los sucesivos.

Como hemos señalado en el segundo capítulo, la política exterior estuvo estrechamente vinculada a dicho modelo económico y en este sentido la administración salinista instrumentó una estrategia de diversificación y activismo económico –como

complemento y en forma paralela a privilegiar la relación con Estados Unidos-- como medio importante para que México participara en los más importantes foros mundiales y así atrajera recursos económicos extranjeros (flujos de comercio, inversión, financiamiento y transferencia tecnológica) ante los nuevos cambios de la dinámica internacional.

En esta estrategia de diversificación, Europa se vislumbraba como la mejor alternativa debido no sólo a su peso económico y político en el escenario internacional, sino por ser el segundo socio económico de México al concentrar el 14% de su comercio exterior y el 20% de la IED que llega al país. Así lo señaló el entonces Secretario de Relaciones Exteriores de México, Fernando Solana, "... Europa puede ser la mejor oportunidad para obtener un mayor equilibrio económico y político, así como nuevas fuentes de recursos financieros y tecnológico para el desarrollo, y también mercados adicionales para nuestros productos."³⁸⁰

No obstante, esta intención se encontró con importantes limitantes, tales como: la generación de una nueva correlación de fuerzas en el ámbito mundial, el propio proceso de integración de la CE y su desinterés por América Latina ante el vuelco de su atención a los procesos de transición democrática y de apertura económica que iniciaban los países de Europa del Este y la instrumentación de una política exterior mexicana que concibió la integración con América del Norte, si bien no como la única opción, sí la más importante para insertarse en la economía internacional, lo cual parecía indicar que el propósito fundamental de la CE sería en adelante concretar sus esfuerzos y recursos al espacio europeo, por lo menos en el corto plazo; sin embargo, la realidad mostró un panorama distinto.

La CE renovó sus relaciones económicas y políticas con América Latina, considerando a nuestro país importante dentro de este grupo debido a su proceso de reforma económica y a su participación en los mecanismos regionales. Así, en 1989 iniciaron las negociaciones para un nuevo acuerdo entre la CE y México que sustituyera al de 1975. Para José Antonio Sanahuja:

³⁸⁰ Discurso pronunciado por el Secretario de Relaciones Exteriores, Fernando Solana, en la inauguración del Seminario sobre el Mercado Único Europeo, México, 18 de octubre de 1990, en FCE, *La política exterior de México en el nuevo orden mundial* ..., op. cit., p. 181.

por parte comunitaria, la conclusión de un nuevo Acuerdo Marco se insertaba en el proceso de renovación de la política comunitaria de cooperación con América Latina. [...] Por parte de México, el nuevo Acuerdo formaba parte de la estrategia aperturista de desarrollo y de la reorientación pragmática de las relaciones exteriores emprendida por la Administración Salinas de Gortari.³⁸¹

Las negociaciones culminaron, después de dos años, con la firma del *Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea*³⁸² el 26 de abril de 1991, en Luxemburgo, por Fernando Solana, Secretario de Relaciones Exteriores de México, Jacques F. Poos, Viceprimerministro de Luxemburgo, y Abel Matutes, miembro de la Comisión, en representación del Consejo de la CE. Fue aprobado por el Senado el 8 de julio de 1991, según Decreto publicado en el Diario Oficial el 15 de agosto de 1991, entrando en vigor el 1º de noviembre del mismo año.

El Acuerdo de 1991 es el más amplio y completo de los denominados «de tercera generación»³⁸³ que la CE firmó con países de Asia y América Latina debido a que incluye una amplia gama de sectores y mecanismos concretos de cooperación, tales como: intercambio comercial, inversión, transferencia tecnológica, financiamiento, desarrollo de la agroindustria, telecomunicaciones, protección del medio ambiente, energía, servicios, etcétera. Además, incluye una cláusula evolutiva en virtud de la cual ambas partes podían hacer propuestas para ampliar y completar los niveles y campos de cooperación establecidos en el Acuerdo. No obstante, cabe resaltar la ausencia de una característica importante de este tipo de acuerdos: la «cláusula democrática», la cual «... expresa un compromiso común e institucionalizado con la democracia, y supone que en caso de violación la Unión Europea se reserva el derecho de suspender

³⁸¹ Sanahuja, José Antonio; «México y la Unión Europea ... », *op. cit.*, p. 330.

³⁸² SR; «Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea», *Tratados ratificados y Convenidos Ejecutivos ...*, *op. cit.*, Tomo XXXII (1991), 1992, pp. 137-175.

³⁸³ Estos acuerdos retomaban el contenido de los ofrecidos a los países de Europa Central y del Este en una primera instancia. Se caracterizan por otorgar un papel más amplio a la cooperación denominada «avanzada», al complementar la asistencia tradicional con una nueva cooperación que pretende contribuir a mejorar la eficacia de los sistemas productivos, diversificar los ámbitos e instrumentos de la cooperación. También incluyen una "cláusula democrática", la cual promueve el respeto de los principios democráticos y los derechos humanos. Asimismo, incorporan una «cláusula evolutiva» en un sentido más amplio, según la cual ambas partes podrán ampliar y completar los niveles y campos de cooperación establecidos en el acuerdo. Están gestionados por una Comisión Mixta, la cual puede crear subcomisiones y grupos *ad-hoc*. Estos acuerdos no otorgaban un trato preferencial comercial, ni establecían un diálogo político bilateral ni disposiciones de ayuda financiera bajo un «protocolo financiero». Del Arenal, Celestino; «Los acuerdos de cooperación ... *op. cit.*, pp. 10-11.

sus programas de cooperación”³⁸⁴, debido a las reticencias del gobierno mexicano para incluirla por considerarla una forma de intervención en los asuntos internos del país, lesionando el Artículo 89 de la Constitución que contiene los principios que rigen la política exterior del país.

Contrariamente a la tradición comunitaria, México negoció su propio proyecto de texto y logró que se introdujera el compromiso respecto a los “derechos del hombre”, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, sólomente en el preámbulo del Acuerdo, es decir, en la parte meramente declarativa y no vinculante, y no en un artículo específico, jurídicamente obligatorio para las Partes. Dicha mención quedó como sigue: “considerando que el principal beneficiario de la cooperación es el hombre y que por ello debe promoverse el respeto de sus derechos.”³⁸⁵ Esto significó desaparecer la posibilidad de suspensión del Acuerdo en caso de que una de las Partes transgrediera los derechos humanos o la democracia. Un factor importante que determinó que la UE exentara a México de dicha cláusula fue el amplio poder de negociación que éste poseía debido al inicio de las conversaciones con Estados Unidos y Canadá para concretar un acuerdo de libre comercio que pusiera en peligro sus intereses comerciales y de inversión, así como de su imagen en el exterior de un país que caminaba a pasos acelerados hacia la modernidad y se sentaba con los “grandes”.³⁸⁶

El texto del Acuerdo no introdujo grandes cambios respecto al de 1975. Al igual que éste, el de 1991 es no preferencial en virtud de que no previó la reducción o eliminación de barreras arancelarias para el intercambio comercial entre México y la CE. De hecho, quizá fue incluso más limitado que su antecesor en este sentido debido que el único instrumento preferencial del cual México se benefició fue el SGP, pues ya gozaba del trato de la *nación más favorecida* desde su ingreso al AGAAC en 1986, por lo que resultaba repetitiva en el documento. Además, se puede decir que sólomente estableció un marco jurídico a las áreas de cooperación que se fueron incorporando y se venían realizando *de facto* al margen del documento de 1975. Lo

³⁸⁴ Del Arenal, Celestino; “Los acuerdos de cooperación ... *op. cit.*, p. 10.

³⁸⁵ SR; “Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Económica Europea”, *op. cit.*, p. 139.

³⁸⁶ Rosas, María Cristina; “Tratado a las prisas: capitulación y desinformación”, *Etcétera*, No. 357, México, 2 de diciembre de 1999, p. 6.

más relevante es que abrió el ámbito de la cooperación a todo tema de interés mutuo desde una perspectiva más general y planteó un tratamiento más detallado de los espacios de cooperación económica y cooperación al desarrollo.

En este sentido, se planteó impulsar la cooperación entre México y la CE en términos más precisos en los ámbitos económico, comercial, financiero, industrial, de inversiones, científico y tecnológico. Además, la cooperación se extendía a una amplia gama de sectores: propiedad intelectual, normas, agricultura, pesca, minería, tecnologías de la información y telecomunicaciones, salud pública, lucha contra las drogas, energía, recursos naturales, turismo, transportes, administración pública, información y cultura, capacitación y cooperación regional.³⁸⁷

Para su gestión, el Acuerdo Marco de 1991 también estableció la constitución de una Comisión Mixta conformada por representantes de México y de la CE, que se reuniera una vez al año de manera alternada en la Ciudad de México y en Bruselas. Sus tareas principales fueron: velar por el buen funcionamiento del acuerdo, coordinar los proyectos, examinar la evolución de los intercambios y de la cooperación, hacer las recomendaciones necesarias, prevenir dificultades, dar seguimiento a los trabajos del Consejo Empresarial y otros órganos.

Pese al compromiso de las Partes para llevar a cabo numerosas acciones de manera conjunta en el ámbito comercial del Acuerdo con el fin de incrementar y diversificar los intercambios³⁸⁸, los resultados del Acuerdo de 1991 no fueron favorables para nuestro país durante el período de su vigencia. Si bien es cierto que el marco institucional de dicho documento logró darle un impulso al total de los intercambios comerciales bilaterales, como se aprecia en el Cuadro 15 el incremento (de 11,664.3 a 12,080.7 millones de dólares de 1991 a 1995, respectivamente –año este último en que

³⁸⁷ *Ibidem*, pp. 141-159.

³⁸⁸ Fomentar los contactos entre empresarios con el fin de identificar nuevos bienes y servicios aptos para el intercambio, fomentar y apoyar las actividades de promoción comercial, tales como seminarios, ferias y exposiciones comerciales e industriales, misiones comerciales, etcétera, financiar a la CE para la realización de estudios de mercado, desarrollar el comercio hacia el mercado de países no miembros, apoyar a organismos empresariales, tales como el Consejo Empresarial México-CE, que presentaran propuestas concretas, intercambiar información en materia tarifaria, requerimientos sanitarios, ecológicos y de seguridad, así como el tipo de legislación y normas existentes referentes a la certificación de calidad, realizar consultas informales para resolver eventuales controversias antes de recurrir a sanciones u otro tipo de medidas como los impuestos antidumping, aplicar el *trato de nación más favorecida* y la exoneración de los derechos e impuestos a la importación temporal de mercancías, capacitar al personal de aduanas para proporcionar mejor servicio al público. *Ibidem*, pp. 142-148.

se pasó a una nueva etapa de negociación con la UE y en la cual sí existió un incremento notable-- en realidad no fue tan significativo (sólo creció alrededor de 1.04 veces). Durante la primera mitad de la década de los noventas las exportaciones de México a la UE disminuyeron de 8.1% a 4.4% y las importaciones de 15% a 9.4%. Contrariamente, las exportaciones latinoamericanas, encabezadas por el Mercosur, hacia la UE crecieron un 19%.³⁸⁹ Así, no sólo en estos 5 años, sino durante todo el decenio la balanza comercial de México con la UE siempre fue deficitaria, tal como se advierte en el Gráfico 15. En este rubro, México pasó de ser el principal cliente de América Latina de la UE en 1994-1996, al sitio número 4 –después de Brasil, Argentina y Chile-- en 1997 principalmente como resultado de la desviación de comercio producida por el TLCAN. En 1998 nuestro país era el 28º socio de la UE en el mundo.³⁹⁰

Cuadro 15

COMERCIO TOTAL MÉXICO – UE 1991-2000			
(millones de dólares)			
<i>Año</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Importaciones</i>	<i>Comercio total</i>
1991	3,432.1	6,241.2	11,664.3
1992	3,440.7	7,704.4	13,137.1
1993	2,788.6	7,498.7	12,280.3
1994	2,805.9	9,058.2	13,858.1
1995	3,353.5	6,732.2	12,080.7
1996	3,509.8	7,740.6	13,246.4
1997	3,987.6	9,917.3	15,901.9
1998	3,889.2	11,699.3	17,586.5
1999	5,202.7	12,742.8	19,944.5
2000	5,620.8	14,745.1	22,365.9

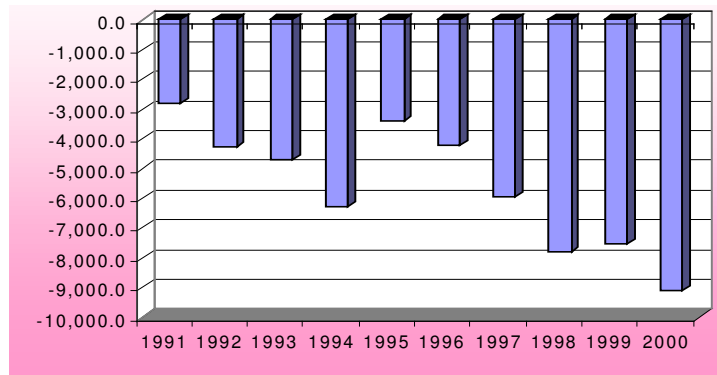
FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Secretaría de Economía

³⁸⁹ De Mateo, Fernando, “Relaciones comerciales entre México y la Unión Europea”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., No. 49, invierno 1995-1996, p. 213.

³⁹⁰ Arrieta Munguía, Judith; “Antecedentes de las relaciones ...”, op. cit., p. 261.

Gráfico 15

BALANZA COMERCIAL MEXICO-UE 1991-2000
(millones de dólares)



FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Secretaría de Economía

Aunque a partir de fines de la década de 1980 la CE comenzó a reconocer a México como un país importante dentro de las naciones latinoamericanas por su liderazgo político en los procesos de paz en Centroamérica y en esquemas regionales de concertación como el Grupo de Río y por sus reformas de apertura económica, aún lo seguía considerando en una situación especial dada su condición de país de ingreso medio. De ahí que para la CE el Acuerdo de 1991 se vislumbrara como un modelo de cooperación asimétrica (dirigida a los países en desarrollo) —a pesar del deseo de México de buscar en la negociación una posición de “socio”—, sin pensar de ninguna manera otorgar un trato preferencial en el intercambio comercial. De hecho, el Acuerdo desde un principio, como señala José Antonio Sanahuja, “... no pretendía modificar las condicionantes estructurales de las relaciones comerciales, no contaba con medio para ello. Los cambios que se han registrado en el comercio y la inversión se deben a factores en principio ajenos al ámbito de influencia del Acuerdo.”³⁹¹

Aunado a las propias limitantes del Acuerdo de 1991, el constante desequilibrio de la balanza comercial de México con la CE obedeció a varias razones tanto externas como internas, tales como: la recesión económica de Europa en los primeros años de la década de los noventa y la consiguiente disminución de la demanda, la desviación del comercio exterior comunitaria tras la transición hacia una economía de mercado de los

³⁹¹ Sanahuja, José Antonio; “México y la Unión Europea ...”, *op. cit.*, p. 332.

PECO, las estrictas normas de calidad y los altos niveles arancelarios que exige Europa a los productos mexicanos, la caída de los precios internacionales de los productos primarios, en los cuales tradicionalmente México había exportado, la apertura externa de México, el crecimiento de la demanda interna en nuestro país, la sobrevaluación del peso, la baja competitividad, el atraso tecnológico y la escasa internacionalización de buena parte de la planta productiva mexicana.³⁹² A estas causas, se suma un factor muy importante: la desviación del comercio mexicano hacia América del Norte a partir de la entrada en vigor del TLCAN. Como señala Francisco Gil Villegas: “el éxito del funcionamiento innovador del Acuerdo Marco de cooperación con Europa fue limitado en la medida en que las negociaciones para impulsar el TLCAN, en 1922 y 1993, opacaron cualquier otro esquema de cooperación comercial suscrito por México.”³⁹³

Respecto a la cooperación económica, el panorama fue más alentador, sobre todo en los rubros de promoción comercial e industrial, inversión y de contactos empresariales. El monto de los cofinanciamientos creció de 6 millones de ecus en 1990 a 26 millones de ecus en 1994. En el período 1995-1998 se puso en contacto a 2,300 empresas europeas y 2,150 mexicanas.³⁹⁴ Los principales programas de coinversión se detallan en el Cuadro 16.

Además de esos programas, México se benefició de otros proyectos destinados a toda la región de América Latina, tales como: el *Programa ALFA*, creado para la educación, la cultura, los intercambios académicos y científicos; *AL-URE* para la política energética; *CEFIR* para la integración regional; *FORCE-RIO* para la formación técnica; *URB-AL* para intercambios entre municipios y ciudades; *AL-Enterprise*, para fomentar encuentros empresariales; y el *Mecanismo de coordinación y cooperación entre la UE y América Latina en la lucha contra las drogas*.³⁹⁵

³⁹² Chacón, Mario; “Relaciones económicas entre México y la Unión Europea: una evolución reciente”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., No. 49, invierno 1995-1996, pp. 168-169 y Sanahuja, José Antonio; “México y la Unión Europea ...”, op. cit., pp. 335-336.

³⁹³ Gil Villegas M., Francisco; “México y la Unión Europea ...”, op. cit., p. 268.

³⁹⁴ Arrieta Munguía, Judith; “Antecedentes de las relaciones ...”, op. cit., p.257.

³⁹⁵ Arrieta Munguía, Judith; “Antecedentes de las relaciones ...”, op. cit., pp. 258-259.

Cuadro 16

PROGRAMAS DE COOPERACIÓN MÉXICO-UE	
PROGRAMA	DESCRIPCIÓN
<i>Programa plurianual de encuentros empresariales</i>	Se celebra desde 1991 en sectores de la agroindustria, pesca, textil, automotriz, turismo, fármacos, muebles, plásticos, diseño, muebles, etcétera.
<i>Asociación de Cámaras de Comercio de la Comunidad Europea en México (Eurocam),</i>	Creada en noviembre de 1993 --a semejanza de las cámaras de comercio de los Estados Miembros de la UE-- como instrumento consultivo e informativo de los empresarios mexicanos acerca de las oportunidades comerciales y de inversión en el mercado europeo a través de la realización de seminarios y diversos estudios.
<i>Programa de cooperación aprobado por la Comisión Europea para el Consejo Empresarial México-UE</i>	Su objetivo es promover las inversiones con normas técnicas, de calidad, capacitación, producción y protección del medio ambiente.
<i>Programa de normalización y certificación (1992-1996)</i>	A través de este programa se establecieron laboratorios de pruebas para mejorar la calidad de las exportaciones mexicanas y uniformar los certificados de origen.
<i>Programa de promoción de exportaciones mexicanas de la Delegación de la Comisión Europea en México</i>	Proporcionaba asistencia técnica para superar obstáculos que enfrentaban las exportaciones mexicanas, así como conocer el mercado y las normas europeas de calidad.
<i>Programa Europeo para la Financiación de Inversiones Conjuntas</i>	Es conocido por sus siglas en inglés European Community Investment Partners, ECIP. Es un mecanismo de apoyo financiero creado en 1989 que estimula la inversión europea directa en Asia, América Latina y el Mediterráneo mediante la creación de empresas conjuntas, la transferencia de tecnología y el acceso a los mercados internacionales. En México abarcó prácticamente todos los sectores, pero puso énfasis en la agroindustria, turismo, electrónica y comunicaciones, textil y confecciones. Hasta 1995, nuestro país fue el mayor favorecido en el mundo de los 53 países elegibles para beneficiarse de este programa; se aprobaron 97 proyectos, sumando un monto de financiamiento de la CE de más de 14 millones de ecus.
<i>Programa AL-Invest</i>	Lanzado en 1993 por la Comisión Europea como una red de operadores de Europa y de América Latina orientada a promover el contacto entre Pequeñas y Medianas Empresas (PyME's) europeas y latinoamericanas del mismo sector en el marco de la cooperación económica Norte-Sur. Promueve negocios a través de las siguientes acciones: encuentros empresariales sectoriales, acercamiento individualizado de empresas de ambas regiones, semanas europeas y latinoamericanas y capacitación para PyME's. Financia relaciones empresariales a través de una extensa red de operadores: 50 organismos en América Latina, de los cuales 45 son instituciones cofinanciadas por la Comisión. En su primera fase (1993-1995) contó con un presupuesto de 18.5 millones de ecos.

<i>Eurocentros de Cooperación Empresarial</i>	Se insertan en AL-Invest y proporcionan asistencia directa a las empresas a través de BC-NET y de ECIIP. En México se crearon 4: en Nacional Financiera (Nafin), en la Cámara Nacional de la Industria de Transformación (Canacintra), en el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) y en el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (Cemai).
<i>Programa AL- Partenariados</i>	Es una de las acciones que incluye AL-Invest y es una adaptación del programa Europartenariat al contexto de América Latina, y consiste en encuentros multisectoriales (3 hasta 5 sectores distintos) para atraer a empresas europeas y latinoamericanas.
<i>Programa de investigación activa en Europa y América Latina</i>	Conocido por sus siglas en inglés Active Research in Europe and in Latin America, ARIEL, lanzado en 1999, es un instrumento fundamental del Programa AL-Invest. Ofrece a las PyMES's europeas y latinoamericanas un servicio personalizado de búsqueda activa de socios potenciales en el otro continente a través de los Eurocentros. Su objetivo principal es incrementar la capacidad de negociación de los proyectos latinoamericanos, al sistematizar y realizar un diagnóstico técnico para medir la internacionalización de la empresa. Sus metas específicas son las siguientes: promover el desarrollo de una cultura de la internacionalización entre las PyME's que ingresen al proyecto, incrementar el conocimiento sobre los mercados, normas, calidad y competitividad, mejorar los flujos de inversión y comercio birregional, favorecer los acuerdos de colaboración industrial y comercial entre las PyME's y establecer las bases para que -en el corto y mediano plazo- se concreten negocios por cuando menos 3 veces el monto del proyecto.

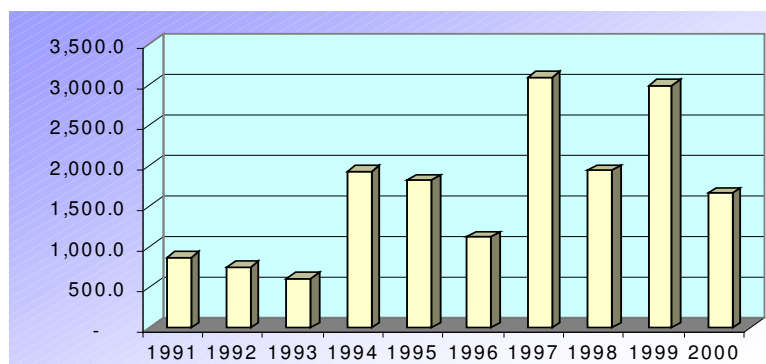
Fuente: Información obtenida de Sanahuja, José Antonio; "México y la Unión Europea ...", *op. cit.*, pp. 341- 344 y Méndez Escobar, Francisca; "La política de la Unión Europea ...", *op. cit.*, pp. 107-108.

También en el rubro de la inversión, los resultados fueron más favorables para nuestro país. En la medida en que el comercio entre México y la CE fue desplazado por el TLCAN, el flujo de inversión directa europea en nuestro país registró un incremento muy importante a partir de 1994, precisamente cuando entró en vigor dicho Tratado, a pesar de que el Acuerdo de 1991 no fijó un marco jurídico para su protección y fomento (ver Gráfico 16). Nuestro país fue el principal destino de este tipo de inversión procedente de la UE entre los países de América Latina y el Caribe. En el lapso comprendido entre 1991 y 2000, las empresas con capital proveniente de los países de la UE materializaron inversiones por 16,778.9 millones de dólares --distribuidos en los sectores manufacturero (57.5%), servicios (19.9%), comercio (12.2%), transportes y

comunicaciones (7.3%), siendo los principales inversionistas por orden de importancia: Reino Unido, Países Bajos, Alemania, Francia y España³⁹⁶--, monto que representa el 21.5% del total de la IED que ingresó al país en el período de referencia (77,763 millones de dólares). Este bloque económico se convirtió entonces en el segundo socio inversionista de México, después de Estados Unidos; sin embargo, cabe destacar que para la Unión nuestro país sólo representó el 15% del total de sus destinos hacia América Latina, por detrás de los países del Mercosur y del Pacto Andino.

Gráfico 16

INVERSIÓN DIRECTA DE LA UE EN MÉXICO 1991-2000
(millones de dólares)



FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía.

La evolución de la inversión extranjera proveniente de la UE fue, sin duda, favorecida por la política de desregulación y privatización emprendida por el gobierno de Carlos Salinas, y continuada por el de Ernesto Zedillo (1994-2000)-- que eliminó algunas restricciones al capital extranjero mediante la nueva Ley de Inversión Extranjera de 1993.³⁹⁷ Asimismo, los Acuerdos de Protección y Promoción a las

³⁹⁶ SE; *Inversión de la Unión Europea en México*, Dirección de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía, México, septiembre de 2000, p. 5

³⁹⁷ Esta Ley sustituye a la de 1973 y fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1993. Elimina algunas restricciones que se mantuvieron en la ley anterior al ampliar las áreas y la proporción en la cual los extranjeros pueden invertir en México: hasta el 10% en sociedades cooperativas de producción, hasta el 25% en transporte aéreo, hasta el 49% en sociedades de grupos financieros, pesca de agua dulce, impresión y publicación de periódicos de circulación nacional, entre otros, y en una proporción mayor a este último porcentaje en actividades tales como: servicios privados de educación, servicios legales, telefonía celular, perforación de pozos petroleros y de gas, etcétera. La Ley reserva de manera exclusiva al Estado las funciones en los sectores estratégicos (hidrocarburos, petroquímica básica, electricidad, generación de energía nuclear, minerales radioactivos, telégrafos, radiotelegrafía, correos, emisión de billetes, acuñación de moneda, control, supervisión y vigilancia de puertos, aeropuertos y helipuertos y comunicación satelital) y a las sociedades mexicanas ciertas áreas (transporte terrestre nacional de

Inversiones (Appri) y las convenciones para evitar la doble imposición fiscal que México firmó de manera bilateral con algunos Estados Miembros de la UE contribuyeron a promover un clima favorable para la inversión europea en nuestro país.

En el ámbito político, el diálogo entre la CE y nuestro país se desarrolló de manera notable, al margen del Acuerdo de 1991. Los encuentros periódicos entre funcionarios mexicanos y europeos en todos los niveles, sobre todo a partir de la visita del Presidente Carlos Salinas a Bruselas en 1990, contribuyeron a fortalecer el diálogo político.

En conclusión, a pesar de los resultados favorables del Acuerdo, éstos no fueron suficientes para lograr la tan anhelada diversificación de los vínculos externos de nuestro país. En 1994, la dependencia económica de Estados Unidos era visible: el 75.9% de los intercambios comerciales de México se realizaron con este país y el 46.2% del monto total de la inversión extranjera provino del mismo; mientras que sólo el 8.5% de nuestro comercio se realizó con la UE y el 18.3% de la IED era de origen europeo. Ante tal panorama realidad, el gobierno mexicano decidió llevar a cabo una nueva estrategia de vinculación con Europa tendiente a crear bases más sólidas en la relación con esta región.

4.2. Hacia un nuevo modelo de relación

En medio de una grave crisis económica que se conjugó con la inestabilidad política generada por el conflicto en Chiapas y los asesinatos de líderes políticos al finalizar 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo decidió emprender, en el marco de la política de diversificación internacional, un acercamiento con Europa. Nuevamente, la UE representaba la más alta prioridad en este esfuerzo y la mejor alternativa para contrarrestar la enorme concentración de las relaciones económicas de México con Estados Unidos dado su carácter estratégico, su peso económico y político en el mundo y su segundo sitio como socio comercial de nuestro país. Así lo manifestó el entonces Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría: “para México la relación con la

pasajeros, turismo y carga, comercio de gasolina y distribución de gas licuado, servicios de radiodifusión y televisión distintos de televisión por cable, uniones de crédito, instituciones de banca de desarrollo, prestación de servicios profesionales y técnicos).

Unión Europea posee un carácter estratégico, pues en el marco del actual reacomodo político internacional, ese continente ganará cada vez más terreno en la toma de decisiones de toda índole.”³⁹⁸

Desde esta óptica gubernamental, México trataría de equilibrar sus vínculos externos buscando una relación con Europa cimentada en bases más sólidas. Congruente con este objetivo, se diseñaría entonces una nueva estrategia para acceder al mercado europeo en condiciones de reciprocidad, incrementar el comercio, revertir la tradicional balanza comercial deficitaria, atraer la inversión extranjera y adaptar a la industria mexicana a la competencia internacional. En este esquema de mayor vinculación con el continente europeo se inscriben acciones como la incorporación de México a la OCDE en 1994, el fortalecimiento de sus vínculos bilaterales con España, Francia, Alemania, Gran Bretaña e Italia y su participación como observador en el Consejo de Europa.

Por su parte, la UE vio la conveniencia de un nuevo acuerdo con México en virtud de que éste representaba un mercado de casi 90 millones de consumidores, un importante socio comercial y el acceso a Estados Unidos y Canadá. La Europa comunitaria consideraba que sin un acuerdo con México no podría hacer frente a los posibles efectos negativos que el TLCAN podría ocasionarle, tales como: la desviación de comercio, la posición menos favorable de sus empresas respecto a las estadounidenses y canadienses y el aumento de la protección comercial.³⁹⁹

Desde julio de 1992, durante una entrevista en Barcelona, Carlos Salinas y Jacques Delors, Presidente de la Comisión Europea, acordaron suscribir un nuevo acuerdo entre México y la CE. Posteriormente, en marzo de 1993 en ocasión de la primera visita de un Presidente de la Comisión a nuestro país, Delors y Salinas se pronunciaron nuevamente por profundizar las relaciones bilaterales mediante un mecanismo jurídico. Asimismo, en junio del mismo año, durante la cumbre europea de Copenhague, el Presidente Delors manifestó su interés por construir una relación “especial” con nuestro país a fin de aprovechar las ventajas que ofrecería su ingreso al TLCAN. No obstante, sería a partir de la ratificación de este Tratado, el 17 de diciembre

³⁹⁸Gurría, José Ángel; “Principios, objetivos y estrategias de la política exterior de México en los años noventa”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, *op. cit.*, No. 46, primavera de 1995, p. 295.

³⁹⁹Sanahuja, José Antonio; “México y la Unión Europea ...”, *op. cit.*, pp. 355-356.

de 1993, cuando se daría un verdadero impulso a los vínculos de nuestro país con la UE.

En octubre de 1994 el Consejo de Luxemburgo aprobó una estrategia de acercamiento al conjunto de América Latina y el Caribe elaborada por la Comisión, la cual señalaba que al constatar la recuperación económica e integración de la región, se definía una política de fomento del comercio, las inversiones, el diálogo político, el respeto a la democracia y los derechos humanos y la cooperación. Las relaciones interregionales estarían fundamentadas en los acuerdos de «tercera generación». También se previó el fortalecimiento de las relaciones con Chile y la concreción de un acuerdo con el Mercosur y con México.⁴⁰⁰

En las conclusiones de las cumbres del Consejo Europeo reunido en Corfú (24 y 25 de junio de 1994), en Essen (9 y 19 de diciembre de 1994) y Cannes (26 y 27 de junio de 1995) los jefes de Estado y de gobierno de los países miembros de la UE expresaron la necesidad de fortalecer sus relaciones con nuestro país mediante la concreción de un nuevo Acuerdo.

4.2.1. Declaración Conjunta Solemne

El 11 de enero de 1995 la Comisión Europea emitió una declaración en la cual confirmaba su apoyo al fortalecimiento de los vínculos con México y el 8 de febrero del mismo año propuso en un comunicado al Parlamento Europeo la negociación de un nuevo acuerdo político, económico y de cooperación con México. Días después, el 24 de febrero, el Presidente del Consejo de la UE, el francés Alain Lamassoure, llegó a nuestro país para entrevistarse con el Presidente mexicano Ernesto Zedillo, el Secretario de Relaciones Exteriores, José Ángel Gurría y el de Hacienda, Guillermo Ortiz; señaló que debía concretarse un acuerdo más amplio para incluir no sólo la parte comercial y de cooperación, sino también de diálogo político.⁴⁰¹ El día 27, el Vicepresidente de la Comisión, Manuel Marín, también vino a la Ciudad de México para

⁴⁰⁰ *Ibidem*, p. 349.

⁴⁰¹ Durante esta visita el ministro francés propuso dos fases en la profundización de la relación México y la UE: 1) adopción de una declaración política; 2) negociación de un acuerdo económico y comercial. Chacón, Mario; “Relaciones económicas entre México y la Unión Europea: una evolución reciente”, *op. cit.*, p. 188.

comunicar de manera formal la propuesta de un nuevo acuerdo. A esta visita se sumó la de Gurría a Bruselas en marzo, en la cual reiteró la intención del gobierno mexicano de estrechar los vínculos con la UE apoyando la propuesta europea.

El 8 de febrero de 1995 la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeos una comunicación intitulada *La profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México*, en la cual se presentó un estudio de la evolución de las relaciones entre ambos, así como una propuesta para el reforzamiento de dichos vínculos, planteando en sus conclusiones lo siguiente:

...sólamente la conclusión de un acuerdo de asociación económica y de concertación política podría satisfacer plenamente los intereses mutuos de la UE y de México. El objetivo de tal acuerdo sería la aplicación de una cooperación reforzada CE-México, basada en una colaboración equilibrada e interdependiente en los aspectos económico, político y comercial.⁴⁰²

Posteriormente, el 10 de abril de 1995 el Consejo de la UE aprobó un proyecto de Declaración Conjunta Solemne con México. Finalmente, el 2 de mayo el Secretario Gurría, su homólogo francés Alain Juppé –representante de la Presidencia del Consejo en turno-- y el Vicepresidente Marín firmaron en París la *Declaración Conjunta Solemne* entre ambas Partes, conviniendo en ella la conclusión de un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación.

En la Declaración México y la UE se comprometieron a fortalecer la cooperación en estricto respeto a valores comunes, a saber: los principios de la Carta de las Naciones Unidas, la democracia, los derechos humanos, las libertades individuales, la paz, la seguridad internacional, economía mundial sana, el libre mercado y el multilateralismo. El principal objetivo de la Declaración fue profundizar y consolidar la relación bilateral entre México y la UE en los ámbitos político, económico y de cooperación, en cada uno de los cuales se establecieron orientaciones generales.⁴⁰³

a) El fortalecimiento del diálogo político regular de alto nivel entre la UE y México sobre temas de interés común y el establecimiento de un mecanismo de

⁴⁰² IRELA; “Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Consejo y al Parlamento Europeo, “La profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México” COM (95) 3, final, Bruselas, 8 de febrero de 1995”, *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, op. cit., Anexo III, Documentos oficiales 1975-1997, p. 481.

⁴⁰³ IMRED; “Declaración Conjunta Solemne entre el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por la otra”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, op. cit., No. 49, invierno 1995-1996, pp. 322-324.

consultas permanentes en la Comisión Mixta con vistas a concertar posiciones en los foros internacionales.

b) La creación de un marco propicio para el desarrollo de los intercambios comerciales. A fin de fomentar el crecimiento y diversificación del comercio, se contempló la liberalización gradual y recíproca del comercio en un futuro acuerdo de asociación económica, de conformidad con las normas de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos.

c) La intensificación de la cooperación económica en áreas en las cuales la participación de México había estado limitada (empresarial, industrial, ambiental, científica, tecnológica, telecomunicaciones, tecnologías de la información) y las no contempladas en los Acuerdos anteriores (la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias, las prácticas restrictivas de la competencia, las normas de origen, las salvaguardias, los regímenes aduaneros especiales y las relaciones comerciales con terceros).

Así, a pesar de que la Declaración Solemne no tuvo un valor jurídico, representó la voluntad manifiesta de ampliar y profundizar los vínculos existentes entre México y la UE y fue, sin duda, el prelude de la modificación del estatuto de las relaciones entre ambos para ampliar el Acuerdo Marco de 1991 mediante un nuevo documento jurídico, el cual ya no establecería solamente la intensificación del intercambio comercial y las áreas de cooperación, sino también, y de manera muy importante, una vertiente política.

4.2.2. Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (AAECPyC) de 1997

Como planteamos en el apartado anterior, en la Declaración Conjunta Solemne se delinearon las directrices de la profundización de las relaciones entre México y la UE al señalar que se requería un nuevo marco jurídico que normara estos vínculos en tres vertientes principales: un diálogo político reforzado, la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios comerciales y la intensificación de la cooperación.

De acuerdo con el Embajador Jaques Lecomte, entonces Jefe de la Delegación de la Comisión Europea en México, el interés de la UE por negociar un nuevo y más amplio Acuerdo con México que sustituyera al de 1991 se enmarcaba en dos vertientes: 1) los cambios económicos y políticos ocurridos en los últimos años, tanto en el escenario internacional como en la UE y en México y; 2) la política de mayor acercamiento al conjunto de los países de América Latina, la cual ya había impulsado los acuerdos de cooperación con el Mercosur y con Chile.⁴⁰⁴

Por su parte, el gobierno mexicano insistía en que la prioridad en la política exterior era la diversificación de los vínculos internacionales, partiendo de la famosa frase enarbolada en los discursos: “el reconocimiento de México como un país de pertenencias múltiples”. En este sentido, se buscarían nuevas relaciones con otros países y regiones, figurando Europa como la principal opción. Particularmente, la estrategia de la gestión del Presidente Ernesto Zedillo en este continente se orientaría a negociar un acuerdo de libre comercio con la UE. Así lo señaló el PND 1995-2000:

Buscaremos establecer un nuevo acuerdo integral con la Unión Europea que garantice una interlocución permanente y productiva con este centro de dinamismo mundial. Se dará prioridad a alcanzar un tratado de comercio libre y justo con la Unión, asegurar nuevos acuerdos y términos más favorables de cooperación y establecer un diálogo político sobre asuntos bilaterales y los grandes temas mundiales.⁴⁰⁵

Con tales perspectivas, y después de un mes de consultas entre la Comisión Europea y la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), el 24 de octubre de 1995 la Comisión presentó al Consejo de la UE la solicitud de autorización para iniciar las negociaciones del próximo acuerdo con México. En menos de dos meses, dos días 15 y 16 de diciembre el Consejo Europeo reunido en Madrid instruyó a la Comisión y al Consejo iniciar las gestiones con nuestro país.

⁴⁰⁴ Se trata del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y Mercosur, firmado en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, y del Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Chile, firmado el 21 de junio de 1996.

⁴⁰⁵ SHCP; *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995, p. 17.

4.2.2.1. El método de negociación y la liberalización comercial: los obstáculos iniciales

Para facilitar el logro del Acuerdo con la UE, durante 1995 y 1996 el gobierno de México, realizó una intensa labor de cabildeo en los Estados miembros de la Unión. En el más alto nivel, el Presidente Zedillo realizó una gira por Europa en enero de 1996 visitando España, Italia, Reino Unido y Suiza (donde participó en el Foro Económico Mundial de Davos, junto con otros Jefes de Estado y de Gobierno) no sólo con el fin de buscar nuevas fuentes de inversión que contribuyeran a la recuperación económica del país, sino de promover el inicio de las conversaciones. En los tres países el primer mandatario dejó muy claro este interés, pero destaca la declaración que hiciera en la capital inglesa acerca de la propuesta de negociar en una sola etapa la liberalización comercial:

... vengo aquí para recalcar nuestro interés en negociar un acuerdo de gran alcance entre México y la Unión Europea. Ya hemos dado un paso fundamental, firmando en mayo de 1995 una Declaración Solemne para este propósito. De acuerdo con estos términos ahora podemos proceder hacia la negociación en una sola etapa integrada para la liberalización recíproca de comercio. Un acuerdo nos permitirá comerciar más, nos servirá como un paso o un escalón para fomentar las relaciones internacionales.⁴⁰⁶

Tal propuesta significó la causa de los desencuentros entre México y la UE debido a que puso de manifiesto las diferentes percepciones de ambas partes en cuanto al procedimiento de la negociación del futuro acuerdo.

México no buscaba sólomente un acuerdo no preferencial ni de cooperación económica con la UE como los anteriores, sino un convenio de libre comercio que se asemejara más al TLCAN, por lo cual la propuesta europea era, por principio, inaceptable para nuestro país. “La negociación en dos etapas significaba relegar a un segundo plano el capítulo comercial, que desde la perspectiva mexicana tenía una prioridad absoluta. En este sentido, es sintomático que la SECOFI haya tenido un papel tan destacado en la negociación.”⁴⁰⁷ Además, creyó lograr que la UE le diera un trato diferenciado y singularizado frente a los demás países latinoamericanos en virtud de ser

⁴⁰⁶ PR; *El gobierno mexicano*, Presidencia de la República, México, No. 14, enero de 1996, p. 209.

⁴⁰⁷ Sberro, Stéphan; “Las relaciones entre México y la Unión Europea: ¿el fin del desencuentro?”, IRELA, *La Unión Europea y México: ... op. cit.*, p. 86.

el primero de la región en ingresar a la OCDE, ser miembro fundador del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD) y pertenecer al TLCAN. Contrariamente, la UE tenía interés en concertar un acuerdo denominado de «cuarta generación»⁴⁰⁸, como los suscritos con el Mercosur y Chile, es decir, dominado por los temas políticos y de cooperación que sirvieran de base para una posterior liberalización comercial.

Cabe destacar que si bien el rechazo a la fórmula mexicana en el seno de la UE fue mayoritario, no fue homogéneo. Desde el principio las cuestiones respecto al alcance y contenido de un acuerdo con México generaron divergencias entre sus miembros. De una parte, los principales oponentes a una negociación inmediata para liberalizar el comercio bilateral fueron Portugal, Austria, Italia y Francia, los cuales pugnarón por un proceso en varias fases, ya que consideraban que no era conveniente una apertura rápida con naciones fuera del continente europeo.⁴⁰⁹ Además, su negativa provenía de la consideración de que si modificaban con México el tradicional esquema de negociación de los acuerdos de «cuarta generación», otros países y regiones exigirían lo mismo. Por otro lado, España y Reino Unido, con el soporte de Suecia y Luxemburgo, apoyaron la negociación en una sola etapa y la conformación de una zona de libre comercio con nuestro país.

Para ellos, la urgencia de concretar tal acuerdo provenía de la necesidad de defender sus inversiones y sus propios intereses en México. Según el gobierno español, aplazar un acuerdo con México, principal socio de la UE en Latinoamérica, significaría dejar el mercado latinoamericano en manos de empresas de Estados Unidos y Canadá y como zona exclusiva del

⁴⁰⁸ La característica más importante de este tipo de acuerdos es pretender el fortalecimiento de las relaciones entre las partes con base en los principios de reciprocidad y de intereses comunes, estableciendo un nuevo modelo de relación, que se califica de *asociación política y económica*. La UE persigue con dichos acuerdos reforzar el diálogo, la cooperación, las relaciones económicas y concertación política con América Latina así como fortalecer los procesos de integración de la región, pero su objetivo último es el establecimiento a mediano plazo de zonas de libre comercio. Estos acuerdos se fundamentan en la «cláusula democrática» y se despliegan en tres líneas o apartados básicos, que son el diálogo político y económico regular, la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y la cooperación económica avanzada. El esquema de negociación ha consistido en dos fases: primera, en la firma de un acuerdo marco el cual define los principios y términos de la futura relación y sienta las bases de la etapa siguiente; segunda, en el desarrollo gradual de sus contenidos a través de las correspondientes negociaciones entre las partes. Ver Del Arenal, Celestino; *Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina*, op. cit., pp. 11-17.

⁴⁰⁹ Particularmente, la resistencia francesa provino de su temor a una competencia desleal en el sector agropecuario -- no en el caso de México, debido a que no es un exportador importante a Europa en ese sector, sino respecto al Mercosur, bloque con el cual se vislumbraba un acuerdo cuyo modelo sería precisamente el negociado con nuestro país.

TLCAN. Lo cual, evidentemente, no era conveniente ni para México ni para la UE, pero tampoco, de manera específica, para los países europeos con importantes inversiones en el país.⁴¹⁰

El 13 de mayo de 1996 el Consejo de Asuntos Generales aprobó al fin un mandato para la Comisión y se aprobaron las directivas de negociación para el nuevo Acuerdo bajo un esquema de avanzar sector por sector en una sola etapa con el objetivo de alcanzar la liberalización comercial, firmándose el acuerdo definitivo una vez que se alcanzaran convenios en todas las áreas. Sin embargo, Francia, Holanda, Dinamarca y Portugal se opusieron a esta fórmula, argumentando que la meta sería alcanzar una asociación económica, mediante la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios, y política sustentada en los principios democráticos, mas no una zona de libre comercio.

Con todo, el 25 de junio del mismo año el Consejo de la UE aprobó el inicio de las negociaciones. Los días 14 y 15 de octubre se celebró en Bruselas la primera reunión técnica, en la cual al tratar de dilucidar las posiciones europea y mexicana nuevamente afloraron las divergencias respecto al método y el contenido del acuerdo.

El gobierno mexicano continuó defendiendo su postura acerca de comenzar las negociaciones por el aspecto comercial. Así lo señaló el Secretario de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), Herminio Blanco: "... hemos expresado en todos los foros que para nosotros esta negociación es sobre todo una negociación comercial que representa la más importante que se puede desarrollar entre la UE y México."⁴¹¹ Por su parte, la Comisión también reforzó su posición inicial de fijar un calendario en dos fases; primero concretar un acuerdo sobre cooperación económica y el marco institucional, y después abordar el aspecto de la apertura comercial, tal como era su esquema tradicional con terceros países: "... hablar primero de las condiciones de cooperación política y de desarrollo y luego, si ambas partes todavía estaban comprometidas a hacerlo, pasar a las conversaciones sobre la liberalización gradual y recíproca del comercio."⁴¹²

⁴¹⁰ Gil Villegas, Francisco; "México y la Unión Europea: un proyecto de política exterior", *Foro Internacional*, Vol. XXXIX, Nos. 156 –157, abril-septiembre 1999, p. 274.

⁴¹¹ Citado por Sberro, Stéphan; "Las relaciones entre México y la Unión Europea: ...", *op. cit.*, p. 87.

⁴¹² Szymanski, Marcela; "El nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea: el primer vínculo de libre comercio entre Europa y el TLC", Lebrija, Alicia y Sberro, Stephan; *México-Unión Europea. El acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación. Sus aspectos fundamentales*, Editorial Porrúa, Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, 2002, p. 21.

Tales diferendos causaron un retraso en las conversaciones. No obstante, los funcionarios mexicanos hicieron saber que «no había ninguna prisa» por lograr su objetivo y alcanzar finalmente un acuerdo de libre comercio con la UE. Contrariamente, la Comisión advirtió al gobierno de nuestro país que sí existía una premura por poner fin a las discrepancias y encontrar una fórmula que favoreciera a ambas partes para comenzar el camino hacia la concreción del acuerdo debido a que para 1997 la prioridad de la UE sería atender sus asuntos internos, tales como la moneda única y la ampliación hacia el Este.⁴¹³

Para facilitar el logro del acuerdo el gobierno mexicano buscó el respaldo oficial de los Estados miembros de la UE en el Viejo Continente. En este sentido, las visitas a México en 1996 del Presidente de Italia, Oscar Luigi Scalfaro (28-29 de marzo), del Ministro de Asuntos Exteriores de Reino Unido, Malcolm Rifkind (10-11 de abril), del Primer Ministro de España, José María Aznar (5-7 de septiembre), del canciller alemán Helmut Kohl (18-21 de septiembre) y del Primer Ministro de Portugal António Guterres (5-8 de noviembre), sirvieron, además de sus propósitos oficiales, para asegurar el soporte de los gobiernos europeos a la causa mexicana.⁴¹⁴

En vista de la insistencia de la Comisión de firmar primero un acuerdo político y después negociar los temas comerciales, el 23 de noviembre de 1996 México presentó una propuesta alternativa sobre el método y el contenido de negociación, la cual aceptaba desarrollar las dos etapas sugeridas por la Comisión, pero con un procedimiento distinto. La fórmula mexicana consistía en firmar un *Plan de Acción* definiendo los objetivos, los tiempos, el método y los sectores de negociación y en crear un Consejo Conjunto integrado por el Consejo, la Comisión y el gobierno mexicano. Las negociaciones comenzarían 30 días después de la firma de un acuerdo en tres pilares (liberalización comercial, cooperación económica y diálogo político).⁴¹⁵ Así, el compromiso mexicano retomaba la idea establecida en la Declaración Conjunta Solemne conforme a realizar un proceso general y simultáneo en los ámbitos señalados.

⁴¹³ Sanahuja, José Antonio; “México y la Unión Europea, *op. cit.*, p. 360.

⁴¹⁴ IRELA, *La Unión Europea y México: ...*, *op. cit.*, Anexo II, Cronología, pp. 255-259.

⁴¹⁵ Sanahuja, José Antonio; “México y la Unión Europea: ...”, *op. cit.*, p. 364.

El 20 de marzo de 1997 el Consejo admitió la propuesta mexicana de firmar un «acuerdo interino» para negociar la liberalización comercial de bienes y servicios. Asimismo, decidió adoptar un proceso simultáneo para la liberalización comercial, la cooperación económica y el diálogo político, cuyos resultados entrarían en vigor una vez concluido todo el acuerdo.

4.2.2.2. El conflicto en torno a la «cláusula democrática»

La denominada «cláusula democrática» es un instrumento que la UE ha insertado a partir de la década de 1990 en los acuerdos de cooperación suscritos con terceros países, la cual reza como sigue:

El respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.⁴¹⁶

Las funciones de esta cláusula son las siguientes: comprometer a las Partes a respetar los derechos humanos y la democracia, tanto en el plano interno como en política exterior y otorgar a la UE el derecho suspender total o parcialmente los acuerdos en caso de violaciones masivas de los derechos humanos. Así, con la “misión” de promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales de los individuos como elementos centrales del desarrollo, esta cláusula permite condicionar la ayuda de la UE hacia los países con los cuales suscribe acuerdos de cooperación desde dos vertientes: aumentarla, o bien, suspenderla. Al respecto, Ana Covarrubias sugiere lo siguiente:

Se trata esencialmente de un instrumento de condicionamiento. Es decir, es un instrumento que condiciona la ayuda de cualquier tipo, el apoyo, incluso puede condicionar las relaciones diplomáticas o comerciales de un país, o incluso puede ser una institución internacional, para que se cumplan los principios de la democracia representativa, de la

⁴¹⁶ Whitehead, Laurence; “Pobre México, tan lejos de Noordwijk: las relaciones políticas entre México y la Unión Europea vistas desde Europa”, IRELA, *La Unión Europea y México: ... op. cit.*, p. 57.

democracia formal y desde luego, va un acompañante siempre muy importante que es la protección de los derechos humanos.⁴¹⁷

Es precisamente esa vinculación con la condicionalidad la que generó gran discusión respecto a su incorporación en los Acuerdos que la UE ha firmado con México. Como planteamos anteriormente, en 1991 México se opuso a la inclusión de la cláusula democrática en el documento jurídico por considerarla atentatoria de la soberanía nacional y del principio constitucional de no intervención y consiguió que la UE lo eximiera de ésta debido a que en ese momento contaba con un amplio margen de negociación; sin embargo, cinco años después las circunstancias no serían las mismas.

Con las transiciones a la democracia que estaban ocurriendo en algunos países de América Latina, la UE dotó de un mayor contenido a la cláusula democrática. El propio avance del proceso de integración europea con el Tratado de Maastricht otorgó al Parlamento Europeo el papel de “garante del orden moral”, por lo cual la defensa y promoción de los derechos humanos y la democracia se convirtió en una prioridad en las relaciones exteriores de la Unión.⁴¹⁸

Esta sensibilidad progresiva de los parlamentarios respecto a los temas de democracia y derechos humanos coincidió con los lamentables hechos político-sociales ocurridos en 1994 en México⁴¹⁹, los cuales minimizaron la credibilidad de México en torno, precisamente, a los derechos humanos y la democracia, por lo cual el Parlamento Europeo aumentó sus presiones sobre México condicionando los programas de cooperación al avance en el respeto de ambos aspectos.

Asimismo, las naciones europeas, especialmente Francia, Reino Unido y Países Bajos, se opusieron a la adhesión de México a la OCDE (18 de mayo de 1994) al cuestionar los graves problemas del país en los principios fundamentales de la

⁴¹⁷ Covarrubias, Ana; “La cláusula democrática”, Programa radiofónico *Las relaciones internacionales de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Radio UNAM, México, 3 de junio de 2000.

⁴¹⁸ Whitehead, Laurence; “Pobre México, tan lejos de Noordwijk ...”, *op. cit.*, p. 60

⁴¹⁹ Uno de estos acontecimientos fue el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) el 1º de enero, en Chiapas, como manifestación de las condiciones adversas de desigualdad social, marginación y la pobreza en que estaban sumidos los indígenas del Estado. El Parlamento Europeo condenó de manera indirecta las políticas del gobierno en la zona al atribuir el conflicto a la “situación de explotación, hambre, miseria, injusticia y humillación de la población indígena.”⁴¹⁹ Otros lamentables episodios fueron los asesinatos políticos de Luis Donaldo Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI) a la Presidencia de la República, el 23 de marzo, y de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del mismo partido, el 28 de septiembre.

organización: la democracia y los derechos humanos, condición que lo alejaba de las naciones “desarrolladas”. Esto contrariamente a la percepción del gobierno mexicano acerca de que con el ingreso al “club de los países ricos” nuestro país demostraría que dejaba atrás su rezago histórico y se convertía en una nación moderna que caminaba a pasos acelerados al «primer mundo». No obstante, la percepción de los europeos fue distinta.

Aunado a ello, la negativa del gobierno mexicano de aceptar fondos comunitarios para promover la democracia y los derechos humanos, bajo el argumento de que el Acuerdo vigente no regulaba el ámbito político y por lo tanto el acto significaba una injerencia en los asuntos internos del país, revelaron la problemática en estos temas.⁴²⁰

En este contexto, y ante el reconocimiento de la UE de que la apertura económica de México no estaba llevando de la mano un proceso de democratización y de respeto de los derechos fundamentales del hombre, la incorporación ineludible de la cláusula democrática en el nuevo acuerdo cobró gran importancia y su observancia resultó un imperativo para el Parlamento Europeo en el avance de la consolidación de los vínculos con nuestro país. En la perspectiva europea quizá el reclamo era válido: si nuestro país ya se sentaba en la mesa de los países más “desarrollados”, también tenía que compartir los valores que los mismos pregonan.

Desde 1995, la existencia de la cláusula democrática en las negociaciones para un futuro acuerdo México-UE originó conflictos de posiciones entre ambas partes. El gobierno mexicano se mostró reacio a incorporarla en el texto y volvió a invocar el principio de *no intervención en asuntos internos*, pilar de la política exterior del país, considerándola un atentado a la soberanía nacional, aún cuando los negociadores europeos se empeñaron en afirmar lo contrario.

Esa cláusula no es injerencia externa en asuntos internos de un país, es un compromiso recíproco de ambas partes [...] si el TLC, en lugar de ser un acuerdo meramente comercial, si tuviera una cláusula democrática, el gobierno de México dispondría actualmente de un buen

⁴²⁰ A mediados de 1996 la Representación mexicana en Bruselas logró impedir que la Comisión cofinanciara con 320,000 dólares el proyecto “Servicios para la Paz 1997” de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), que opera en Chiapas facilitando el diálogo entre el Gobierno y el EZLN. En 1997 el propio canciller Gurría se dirigió a la Comisión Europea para impedir la aprobación definitiva de la financiación de observadores electorales de la Academia Mexicana de Derechos Humanos (AMDH). Sanahuja, José Antonio; “México y la Unión Europea, *op. cit.*, p. 361

instrumento jurídico para defender a los trabajadores migratorios mexicanos maltratados y amenazados en EE.UU.⁴²¹

Para los negociadores mexicanos era inadmisibles no obtener concesiones económicas y comerciales, y al mismo tiempo estar obligado a hacerlas en términos de soberanía, la cual siempre se ubicó por encima de cualquier otra consideración; sin embargo, el pragmatismo en la política exterior mexicana en la década de los noventa transformaría esta posición inicial. En este sentido, la fórmula de la lógica gubernamental era clara:

hay que “perder” soberanía en determinadas esferas para “ganarla” en otras. Intensificar los vínculos económicos con Europa es en sí una forma de impulsar este concepto; un acuerdo con Europa permitiría aumentar el nivel de vida de los mexicanos y diversificar las relaciones económicas del país, dos elementos importantes para afirmarse frente a EE.UU. y, en consecuencia, afianzar una mayor autonomía y soberanía.⁴²²

De acuerdo con este razonamiento, así como debido a las presiones de la UE para imponer sus condiciones en la concertación del nuevo acuerdo y a la debilidad en la capacidad de negociación de México como consecuencia de la crisis financiera de 1994 y el paquete de rescate financiero que Estados Unidos y otros organismos internacionales le otorgaron, el gobierno mexicano finalmente capituló a favor de la inclusión de la cláusula democrática en el Acuerdo⁴²³, aunque con algunas reservas: siempre y cuando se reconociera de manera explícita su carácter recíproco y se renunciara a una supervisión unilateral, la UE accediera a negociar antes o al mismo tiempo el acuerdo comercial y se excluyera del documento la disposición que permitía suspenderlo en caso de violaciones de los derechos humanos o transgresiones a la democracia. De esta manera, se postergaría cualquier posible sanción hasta la conclusión de las negociaciones comerciales, lo cual ocurriría ya al finalizar el período de gobierno de Ernesto Zedillo.⁴²⁴

No obstante, el 8 de abril de 1997, al margen de la VII Reunión Ministerial Institucionalizada UE-Grupo de Río, en Noordwijk, Países Bajos, el Secretario de Relaciones Exteriores de México, José Ángel Gurría --después de acordar con sus

⁴²¹ Sberro, Stephan; “Las relaciones entre México y la Unión Europea: ...”, *op. cit.*, p. 88.

⁴²² Sberro, Stéphan; “Las relaciones entre México y la Unión Europea: ...”, *op. cit.*, p. 97.

⁴²³ Rosas, María Cristina; “Tratado a las prisas. Capitulación y desinformación”, *Etcétera*, México, No. 357, 2 de diciembre de 1999, p. 6.

⁴²⁴ Whitehead, Laurence; “Pobre México, tan lejos de Noordwijk ...”, *op. cit.*, p. 57.

homólogos de la *Troika comunitaria* (Irlanda, Luxemburgo y Países Bajos) y el Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, que las negociaciones deberían terminar durante el período de la Presidencia neerlandesa de la UE-- anunció que el gobierno mexicano aceptaría la inclusión de la «cláusula democrática» en todas sus partes, es decir, sin las citadas reservas y con el mismo texto utilizado en otros acuerdos con terceros Estados o regiones. Sin embargo, debido a la oposición de algunos sectores al interior del país respecto a la consideración de que se contraponía con el principio constitucional de no intervención en los asuntos internos, se esperaba que la UE realizara una excepción con México y cediera en dos puntos importantes.⁴²⁵

1) Se eliminarían las referencias a la vigilancia mutua de la democracia y de los derechos humanos en el ámbito interno cambiando la parte del texto original que señalaba: “*es lo que inspira las políticas internas e internacionales de las dos partes*”, por este otro: “*inspira las políticas de las dos partes.*”

2) Se anexaba a la cláusula una declaración unilateral en la cual dejaba asentados los principios constitucionales que rigen la política exterior de nuestro país contenidos en el Artículo 89 de la Constitución como base de sus relaciones con otros Estados, con el objetivo de no comprometerlo en posiciones comunes que la UE promoviera y que fueran en contra de tales preceptos.

De esta manera, si bien es cierto que la estrategia mexicana respondía a razones de principios tradicionales de la política exterior, específicamente la defensa de la *no intervención en asuntos internos del país* ante formas modernas de injerencia extranjera, también obedeció a una maniobra pragmática. Esto es, evitar cualquier crítica externa respecto a la violación de los derechos humanos y a la escasa tradición democrática en un régimen de partido único por casi 70 años, utilizando siempre como bandera dicho precepto constitucional. De manera particular, el gobierno de Ernesto Zedillo deseaba evitar cualquier interferencia y observancia externa en el caso de Chiapas y en los comicios de 1997 por el temor de “ensuciar” su imagen en el mundo.

El 14 de abril de 1997 el Consejo de la UE aprobó el esquema de negociación del nuevo *Acuerdo de Asociación Económica, Concertación política y Cooperación entre la Comunidad Económica y sus Estados miembros por una parte, y los Estados*

⁴²⁵ Sanahuja, José Antonio; “México y la Unión Europea, *op. cit.*, pp. 364-365.

Unidos Mexicanos, por otra (Acuerdo Global⁴²⁶ o AAECPyC), en el cual se incluiría la cláusula democrática, y que contenía, como su nombre lo dice: la cooperación económica, el diálogo político y la liberalización comercial, así como también se estableció la firma de un *Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte y la Comunidad Europea, por otra* (en los sucesivo Acuerdo Interino) y la *Declaración Conjunta entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados miembros* (en lo sucesivo Declaración Conjunta) para emprender la liberalización comercial. Los tres documentos serían independientes, pero relacionados entre sí.

Las negociaciones entre México y la Comisión Europea para la suscripción de dichos documentos se desarrollaron de manera formal entre el 10 y 12 de junio de 1997, pero pese a su buen término, el proceso aún no estaba concluido; faltaba la aprobación de los 15 Estados miembros de la UE a través del Coreper, en el cual nuevamente afloraron los conflictos por la cláusula democrática. El 16 de junio de 1997 todos, excepto España, Reino Unido y Dinamarca, encabezados por Francia, rechazaron el texto final del AAECPyC argumentado que era inadmisibles otorgar un trato de excepción a México al introducir cambios en el contenido original de la cláusula democrática. Tal decisión fue confirmada tres días después en su segunda reunión del Coreper.

Ante tal escenario, el 26 de junio de 1997 el Secretario Gurría contactó a todos los Estados miembros de la UE para explicar que el gobierno de México aceptaba dicha cláusula en todas sus partes, incluida la referencia al plano interno –aunque mantendría su declaración unilateral. Con esto, México mostraba al mundo, particularmente a la UE, --y como hemos señalado, era necesario en la lógica gubernamental-- que comulgaba con las aspiraciones democráticas y de defensa de los derechos humanos y que, ante el cambiante escenario internacional, ya no se consideraban cuestiones internas como antaño. Así lo señaló un funcionario del gobierno mexicano:

⁴²⁶ Esta denominación fue utilizada por primera vez por Manuel Marín, Vicepresidente de la Comisión Europea, en una reunión y después se popularizó para referirse al Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación. Citado por Degrelle, Orlane; “La cláusula democrática del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: ¿cómo influyen las normas de derechos humanos en el ámbito de las relaciones internacionales?”, Lebrija, Alicia y Sberro, Stephan; *México-Unión Europea ... op. cit.*, p. 67.

... para nosotros fue importante que estuviera incluida, porque [...] mostrábamos con esto que sostenemos los mismos principios y valores que sostiene la Unión Europea en términos de defensa de los derechos humanos y de sostenimiento y de apoyo a la democracia.⁴²⁷

Así, el 17 del julio de 2000 el Coreper por fin dio luz verde a los documentos negociados por nuestro país y la Comisión Europea, justamente 11 días después de celebrarse las elecciones en México (6 de julio), cuyos resultados fueron la histórica pérdida del PRI de la mayoría absoluta en el Congreso y del gobierno de la Ciudad de México, ostentados ambos durante casi 70 años, resultando triunfador en éste último un partido de oposición, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), lo cual reflejó avances importantes en el proceso de cambio democrático de nuestro país. Al respecto, Jacques Lecomte señaló lo siguiente:

Tanto las elecciones como la negociación exitosa con respecto a la cláusula democrática han reforzado la credibilidad y el prestigio del Gobierno de Ernesto Zedillo, tanto en Europa como en el ámbito internacional. El avance en el proceso interno de democratización [...] y la aceptación de una responsabilidad compartida en la observancia de la democracia y el respeto de los derechos humanos en la observancia y el respeto por los derechos humanos en la UE y México [...] son el cimiento político que busca consolidar los logros de una negociación por un comercio más libre y una cooperación económica más intensa entre dos socios de larga tradición...⁴²⁸

Fue así como se superaron los problemas creados por la inclusión de la cláusula democrática en el Acuerdo de 1997; sin embargo, al interior del país esto generó una discusión muy fuerte, sobre todo al momento de su ratificación por el Senado de la República. Las más duras críticas vinieron en el sentido de que México cedió mucho cuando pudo haber obtenido más en otros aspectos, por ejemplo en la liberalización comercial y en las inversiones.⁴²⁹ Asimismo, por el hecho de que la postura de la UE respecto a la aplicación de la cláusula democrática no es la misma en todos los países, sino que oscila entre la retórica y el pragmatismo dependiendo de la influencia en sus intereses, lo cual le resta credibilidad.⁴³⁰

⁴²⁷ Salvador De Lara; "El Acuerdo Global México-Unión Europea: Primera Reunión del Consejo Conjunto", *Programa radiofónico Las Relaciones internacionales de México*, *op. cit.*, 13 de marzo de 2001.

⁴²⁸ Lecomte, Jaques; "Las relaciones entre la Unión Europea y México: ...", *op. cit.*, pp. 31-32.

⁴²⁹ Ver Rosas, María Cristina; "Tratado a las prisas. Capitulación y desinformación", *op. cit.*, pp. 5-14.

⁴³⁰ Ver Gordon, Crawford; "Los derechos humanos, la democracia y el desarrollo: hacia un trato justo e igualitario", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, No. 1, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, otoño-invierno 1997.

4.2.2.3. La firma de los documentos fundamentales

Superados todos los obstáculos --los cuales prolongaron dos años el proceso de negociación a causa de las discrepancias surgidas en torno al método y los temas de la liberalización comercial y la inclusión de la cláusula democrática--, el Embajador Armendáriz y Enrico Cioffi, Director General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea firmaron el 23 de julio de 1997, en Bruselas, los tres instrumentos jurídicos que fundamentan las relaciones entre México y la UE: el Acuerdo Global, el Acuerdo Interino y la Declaración Conjunta.

Finalmente, después de ser aprobado de manera definitiva por el Coreper en noviembre, el 8 de diciembre de 1997, los ministros de Asuntos Exteriores de los 15 países miembros de la UE, el Vicepresidente de la Comisión Europea, y los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio mexicanos ratificaron el compromiso rubricado cinco meses antes por la Comisión y el gobierno de México. Cabe destacar que en medio de este proceso ocurrió la trágica masacre de 45 indígenas en Acteal, Chiapas, seguida en 1998 por otras matanzas en Chiapas y Guerrero, igual que acciones masivas del ejército y la policía que dieron como resultado ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales y tortura de civiles, entre otras graves violaciones de derechos humanos en el país.

Dejando por ahora de lado los términos de las subsecuentes negociaciones y sus resultados, los cuales abordaremos más adelante, lo cierto es que, la sola firma del Acuerdo de 1997 significó un logro notable para México. Así, nuestro país pudo concluir una negociación con una contraparte, cuyo peso económico y político en el mundo es innegable, "... en momentos en que la agenda comunitaria se encuentra sobrecargada de asuntos más prioritarios --tales como la expansión hacia Europa del Este, la reforma de los mecanismos de toma de decisiones en Bruselas o el lanzamiento de la moneda única."⁴³¹ Además, México cambió el esquema tradicional de negociación de la UE con terceros países y finalmente recibió condiciones diferentes a los demás de la región latinoamericana, logrando su objetivo de negociar la liberalización comercial sin mayores retrasos.

⁴³¹ Whitehead, Laurence; "Pobre México, tan lejos de Noordwijk ...", *op. cit.*, p. 40.

El AAECPyC⁴³² es el documento principal y representa, a partir de su entrada en vigor, y particularmente la aplicación de los Títulos II y IV, el nuevo cuadro jurídico e institucional de todas las relaciones de nuestro país con la UE. Está conformado por 60 artículos agrupados en ocho títulos y un anexo y su objetivo principal es, de acuerdo con su artículo 2:

... fortalecer las relaciones entre las Partes sobre la base de la reciprocidad y del interés común. A tal fin, el Acuerdo institucionalizará el diálogo político, fortalecerá las relaciones comerciales y económicas a través de la liberalización del comercio de conformidad con las normas de la OMC, y reforzará y ampliará la cooperación.

En este sentido, y como su nombre lo indica, contiene tres vertientes fundamentales: la concertación política, la cooperación y la asociación económica.

Por lo que se refiere al aspecto político, por primera en un Acuerdo entre México y la UE, como planteamos anteriormente, se incluye en su artículo 1 la cláusula democrática como fundamento del mismo: “el respeto a los principios democráticos y a los derechos humanos fundamentales, tal como se enuncian en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, inspira las políticas internas e internacionales de las Partes y constituye un elemento esencial del presente Acuerdo.” En el artículo 58 se establece que la violación de la misma es motivo para considerar el incumplimiento sustancial del Acuerdo. Respecto a este tema, cabe destacar que en el Acta Final se incluye la declaración unilateral que México realizó respecto a la cláusula democrática, en la cual se reproducen los siete principios que rigen la política exterior del país contenidos en el artículo 89 de su Constitución Política, adicionando lo siguiente:

Por su experiencia histórica y el supremo mandato de su Constitución Política, México expresa su plena convicción de que sólo la observancia del derecho internacional es fundamento de la paz y del desarrollo. Manifiesta, asimismo, que los principios de convivencia de la comunidad internacional, como se expresan en la Carta de las Naciones Unidas, los principios enunciados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los principios democráticos, son guía permanente de su participación constructiva en el quehacer internacional y son el marco

⁴³² SG; “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra”, *Diario Oficial*, Secretaría de Gobernación, México, 26 de junio de 2000, Segunda Sección, pp. 2-17.

de referencia que inspira su relación con la Comunidad y sus Estados miembros, regida por el presente Acuerdo, o en su relación con cualquier otro país o grupo de países.⁴³³

Asimismo, resalta el hecho de que por primera vez en un Acuerdo México-UE se incluye una referencia específica a la cooperación en los ámbitos de los derechos humanos, la democratización y los refugiados. El artículo 39 señala que dicha cooperación se centra en los siguientes aspectos: a) el desarrollo de la sociedad civil por medio de programas de enseñanza, formación y sensibilización de la opinión pública; b) medidas de formación y de información destinadas a ayudar a las instituciones a funcionar de manera más efectiva y fortalecer el Estado de Derecho; c) la promoción de los derechos humanos y de los valores democráticos.

Además del respeto de los derechos humanos y la democracia, el Acuerdo Global también establece institucionalizar e intensificar el diálogo político (Título II) de conformidad con la *Declaración Conjunta de México y la Unión Europea sobre Diálogo Político* contenida en el Acta Final y con los principios enunciados en el artículo 1. Las consultas incluyen encuentros periódicos a nivel presidencial, ministerial, de altos funcionarios y parlamentario orientados a abrir nuevas formas de cooperación a favor de los objetivos de todas las cuestiones bilaterales e internacionales de interés común y mediante el aprovechamiento al máximo de los canales diplomáticos. Las modalidades de las reuniones serán definidas por un Comité Conjunto.

La concertación política también permite a las Partes establecer posiciones comunes y emprender acciones conjuntas en temas internacionales y regionales, principalmente los concernientes a la seguridad, paz, democracia y derechos humanos y en la región centroamericana y el Caribe. Asimismo, fortalecer los mecanismos de diálogo y cooperación en los cuales ambos participan, tales como: las reuniones UE-Grupo de Río y la Cumbre América Latina y el Caribe-UE. De esta manera, se regulaba la práctica de antaño realizada al margen de los Acuerdos vigentes. Al respecto Marcela Szymanski sugiere que “uno de los objetivos implícitos de la UE es obtener el apoyo de México en sus iniciativas dentro de los organismos multilaterales, como las

⁴³³ IRELA; “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra”, *La Unión Europea y México ...*, op. cit., Anexo III, Documentos oficiales 1975-1997, pp. 345-346.

Naciones Unidas y sus órganos, donde México se hubiera colocado de oficio del lado de Estados Unidos.”⁴³⁴

En lo que se refiere a la vertiente de la cooperación (Título VI), el Acuerdo Global extendió a 29 el número de áreas previstas en su antecesor. Así, se contempla el desarrollo de la misma en los temas relacionados con los siguientes ámbitos: industrial, promoción de las inversiones, servicios financieros, pequeñas y medianas empresas (PyME), reglamentos técnicos y evaluación de la conformidad, aduanas, sociedad de la información, sector agropecuario, minería, energía, transportes, turismo, estadísticas, administración pública, lucha contra los estupefacientes, el lavado de dinero y control de los precursores químicos, ciencia y tecnología, formación y educación, cultura, audiovisual, información y comunicación, medio ambiente y recursos naturales, pesca, asuntos sociales y superación de la pobreza, cooperación regional, refugiados, derechos humanos y democracia, protección al consumidor, protección de datos y salud.

Con el fin de intensificar y perfeccionar la cooperación en los ámbitos referidos, el Acuerdo Global prevé instaurar un diálogo regular sobre las cuestiones económicas a través del Consejo Conjunto, mediante el intercambio y análisis de información, la supervisión de la aplicación de los acuerdos sectoriales, y la creación de otros nuevos, y la revisión periódica de la evolución de la materia (artículo 13).

Un elemento novedoso en esta vertiente es la denominada «cooperación triangular», es decir, el desarrollo de acciones conjuntas mediante proyectos de cooperación destinados a un tercer país, principalmente de Centroamérica y el Caribe, dándose prioridad al comercio intrarregional, a la promoción de la investigación científica y tecnológica, y al desarrollo de la infraestructura de las comunicaciones. Otro aspecto importante es que en 5 sectores (aduanas, investigación científica y desarrollo tecnológico, en educación, en medio ambiente y recursos naturales, y pesca) se prevé la posibilidad de establecer un acuerdo específico sobre la materia.

El Acuerdo también establece una «cláusula evolutiva» (artículo 43), por la cual las partes podrán ampliar el ámbito de la cooperación mutua mediante la extensión de

⁴³⁴ Szymanski, Marcela; “El nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea ...”, *op. cit.*, p. 28.

los temas, el aumento de los niveles de cooperación y la complementación de ésta con acuerdos relativos a sectores o actividades específicas.

En materia de asociación económica, las Partes firmaron el compromiso de crear una zona de libre comercio en bienes y servicios, es decir, que recíproca y progresivamente se eliminaran las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio bilateral de bienes y servicios, de conformidad con las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC)⁴³⁵ y teniendo en cuenta la sensibilidad de los mismos. Para la consecución de este fin, el AAECPyC, al igual que el Acuerdo Interino, establece las bases y el ámbito de aplicación para la negociación de las disciplinas específicas para lograr el comercio de bienes y de servicios (Título III), la liberalización de los movimientos de capital y pagos (Título IV), la apertura recíproca de los mercados de contratación pública, es decir, las compras gubernamentales, la adopción de leyes y políticas en materia de competencia y de protección a los derechos de propiedad intelectual (Título V) y el establecimiento de un procedimiento específico para la solución de controversias compatible con las normas de dicha organización internacional (artículo 50).

El capítulo comercial del Acuerdo es el que generó mayor interés en los negociadores mexicanos debido a que al concretarlo, es decir, al definir los alcances, ritmos y amplitud de las decisiones sobre liberalización, ello derivaría en el tan anhelado, desde el inicio, acuerdo de libre comercio con la UE. Sin embargo, éste no sería posible sino hasta después de la entrada en vigor del AAECPyC. Por eso, el Acuerdo Interino y la Declaración Conjunta tenían el objetivo de crear un mecanismo provisional para comprometer las pláticas comerciales antes de esto sucediera.

El Acuerdo Interino⁴³⁶ reproduce, de manera general, las grandes líneas de la vertiente económica y comercial del Acuerdo Global, salvo lo concerniente a los movimientos de capitales y de pagos y propiedad intelectual, y permitiría iniciar las conversaciones en los ámbitos que son competencia exclusiva de las instituciones

⁴³⁵ De manera especial con el artículo XXIV del AGAAC, referente a uniones aduaneras y zonas de libre comercio en materia de bienes y con el artículo V del del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) –en inglés General Agreement Trade of Services, GATS–, relativo a la integración económica de servicios, los cuales forman parte del Acuerdo por el cual se estableció la OMC en 1994.

⁴³⁶ IRELA; “Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos, por una parte y la Comunidad Europea, por otra”, *La Unión Europea y México ...*, op. cit., Anexo III, Documentos oficiales 1975-1997, pp. 347-355.

comunitarias (comercio de bienes, compras gubernamentales, política de competencia) y, en particular, adoptar decisiones en materia de liberalización comercial (Título II), a través de la conformación del Consejo Conjunto.

Por su parte, la Declaración Conjunta, incluida en el Acta Final⁴³⁷, establece el compromiso de México y la UE de celebrar negociaciones sobre los temas de competencia mixta en materia comercial, es decir, comercio de servicios, movimientos de capital y de pagos y propiedad intelectual de manera paralela con las negociaciones para la liberalización del comercio previstas en el Acuerdo Interino.

De esta manera, las negociaciones comerciales serían comprometidas, simultáneamente en los sectores de competencia comunitaria, con el Acuerdo Interino, y los de responsabilidad de los Estados miembros de la UE, con la Declaración Conjunta, antes de la entrada en vigor del Acuerdo Global.

Para administrar y cumplir con los objetivos y disposiciones del AAECPyC, y provisionalmente del Acuerdo Interino, las Partes crearon un marco institucional conformado por tres clases de órganos: el Consejo Conjunto, el Comité Conjunto y los Comités Especiales.

El Consejo Conjunto México-UE sustituye a la Comisión Mixta de los Acuerdos de 1975 y 1991, es el responsable de supervisar la aplicación del Acuerdo, con facultades de decisión en los temas previstos por el Acuerdo Interino.⁴³⁸ Es un órgano aunque tripartito, desigual debido a que mientras la Unión ostenta dos tercios de la representación (miembros del Consejo de la UE y de la Comisión), nuestro país sólo uno (funcionarios a nivel ministerial).⁴³⁹ Es presidido de manera alternada por México y por la UE y se reúne periódicamente, al menos una vez al año en la Ciudad de México

⁴³⁷ El Acta Final contiene 7 Declaraciones Conjuntas y 4 Declaraciones Unilaterales, las cuales se refieren a las interpretaciones de algunos de los artículos tanto del Acuerdo Global como del Interino que hacen las Partes, las cuales deben tomarse en cuenta durante la aplicación del nuevo Acuerdo; por ejemplo, la que se refiere a los principios constitucionales en materia de política exterior que incluyó México. IRELA; “Acta Final”, *Ibidem*, pp. 340-347.

⁴³⁸ Liberalización progresiva y recíproca del comercio de bienes y servicios, el calendario para la supresión progresiva y recíproca de restricciones respecto a movimientos de capital y pagos entre las Partes, asegurar una adecuada y efectiva protección en materia de propiedad intelectual, tomando en cuenta, en particular, las convenciones multilaterales relevantes y, un procedimiento específico para la solución de controversias relacionadas con los temas anteriores.

⁴³⁹ Mansilla y Mejía, María Elena; “El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y la solución de controversias”, *Relaciones Internacionales*, *op. cit.*, No. 88, enero-abril de 2002, p. 87

o en Bruselas, y de manera extraordinaria cuando así se requiere. Cuando el Acuerdo Interino se extinguiera y entrara en vigor el Acuerdo Global, se crearía el Consejo Conjunto de éste, el cual además de adoptar como suyas las decisiones en las materias previstas por el primero, sería el instrumento para desarrollar el diálogo político y estaría encargado de evaluar la relación bilateral, ampliar y actualizar la cooperación en los sectores previstos en el Acuerdo Global o decidir el desarrollo de la misma en nuevas áreas.

El Comité Conjunto es el órgano auxiliar del Consejo y tiene su misma composición; se encarga de preparar las reuniones de éste y de otras funciones que le delega. Los Comités Especiales son foros de discusión entre los servicios técnicos responsables de la aplicación de los diferentes capítulos del Acuerdo; se encargan del estudio de temas específicos, por lo cual puede haber tantos como asuntos puedan surgir.⁴⁴⁰ El objetivo de estos comités, los cuales se reúnen anualmente, no es solamente permitir un intercambio de información sobre los sistemas respectivos, sino también buscar soluciones concretas a los problemas enfrentados por los operadores económicos.

Una novedad en el AAECPyC respecto a los acuerdos suscritos por la UE con otros países de América Latina es la inclusión de una «cláusula de seguridad nacional» (artículo 52)⁴⁴¹, la cual establece que ninguna de las disposiciones del mismo puede ser obstáculo para que una de las Partes tome las medidas que considere pertinentes para evitar la difusión de información contraria a los intereses de su seguridad y garantizar ésta en caso de guerra, conflictos internos graves o tensión mundial con el fin de promover la paz y la estabilidad internacionales. En este sentido, se excluye de la liberalización comercial el sector de armamentos.

4.2.2.4. La concreción del acuerdo comercial

Entre la opinión pública mexicana existe la percepción de que el documento jurídico que norma las relaciones de México con la UE es el denominado Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM) y no el Acuerdo Global, el

⁴⁴⁰ *Ibidem*, p. 87.

⁴⁴¹ Sanahuja, José Antonio; "México y la Unión Europea ...", *op. cit.*, p. 366.

cual prácticamente se desconoce, y de que la negociación y la conclusión del acuerdo de libre comercio fue una acción o una política aislada. Esto es sin duda porque, al contrario de los asuntos políticos los cuales fueron más difundidos en los círculos europeos que en nuestro país, las negociaciones comerciales recibieron mayor atención de la prensa mexicana. Los funcionarios de la administración de Ernesto Zedillo hicieron gala de ellas como la parte más importante del Acuerdo con la UE. “El 17 de octubre de 1996, el Secretario de Comercio, Herminio Blanco, declaraba en México que la negociación era únicamente comercial, aunque reconocía que se tratarían algunos puntos políticos antes de avanzar en la negociación comercial.”⁴⁴² De esta manera, no es casual que ésta haya estado dirigida por la Secofi y no por la cancillería mexicana, la cual tuvo un papel muy limitado en este proceso, reducido únicamente al cabildeo ante los gobiernos de los Estados miembros de la UE, y que se haya desplegado un gran número de economistas y no de diplomáticos de carrera, sino de economistas.⁴⁴³

Tal percepción es errónea y por ello, antes de abordar este apartado, si bien ya lo hemos mencionado anteriormente, consideramos necesario enfatizar algunas precisiones al respecto.

En 1997 México y la UE firmaron el AAECPyC y el Acuerdo Interino. Este último sólo tendría una vigencia temporal, hasta que concluyeran las negociaciones comerciales; después, al extinguirse subsiste un solo acuerdo integral, es decir, el AAECPyC. Así, no hay otro instrumento jurídico formal como tal, pues éste ya fue suscrito y lo que se requería es únicamente concretar su vertiente de asociación económica --es decir, definir los alcances, ritmos y amplitud de las decisiones sobre liberalización— para que pudiera finalmente entrar el vigor, luego de ser ratificado en su totalidad por las instancias correspondientes, y así se adoptaran formalmente los compromisos contraídos. Este último proceso de negociación daría como resultado el

⁴⁴² Citado por Sberro, Stephan; “Las relaciones entre México y la Unión Europea:...”, *op. cit.*, p. 91

⁴⁴³ La delegación mexicana se conformó por lo menos con 75 personas --número que contrasta con los 20 europeos--, encabezada por Herminio Blanco, titular de la Secofi, quien fue uno de los principales promotores del TLCAN, así como por Jaime Zabłudovsky, quien fuera también uno de los principales artífices de la extensa red de TLC de México en su calidad de subsecretario para Negociaciones Internacionales, siendo nombrado por el Presidente Ernesto Zedillo en 1998 Embajador de México ante la UE. Además, cabe destacar que el Secretario de Relaciones Exteriores durante la primera parte de la administración zedillista, José Ángel Gurría (1994-1996) y Manuel Armendáriz, antes Embajador de México en Bruselas, no son diplomáticos de carrera, sino expertos en temas económicos.

acuerdo comercial entre las Partes o TLCUEM, como lo conocemos, en virtud de que meta fundamental en el aspecto económico del Acuerdo Global es crear una zona de libre comercio entre México y la UE.

Así, en realidad nuestro país no celebró propiamente un tratado comercial, sino un Acuerdo de mayor envergadura y complejidad de la que puede tener éste.⁴⁴⁴ Esto es, un documento que además de este pilar, contiene otros dos de suma importancia: uno de concertación política y otro de cooperación, mismo que cubre una gran variedad de sectores; además, también dota de mayores compromisos a las Partes y de amplia capacidad de decisión a su marco institucional.

Después de la firma del Acuerdo Global, el Acuerdo Interino y la Declaración Conjunta, traducidos en los 11 idiomas oficiales⁴⁴⁵, inició una nueva etapa: la ratificación de los parlamentos nacionales de los 15 Estados miembros de la UE, del Senado mexicano y del Parlamento Europeo; sin embargo, este proceso no sería fácil y llevaría algún tiempo más.

Dado que el Acuerdo Interino reúne sólo temas de competencia comunitaria, no necesitaría la aceptación de los órganos legislativos de los 15 Estados miembros de la UE, sino únicamente del Parlamento Europeo y del Senado mexicano; sin embargo, el Acuerdo Global, por ser de tipo mixto, es decir, además de dichos temas contiene aquéllos en los cuales los Estados miembros de la UE conservan su soberanía, tenía que ser ratificado por los 17 parlamentos. Previendo esta demora, México y la UE plantearon la posibilidad de iniciar la negociación para la liberalización comercial lo más rápido posible y poner en vigor sus resultados una vez cumplidos con los requisitos internos de ambos. Así, el Parlamento Europeo concluyó mediante una «recomendación» que en un primer momento sólo se aprobaría el Acuerdo Interino, mientras que para hacer lo mismo con el AAECPyC era necesario esperar los resultados de las negociaciones comerciales.⁴⁴⁶ Una vez concluidas éstas, la vigencia del Acuerdo Interino terminaría y se extinguiría para entrar en vigor el Acuerdo Global, el cual prevalece y gobierna la nueva relación bilateral.

⁴⁴⁴ Mansilla y Mejía, María Elena; “El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación ...”, *op. cit.*, p. 85-86.

⁴⁴⁵ Español, alemán, danés, francés, finés, griego, inglés, italiano, neerlandés, portugués y sueco.

⁴⁴⁶ Szymanski, Marcela; “El nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea ...”, *op. cit.*, pp. 23-24.

El Acuerdo Interino fue aceptado por unanimidad por el Senado mexicano el 21 de abril de 1998 y por mayoría por el Parlamento Europeo el 13 de mayo del mismo año. Así, dicho documento sirvió de mecanismo de «vía rápida» para emprender la negociación en materia comercial. El 25 de mayo el Consejo adoptó las directivas de negociación relativas al *Proyecto de Acuerdo de liberalización del comercio entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, de una parte, y México, por otra*, y el 29 de junio una decisión relativa a su conclusión, la cual permitió la entrada en vigor del Acuerdo Interino el 1º de julio de 1998.

Sobre esta base, el Consejo Conjunto UE-México del Acuerdo Interino se estableció por primera vez el 14 de julio de 1998. Esta reunión, presidida por el ministro austriaco de Asuntos Exteriores, Wolfgang Schüssel, Presidente en turno del Consejo de la UE, y con la participación del Vicepresidente de la Comisión, Manuel Marín, de los Secretarios de Relaciones Exteriores y de Comercio de México, Rosario Green (1996-2000) y Herminio Blanco, respectivamente, y de los ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UE, marcó el acto que permitiría el inicio formal de las rondas de negociación sobre la liberalización de los intercambios comerciales bilaterales.

Del 30 de septiembre al 2 de octubre de 1998 se realizó una reunión preparatoria en México para acordar el programa de trabajo y la estructura de las negociaciones. Mientras tanto, con el fin de buscar la aprobación del Acuerdo Global por parte de los parlamentos europeos y facilitar el proceso de negociación del acuerdo de libre comercio mediante el respaldo de sus gobiernos, el Presidente Ernesto Zedillo efectuó una gira por Europa en octubre de 1998. En todas sus visitas, el Ejecutivo mexicano promovió además los avances políticos, económicos y sociales del país con el fin de mantener la confianza de los inversionistas europeos para incrementar sus capitales en determinados sectores.⁴⁴⁷

Los negociadores mexicanos y europeos acordaron realizar rondas de conversaciones alternativamente en la Ciudad de México y en Bruselas con un lapso entre una y otra de cuatro a seis semanas, tiempo en el cual realizarían consultas

⁴⁴⁷ Chanona Burguete, Alejandro; “Efectos de la visita del Presidente Ernesto Zedillo a Inglaterra y Portugal”, *Boletín de Política Exterior de México*, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, No. 4, septiembre-octubre 1998, pp. 1 y 7-8.

internas. Para ello, se instituyó un «grupo negociador», encargado de conducir y coordinar todo el proceso de negociación. Asimismo, se organizaron comités técnicos y mesas de trabajo encargados de las conversaciones para cada uno de los temas del acuerdo de libre comercio: acceso a mercados (incluye productos industriales, agropecuarios y pesqueros), reglas de origen, normas técnicas, normas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardas, inversión y pagos relacionados, comercio de servicios, compras del sector público, competencia, propiedad intelectual y solución de controversias. De las conclusiones de todos estos equipos resultarían los respectivos textos acordados y las decisiones que se tomarían en el seno del grupo negociador.

Así, del 9 de noviembre de 1998 al 24 de noviembre de 1999 se llevaron a cabo 9 rondas de negociaciones.⁴⁴⁸ Durante las tres primeras se avanzó en las materias relativamente más fáciles (compras gubernamentales, propiedad intelectual, competencia y normas), y en esta última se comenzaron a tratar los principales temas de la liberalización comercial: la desgravación arancelaria y las reglas de origen. Pero los mayores problemas surgieron a partir de la cuarta reunión debido a las controversias que generó la denominada «paridad TLCAN» que propuso la UE, es decir, liberalizar el total de sus exportaciones industriales el mismo año que lo harían los socios norteamericanos de México. En este sentido, la Comisión planteó liberalizar el 82% de los bienes a la entrada en vigor del Acuerdo y el 18% restante en 2003. México no aprobó tal esquema porque ello significaba abrir por completo y de manera drástica su mercado simultáneamente a 17 países. Además manifestó, desde el inicio de las negociaciones, que dada la asimetría en el nivel de desarrollo entre ambas economías, era necesario que la nuestra contara con plazos de desgravación arancelaria más largos en algunos sectores. Después de intensos jalones entre una y otras posturas, finalmente las Partes convinieron que la UE concluiría su liberalización comercial en 2003; mientras que México lo haría hasta 2007, y en sectores como el agropecuario hasta 2010.⁴⁴⁹

⁴⁴⁸ Primera, 9-13/nov/1998, Cd. de México; Segunda, 8-12/ene/1999, Bruselas; Tercera, 8-12/mar/1999, Bruselas; Cuarta, 12-16/abr/1999, Cd. de México; Quinta, 17-21/may/1999, Bruselas; Sexta, 16-22/jun/1999, Cd. de México; Séptima, 19-23/jul/1999, Bruselas; Octava, 7-15/oct/1999, Cd. de México; Novena, 8-24/nov/1999, Bruselas. Esta última debía concluir formalmente el 10 de noviembre, pero se prolongó con reuniones extraordinarias

⁴⁴⁹ López Roldán, Mario; «El acuerdo de libre comercio México-UE: una asociación económica sin precedentes», *El Mercado de Valores*, Nacional Financiera, México, Año LV, Núm. 7, julio 2000, p. 28

Oficialmente, como ha sido práctica común en la negociación de los tratados de libre comercio que México ha signado con otros países, paralelamente a las conversaciones formales se llevó a cabo un intenso y amplio proceso de consulta con el Senado de la República y con los representantes de los sectores productivos del país a través de reuniones con la Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior (Coece) y el Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales, en el cual están representados los sectores laboral, agropecuario, industrial, comercial y académico. A este grupo se le denominó el “cuarto de junto”, en alusión a que acompañaron a los negociadores en todas las rondas e hicieron el seguimiento de las mismas.⁴⁵⁰ Sin embargo, los empresarios y los legisladores mexicanos hicieron patente la desinformación sobre los términos de la negociación del Acuerdo gestionado.⁴⁵¹

Al cabo de 12 meses y medio, el 24 de noviembre de 1999, concluyeron formalmente las conversaciones técnicas del acuerdo comercial entre México y la UE, cuyos resultados conformaron el contenido del TLCUEM (ver Cuadro 17). Ese mismo día, el secretario Herminio Blanco y el comisario Pascal Lamy “celebraron el fin de las negociaciones comerciales calificando al acuerdo como un pacto sin precedentes con el que ambas partes resultaban ganadoras.”⁴⁵²

Cabe destacar que el TLCUE es, en última instancia, la suma de los textos provenientes de dos resoluciones directivas, denominadas «Decisiones» –las cuales resumen los resultados de las negociaciones comerciales--, realizadas el 23 de febrero de 2000 en Bruselas y el 24 en Lisboa:

- Decisión 2/2000 del Acuerdo Interino en materia comercial⁴⁵³ fue adoptada el 23 de marzo del mismo año por el Consejo Conjunto. En ésta se establece que

⁴⁵⁰ Zabludovsky Kuper, “Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea”, *El Mercado de Valores*, *op. cit.*, Año LX, No. 6, junio de 2000, pp. 18-19.

⁴⁵¹ Calderón Salazar, Jorge A., “Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea. Análisis, crítica y propuestas”, *El Mercado de Valores*, *op. cit.*, Año LX, No. 7, p. 14, y Rosas, María Cristina; “Tratado a las prisas. Capitulación y desinformación”, *op. cit.*, p.13

⁴⁵² López Roldán, Mario; “El acuerdo de libre comercio México-UE ...”, *op. cit.*, p. 28.

⁴⁵³ SG; “Decisión No. 2/2000 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino sobre Comercio y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, *Diario Oficial*, *op. cit.*, 26 de junio de 2001, Segunda Sección, p. 60-83. Cubre 8 Títulos (disposiciones generales, libre circulación de bienes, compras del sector público, competencia, mecanismos de consulta para asuntos de propiedad intelectual, solución de controversias, obligaciones específicas del Comité Conjunto referentes al comercio y cuestiones relacionadas con el

entrarían en vigor el 1º de julio los compromisos necesarios para la puesta en marcha de: la progresiva y recíproca liberalización del comercio de bienes, la apertura de los mercados de compras gubernamentales para ambas Partes, el establecimiento de mecanismos de cooperación en materia de competencia, un mecanismo de consultas con miras a alcanzar soluciones mutuamente satisfactorias en caso de dificultades en la protección de la propiedad intelectual y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias.

- Decisión 2/2001 de aplicación de los artículos 6,9,12 (2) (b) y 50 del Acuerdo Global⁴⁵⁴, fue adoptada por el Consejo Conjunto México-UE de este Acuerdo, reunido por primera vez el 27 de febrero de 2001. Con base en ésta, el 1º de marzo de 2001 entraron en vigor los compromisos necesarios para la puesta en marcha de: la progresiva y recíproca liberalización del comercio en materia de servicios, en conformidad con el artículo V del AGCS, la progresiva liberalización de las inversiones y pagos relacionados, asegurar una adecuada y efectiva protección a los derechos de propiedad intelectual y el establecimiento de un mecanismo de solución de controversias.

En este sentido, María Elena Mansilla sostiene que es errónea la concepción de que son 3 los documentos que fundamentan las relaciones entre México y la UE, ya que en realidad son 4 los instrumentos básicos: el Acuerdo Global, el Acuerdo Interino, la Decisión 2/200 del Consejo Conjunto del Acuerdo Interino y la Decisión “1” (2/2001) del Consejo Conjunto del Acuerdo Global.⁴⁵⁵

comercio y disposiciones finales), los cuales, agrupan, a su vez, 11 capítulos (acceso a mercados, normas técnicas, normas sanitarias y fitosanitarias, salvaguardias, inversión y pagos relacionados, comercio de servicios, competencia, propiedad intelectual, y solución de controversias).

⁴⁵⁴ SG; “Decisión del Consejo Conjunto del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros”; *Diario Oficial*, *op. cit.*, 26 de junio de 2001, Segunda Sección, pp. 17-59.

⁴⁵⁵ Szymanski, Marcela; “El nuevo acuerdo entre México y la Unión Europea ...”, *op. cit.*, pp. 86-87.

Cuadro 17

PRINCIPALES PUNTOS DE LAS ÁREAS TEMÁTICAS DEL TLCUEM

I. Acceso a mercados	<p>Productos industriales</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Eliminación gradual y recíproca de aranceles de importación. ▪ Acceso preferencial de las exportaciones mexicanas en el SGP. ▪ Se eliminarán las prohibiciones y restricciones cuantitativas (licencias de importación y exportación), pero se conservará el derecho que adoptar medidas necesarias para proteger la salud humana, animal o vegetal, la conservación de los recursos naturales, o la moral pública. <ul style="list-style-type: none"> ▪ La UE finalizará de liberalizar todos sus sectores industriales en 2003 (el 82% 1º de julio de 2000, y el 18% restante en cuatro etapas iguales. La primera a la entrada en vigor el Acuerdo y las otras tres el 1º de enero de cada año sucesivo para concluir la liberalización la misma fecha en 2003). ▪ Para México, se contemplan 4 plazos de desgravación: (el 47.6% del valor de las importaciones procedentes de la UE se liberalizarán a la entrada en vigor del Acuerdo; el 5.1% en cuatro cortes anuales los cuales concluirían el 1º de enero de 2003; el 5.6% en seis cortes anuales hasta el 1º de enero de 2005 y; el 41.7% restante en ocho cortes anuales hasta el 1º de enero de 2007. ▪ México logró que sectores, como el de los automóviles, autopartes y prendas de vestir, se negociaran en periodos de relajación de las reglas comunitarias para dar tiempo a que la industria mexicana se adapten a los estándares de la UE. <p>Productos agropecuarios</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ 95% de las exportaciones agrícolas de México a la UE gozarán de acceso preferencial. ▪ Se establece una desgravación lineal de 10 años, cuyo calendario es el siguiente: el 56.9 de las importaciones comunitarias procedentes de México se liberalizarán a la entrada en vigor del Acuerdo, 9.72% en 2003, 1.82% en 2008, 2.11% en 2010. Respecto a las mexicanas originarias de la UE, 26.8% a la entrada en vigor del Acuerdo, 5.2% en 2003, 1.87% en 2008, 3.96 en 2010. El resto de los productos se concentraría en una lista de espera para productos protegidos. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Entre los productos mexicanos beneficiados por esta liberalización destacan algunas de las exportaciones agrícolas importantes como jugo de naranja concentrado, aguacates y flores cortadas. ▪ Importantes productos europeos, como vinos, bebidas alcohólicas y aceite de oliva, se beneficiarán en poco tiempo. <p>Productos pesqueros</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Los plazos acordados son similares a los agropecuarios: un grupo de productos se desgrava totalmente el 1º de julio de 2000; otros el 1º de enero de 2003, 2008 y 2010. En este último año el Acuerdo liberaliza el 99% del volumen del comercio bilateral de productos pesqueros. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se establecen cuotas con acceso preferencial para un grupo de productos de interés exportador mexicano, como el atún.
II. Reglas de origen	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las reglas de origen determinan las preferencias arancelarias que se otorgan a los bienes de México y la UE, los cuales abarcan los plenamente obtenidos en sus territorios, los elaborados con insumos originarios, o no, siempre y cuando sean transformados de manera significativa en el territorio de alguna de las Partes. <ul style="list-style-type: none"> ▪ Se negociaron reglas de origen que garanticen que los beneficios del Acuerdo permanezcan en la región. ▪ Se negociaron reglas de origen sensibles para aquellos sectores difíciles de identificar, tales como: el textil, el sector de transporte y autopartes, productos electrodomésticos, del calzado, químicos y plásticos. <ul style="list-style-type: none"> ▪ El universo de reglas de origen está compuesto por más de 1,200. ▪ Las reglas de origen de la UE serán aplicables a todos los productos agrícolas y pesqueros incluidos en el acuerdo.

III. Medidas sanitarias y fitosanitarias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se reconocen estas medidas para proteger la vida o salud humana, animal o vegetal contra riesgos que surjan de enfermedades, plagas o contaminantes, siempre y cuando sean justificadas científicamente y no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio. ▪ Se establecerá un subcomité especializado que se reunirá cada año para intercambiar información, identificar y facilitar la solución a problemas de acceso, promover la equivalencia de normas entre México y la UE e impulsar el reconocimiento de zonas libres de enfermedades.
IV. Medidas relativas a la Normalización	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Las Partes conservan el derecho de establecer los niveles de protección necesarias para salvaguardar sus intereses por motivos de seguridad nacional, de salud humana, animal o vegetal y del medio ambiente, siempre y cuando no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio. ▪ Se establece un comité especial para fomentar la cooperación en: intercambio de información sobre sistemas de normalización y solución de problemas de acceso relacionados con normas técnicas.
V. Salvaguardas.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Este mecanismo permite hacer frente a situaciones de emergencia que pudieran surgir ante un aumento significativo en las importaciones de un producto que cause daño grave o amenace causar daño a los productores nacionales de ese producto. ▪ Se podrán aplicar (por un período máximo de 3 años) mediante la elevación temporal de aranceles a fin de brindar alivio temporal a determinado sector. ▪ La aplicación de una salvaguardia requerirá en todos los casos de compensación; si no se lograse un acuerdo sobre su monto se podrá adoptar una medida con efectos equivalentes para compensar el daño comercial.
VI. Compras del sector público	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Acuerdo establece compromisos en 4 áreas principales: reglas para la realización de licitaciones, procedimientos de impugnación de licitaciones, definición del universo de entidades públicas y sectores que estarán sujetos a estas disciplinas, y un órgano encargado de promover las oportunidades de negociación en el sector. ▪ El ámbito de aplicación serán las adquisiciones de bienes y servicios, incluyendo los de construcción, cuyo valor exceda ciertos umbrales y que realicen las entidades y empresas gubernamentales que se encuentren en las listas incluidas en el TLCUEM. ▪ Los exportadores mexicanos de productos y servicios a entidades y empresas del sector público de la UE recibirán mejores condiciones de acceso que los demás socios comerciales de la UE a las 10,000 entidades y empresas públicas que realicen compras por 400 millones de dólares al año. Asimismo, gozarán de trato nacional. ▪ Abarcará las compras de las dependencias y empresas públicas del gobierno federal de México, así como las entidades de los gobiernos centrales y empresas paraestatales de los Estados miembros y del órgano ejecutivo de la UE. ▪ México tendrá una reserva transitoria por 7 años para las compras de PEMEX, CFE, la construcción del sector no energético y la adquisición de medicamentos no patentados. ▪ El capítulo entra en vigor cuando la UE entregue estadísticas desagregadas para las compras públicas que realizan 150 de sus empresas.
VII. Competencia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ El Acuerdo incluye este mecanismo para asegurar el cumplimiento de las legislaciones de ambas Partes. ▪ Para garantizar un ambiente propicio para la actividad empresarial, se promoverá la competencia y se combatirán las prácticas monopólicas. ▪ Se establecerá un grupo de trabajo para promover la cooperación técnica e intercambio de información, coordinar la realización de estudios en la materia y consultas específicas y considerar asuntos sobre la relación entre las políticas y leyes de competencia y el comercio para evitar la aplicación de medidas que restrinjan el comercio bilateral.

VIII. Comercio de servicios	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La liberalización incluirá todos los sectores --excepto los servicios audiovisuales, aéreos, incluida la transportación nacional e internacional, y el cabotaje marítimo— y se realizará progresivamente en un periodo no mayor a 10 años. Entre los más importantes se encuentran: los financieros, telecomunicaciones, distribución, energía, turismo y medio ambiente. ▪ Los prestadores de servicios mexicanos podrán acceder al mercado de servicios de la UE sin restricciones que limiten el número de operaciones o de prestadores, con gozo de trato nacional y trató de nación más favorecida. ▪ Se consolidará el grado de apertura vigente en las respectivas legislaciones nacionales para garantizar que ninguno de los países lleve a cabo una legislación más restrictiva. ▪ Se aplicará la prestación de servicios transfronterizos y la inversión en este sector, excepto por lo que se refiere a audiovisuales, transporte aéreo y cabotaje marítimo, sectores que quedan excluidos de las disciplinas de este capítulo.
IX. Inversión y pagos relacionados	<ul style="list-style-type: none"> ▪ En este capítulo se incluyen la IED, la inversión inmobiliaria y las operaciones en valores. ▪ La liberalización de las inversiones iniciará en tres años, mientras que para los pagos relacionados con inversiones iniciará a partir de la entrada en vigor del acuerdo de libre comercio. ▪ No se adoptará una legislación adicional a la IED, sino que se consolidará la apertura plasmada en las legislaciones nacionales actuales. ▪ Para México, no implicará una apertura adicional a la IED en ningún sector. ▪ Se retirarán los compromisos internacionales en materia de inversión. ▪ Se implementará un mecanismo para promover la inversión recíproca a través del intercambio de información para identificar oportunidades de negocios y la legislación correspondiente. ▪ Se busca desarrollar un marco legal favorable para la inversión con base en la negociación de los acuerdos para evitar la doble tributación en los Estados miembros de la UE. ▪ Se establece el compromiso de promover de manera conjunta la inversión particularmente en las PYME. ▪ Se preserva el derecho de adoptar medidas de salvaguarda por problemas relacionados con las políticas cambiaria y monetaria o de balanza de pagos.
X. Propiedad intelectual	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se establece la protección de la propiedad intelectual (incluyendo patentes, marcas y derechos de autor) al más alto nivel de los estándares internacionales. ▪ Se establecerán obligaciones, conforme a las legislaciones, sobre adquisición, conservación y ejecución de los derechos de propiedad intelectual. ▪ Se establece un mecanismo de consulta y un comité especial para extender asuntos y desacuerdos en la materia, conservando el derecho de acudir al mecanismo de solución de controversias establecido por el acuerdo. ▪ Se confirman las obligaciones y derechos en los tratados y convenciones internacionales suscritos.
XI. Solución de controversias	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Se prevé un mecanismo de solución de controversias con procedimientos ágiles y transparentes entre Estado y Estado para prevenir o dirimir conflictos derivados de la aplicación o interpretación de las disposiciones del Acuerdo, o cuando una Parte considere que una medida vigente resulta incompatible con las tales disposiciones. ▪ Se concede prioridad a la conciliación como forma de resolver las controversias. ▪ Se preserva el derecho de apelar al mecanismo de solución de controversias previsto en la OMC. ▪ En caso de que la Parte demandada no cumpla con la decisión del panel arbitral, se podrán suspender temporalmente beneficios acordados.

FUENTE: Elaborado con información de los siguientes documentos: Secofi, *Estructura de negociación*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México, 2000, <http://www.secofi-snci.gob.mx>, Chanona Burguete, Alejandro; "La política exterior de México hacia la Unión Europea", Uscanga, Carlos (Coord.); *Los nuevos desafíos de la política exterior de México en los escenarios regionales*, Institución Paradigma de Actividades Científico Culturales, S.C., México, 2001, pp. 159-180, y Zabludovsky Kuper, Jaime; "Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea", *op. cit.*, pp. 12-19.

El siguiente paso después de la conclusión de la negociación comercial sería la aprobación de los resultados de la misma. Debido a los distintos niveles de competencia jurídica que existen en la UE la aprobación de la totalidad de los temas de dicho documento por esta parte no fue integral y simultánea. Por un lado, los capítulos de competencia comunitaria (comercio de bienes, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, normas, salvaguardias, compras del sector público, competencia y solución de controversias) fueron aprobados por el Parlamento Europeo el 16 de marzo de 2000 y por el Consejo Europeo de Asuntos Generales el 20 del mismo mes, y entrarían en vigor el 1º de julio de 2000. Por otro, para los de competencia mixta (comercio de servicios, inversión y pagos relacionados, y propiedad intelectual) sería preciso concluir el procedimiento de aprobación de los órganos legislativos de los Estados miembros de la UE.⁴⁵⁶

El Parlamento Europeo ratificó el Acuerdo Global el 6 de mayo de 1999 y los órganos legislativos de las 15 naciones de la Unión lo harían en el curso del año 2000. Por su parte, en México, el 20 de marzo de 2000, el Senado de la República ratificó dicho Acuerdo y aprobó los resultados de la negociación comercial, con 89 votos a favor, 11 en contra y 2 abstenciones. La oposición provino del PRD, el cual sólo aceptó la cláusula democrática y los capítulos de concertación política y cooperación, rechazando el acuerdo comercial al grado que exigió la renegociación del mismo. Al respecto, el Senador Jorge Calderón, señaló que éste "... no refleja un trato equilibrado y justo en beneficio del pueblo de México, de sus trabajadores y de sus empresarios bajo criterios sociales y ambientales que sean del interés de la nación."⁴⁵⁷

La rapidez con la cual se concretó y aprobó el acuerdo comercial, porque así lo demandaban los tiempos políticos, también fue causa de severas críticas por parte de la oposición y de algunos analistas. Al respecto, destaca la declaración del entonces candidato presidencial de Alianza por México en las elecciones de 2000, Cuauhtémoc Cárdenas:

Los negociadores mexicanos reprodujeron las mismas deficiencias que en su tiempo tuvo el TLCAN, firmando tratados de libre comercio con precipitación política y con desprotección para

⁴⁵⁶ Zabludovsky Kuper, Jaime; "Resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea", *op. cit.*, p. 19.

⁴⁵⁷ Calderón Salazar, Jorge A., "Tratado de Libre Comercio México-Unión Europea ...", *op. cit.*, p. 16.

los productores nacionales, actuando con una visión inmediateista. Con tal de suscribirlo en los tiempos que marcaba el reloj político, en la negociación del TLCUE se sacrificaron objetivos estratégicos nacionales y regionales, y el equipo de negociadores mexicanos no promovió cláusulas, normas, criterios ni reservas legales y constitucionales que compensaran las asimetrías y diferencias de desarrollo entre México y la UE.⁴⁵⁸

En la misma tesitura, Cristina Rosas señala que el Acuerdo con la UE fue negociado “a las prisas”:

México capituló con la cláusula democrática, con las concesiones a los países europeos y todo ello en reuniones maratónicas en torno a las cuales surgen muchas preguntas. [...] Un acuerdo correctamente negociado, defendiendo los verdaderos espacios que Europa occidental ocupa en el comercio y la inversión que llega a México, habría sido más benéfico al amparo de la prudencia. Porque de otra manera, México proyecta la imagen de un país capaz de aceptar cualquier cosa, con tal de anunciar que posee un acuerdo comercial con la Unión Europea. En adelante, ello podría llevar a otras potencias a exigir más concesiones comerciales y en materia de inversión a México, sin ofrecer la tan necesaria reciprocidad.

El 23 de marzo de 2000, en el marco de la Cumbre de la Comisión Europea dedicada al empleo, en Lisboa, el jefe del Ejecutivo mexicano, Ernesto Zedillo, el primer ministro anfitrión, Antonio Gutiérrez, en su calidad de Presidente del Consejo Europeo en turno, el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi y los líderes de 13 de los 15 Estados miembros de la UE⁴⁵⁹, firmaron la denominada *Declaración de Lisboa*, la cual además de reafirmar el compromiso de ampliar y profundizar las relaciones entre México y la UE consagrado en el Acuerdo Global, marca la conclusión del proceso de negociación y aprobación del capítulo económico del Acuerdo Global, es decir, el TLCUEM.

Con la aprobación de los resultados comerciales, y conforme a lo establecido en la Decisión 2/2000, el 1º de julio de 2000 entró en vigor la parte del Acuerdo Global en materia de liberalización del comercio de bienes. Sin embargo, faltaba la ratificación de dicho Acuerdo (y la Decisión 2/2001) por parte de la Cámara Baja de Italia para entrar en vigor los capítulos relacionados con el comercio de servicios, los movimientos de capital y pagos relacionados y propiedad intelectual, así como las vertientes de diálogo político y cooperación. Este país retrasó su venia debido a la desconfianza sobre la

⁴⁵⁸ Citado por Peñaloza Méndez, Andrés; “Consideraciones sobre la política exterior durante la administración zedillista”, Solís de Alba, Ana Alicia, et.al. (Coords.); *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista*, Editorial Ítaca, México, 2001, p. 25.

⁴⁵⁹ Sólo faltaban Italia y Luxemburgo.

falta de respeto a los derechos humanos y la democracia en nuestro país. La entonces Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, tuvo que viajar a Roma para convencer a los parlamentarios italianos de los avances de la promoción y defensa de los derechos humanos en México; sin embargo condicionaron su voto a los resultados del proceso electoral del 2 de julio de 2000. Días después, el 18, por fin ratificaron definitivamente el Acuerdo.

Así, después de tres años de su firma, finalmente el 1º de octubre de 2000 entró en vigor el AAECPyC entre México y la UE. El 27 de febrero de 2001, en Bruselas, se celebró la Primera Reunión del Consejo Conjunto México-UE del Acuerdo Global para adoptar los resultados de la negociación en las materias pendientes, los cuales se harían efectivos el 1º de marzo del mismo año. Asimismo, se determinó la entrada en vigor del Título de compras del sector público del Acuerdo. Con ello, junto con la liberalización del comercio de bienes hecha efectiva el 1º de julio de 2000, se permitió la entrada en vigor de la totalidad del AAECPyC en sus tres vertientes: diálogo político, comercio y cooperación, quedando establecido por completo el marco jurídico que a la fecha rige la relación bilateral.

De esta manera, 39 años después del establecimiento de las relaciones diplomáticas y 5 desde la Declaración Conjunta Solemne, México y la UE concretaron un nuevo Acuerdo que en adelante normaría sus relaciones. Este hecho representó para el gobierno zedillista quizá la única estrategia exitosa en materia de política exterior. De ahí que era necesario concluirlo antes de que finalizara su gestión. “El presidente Zedillo –señala Cristina Rosas-- tomó como principal bandera en materia de política exterior la concreción de este documento con la UE y es evidente que lo presentará como un gran logro de su gobierno.”⁴⁶⁰ En ese sentido, significó la mejor fuente de protagonismo y reconocimiento externo para obtener la legitimidad interna ante la poca credibilidad y confianza con las que llegó en 1994 como producto de las menoscabadas herencias políticas y económicas de su antecesor. “Por lo tanto -- plantea Laurence Whitehead--, aunque la UE de Noordwijk siga siendo percibida como

⁴⁶⁰ Rosas, María Cristina; “Tratado a las prisas. Capitulación y desinformación”, *op. cit.*, p. 13

un socio distante, apartado y poco comprendido, no debe menospreciarse su potencial simbólico como aliado de un régimen debilitado internamente.”⁴⁶¹

El nuevo Acuerdo generó amplias expectativas entre un nutrido grupo de funcionarios y empresarios, tanto mexicanos como europeos acerca del futuro de una nueva relación a ambos lados del Atlántico.

En primer término, dentro de las versiones oficiales, destaca, por supuesto, la declaración que hizo el primer mandatario mexicano al hacer uso de la palabra en la ceremonia de la firma del TLCUE acerca de los beneficios de éste:

Este Acuerdo es un poderoso instrumento más para el desarrollo de México, pues significará nuevas oportunidades, más empleos y mejores ingresos para nuestra población. El Acuerdo significa que los productos mexicanos tendrán acceso amplio y seguro a un mercado de 375 millones de personas, y que nuestra economía podrá beneficiarse de la alta capacidad de inversión europea, así como de tecnologías más modernas, limpias y eficaces. Además, el Acuerdo con la Unión Europea fortalece la posición internacional de México e imprimirá un nuevo equilibrio a nuestros vínculos productivos, financieros y políticos con el mundo.⁴⁶²

En el mismo sentido, Rosario Green, opinó lo siguiente:

Para México, el Acuerdo Global es el más completo y ambicioso que jamás haya signado. En éste se conjugan tres objetivos fundamentales de nuestro quehacer internacional. Primero, el acuerdo contribuye a institucionalizar, intensificar y ahondar nuestro diálogo político con los 15 países de la Europa unificada. Segundo, promueve la cooperación entre México y las naciones e instituciones de la Unión Europea en temas y sectores de interés mutuo. Y, tercero, el acuerdo fortalece la estrategia de diversificación de las relaciones de México con el exterior, ampliando el mismo tiempo sus oportunidades de comercio e inversión.⁴⁶³

También los dirigentes empresariales manifestaron su beneplácito por la conclusión del Acuerdo México-UE. El líder del Consejo Coordinador Empresarial, Jorge Marín Santillán, afirmó que “este acuerdo se traduce en flujos de inversión para el país, en oportunidades de acceso a mercados extranjeros y en la posibilidad real de construir un sistema económico sobre bases firmes y duraderas.”⁴⁶⁴

⁴⁶¹ Whitehead, Laurence; “Pobre México, tan lejos de Noordwijk ...”, *op. cit.*, p. 41.

⁴⁶² PR; *Versión estenográfica de la declaración del Presidente Ernesto Zedillo en el Centro de Reuniones de la Presidencia de la Unión Europea durante la ceremonia en la que se suscribió la "Declaración de Lisboa*, Presidencia de la República, México, 23 de marzo de 2000.

⁴⁶³ Green, Rosario; “La agenda política y de cooperación en la nueva relación entre México y Europa”, *El Mercado de Valores*, *op. cit.*, No. 6, Año LX, junio 2000, p. 4.

⁴⁶⁴ Programa radiofónico *Formato 21*, 23 de marzo de 2000.

Los europeos opinaron con gran optimismo acerca del Acuerdo México-UE. El Embajador Jaques Lecomte señaló que el dicho Acuerdo serviría a nuestro país:

... con un efectivo contrapeso pero limitado, para la posición dominante de EE.UU., permitiría un sistema de intercambio más equitativo tras lo que ha sido una apertura comercial unilateral por parte de México y, en un contexto de diversificación [...] la UE se perfila como un "socio natural" [...] Además, a medida que se consolida la unión política y económica de la UE, a México le conviene asegurarse una posición firme en el Viejo Continente [...] En este sentido, se espera que el acuerdo sirva de estímulo para la afección inversiones recíprocas ambos lados.⁴⁶⁵

Otras voces, sobre todo de analistas, fueron más allá de estas percepciones optimistas y señalaron las posibilidades reales de esta relación bilateral. Así, teniendo en cuenta las tendencias de los últimos años en los intercambios comerciales entre México y la UE, cuyos resultados han sido más bien desfavorables para nuestro país, la importancia de vínculos entre ambos puede ubicarse en el ámbito político y de cooperación, más que en el económico.⁴⁶⁶

4.3. Las relaciones México - UE en los primeros años del AAECPyC

En las páginas siguientes, presentamos el desarrollo de las relaciones de México con la UE en el marco del AAECPyC en sus tres aspectos: económico, de cooperación y político.

4.3.1. Ámbito económico

Mientras que el TLCAN fue negociado por la necesidad de crear un marco formal y normativo de los flujos de comercio ya existentes con Estados Unidos; el acuerdo de libre comercio con la UE se concretó bajo la premisa de incrementar los flujos comerciales y de atraer mayores inversiones del mercado más grande del mundo a fin de diversificar la prevaleciente concentración económica con nuestro vecino del

⁴⁶⁵ Lecomte, Jaques; "Las relaciones entre la Unión Europea y México: ...", *op. cit.*, p. 28.

⁴⁶⁶ Al respecto destacan los trabajos de Abella Armengol, Gloria; "México y la Unión Europea: bilateralidad o contrapeso a Estados Unidos?", *op. cit.*, pp. 269-205 y Garza Elizondo, Humberto; "La política exterior de México: entre la dependencia y la diversificación", *Foro Internacional, op. cit.*, Vol. XXXVI, No. 146, octubre-diciembre de 1996, pp. 641-666.

Norte.⁴⁶⁷ Otros propósitos específicos fueron: fortalecer las exportaciones mexicanas en el mercado comunitario para ubicarse de manera competitiva en el mercado mundial, reducir la vulnerabilidad a las crisis externas, ampliar las opciones de transferencia tecnológica y alianzas estratégicas entre las PyME, fortalecer la planta productiva nacional, generar más fuentes de empleo y mejor remuneradas.⁴⁶⁸ A la luz de estas metas planteadas, trataremos de realizar un diagnóstico de las relaciones económicas bilaterales con miras a evaluar los alcances de dicho acuerdo a 4 años de su entrada en vigor.

Respecto al comercio, de entrada podríamos señalar en términos muy generales que, de acuerdo con las cifras oficiales de la Secretaría de Economía, el flujo total de los intercambios entre México y la UE se incrementó de 20,385.1 millones de dólares en 2000 a 27,379.3 millones de dólares en 2004, lo cual se traduce en un aumento del 34% desde la entrada en vigor del TLCUEM.⁴⁶⁹ Sin embargo, al analizar las relaciones comerciales con un mayor desglose y desde una perspectiva menos complaciente, es posible extraer algunas observaciones importantes que revelan que tal crecimiento del comercio bilateral en los primeros 4 años de vigencia de dicho Tratado es más bien relativo y desigual al no ser especialmente favorables para la economía mexicana.

Es verdad que las exportaciones de México al mercado comunitario han venido creciendo en los últimos años. De hecho, en una década aumentaron más del 70%, al pasar de 3,353.5 millones de dólares en 1995 a 5,731.8 millones de dólares en 2005. Sin embargo, es posible observar que las ventas a la UE crecieron más de 1994 a 1999 (casi el doble), cuando no había TLCUEM, que de 2000 a 2004 (ver Cuadro 18). Además, el Gráfico 17 nos muestra cómo la participación de la UE en las exportaciones totales de México ha venido cayendo sistemáticamente sin lograr repuntar a pesar de la entrada en vigor del TLCUEM, pasando de 8.9% en 1990 a 4.6% en 1995 y a 3.4% en 2005. Asimismo, la tasa promedio anual de crecimiento de las ventas a la UE en el período 2000-2003 fue del 2%; mientras que las totales crecieron a un ritmo del 5.4%, y

⁴⁶⁷ Alejandro Chanona, "México modern diplomacy and the European Union", *Voices of Mexico*, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, No. 60 julio-septiembre, 2002, pp. 49-53.

⁴⁶⁸ Piñón Antillón, Rosa María (Coord.); "Las relaciones comerciales de la Unión Europea con el exterior: el caso de México, Piñón Antillón, Rosa María, *La economía global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, op. cit., p. 173.

⁴⁶⁹ DCEM; *Las relaciones comerciales y de inversión entre México y la Unión Europea 2004*, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 27 de octubre de 2004, p. 2.

lo que es más, las dirigidas a Estados Unidos lo hicieron a una tasa de 5.6% en el período en cuestión.

Los productos mexicanos que más se han beneficiado del acceso preferencial en el mercado comunitario, registrando los mayores crecimientos, son: petróleo, equipo médico, farmacéuticos, electrónicos, maquinaria, vehículos automotores, químicos, textiles y bebidas alcohólicas. Sin embargo, cabe mencionar que este incremento responde a las necesidades de un pequeño número de empresas transnacionales, las cuales les dan un carácter de ser comercio intrafirma y de naturaleza maquiladora. Los principales mercados europeos para los productos mexicanos continúan siendo solamente cuatro, en ese orden de importancia: Alemania, España, Reino Unido y Holanda. Le siguen Francia, Italia y Bélgica.

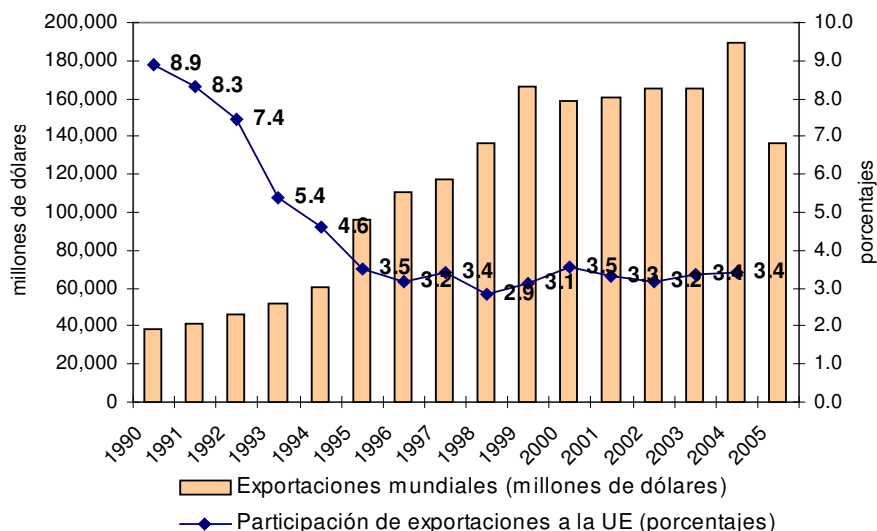
Cuadro 18

EXPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO A LA UE, 1994-2004
(millones de dólares)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
TOTAL MUNDIAL	60,817.2	79,540.6	96,003.7	110,236.8	117,459.6	136,391.1	166,454.8	158,442.9	160,762.7	165,355.2	189,200.4
UE-15	2,805.9	3,353.5	3,509.8	3,987.6	3,889.2	5,202.7	5,610.1	5,332.6	5,214.5	5,591.7	6,466.6
Alemania	394.7	515.4	640.9	718.7	1,151.6	2,093.1	1,543.9	1,504.1	1,236.3	1,753.0	1,924.0
Austria	10.1	12.8	10	15.8	10.5	10.8	17	19.6	15.4	10.2	28.2
Bélgica	270.8	486.5	408.6	372.7	230.4	240.7	227	317.8	295.8	137.3	197.8
Dinamarca	21.6	7.6	18.6	30.6	35.5	49.1	44.7	44.4	37.8	38.9	44.8
España	857.9	796.9	906.9	939	713.5	822.4	1,519.8	1,253.9	1,431.00	1,464.40	1,876.8
Finlandia	4.6	1.9	1.5	5.1	1.7	8.2	4.3	8.5	10.7	9.4	11.7
Francia	517.8	483.5	425.9	429.9	401.4	288.8	374.6	372.6	349.2	322.4	416.2
Grecia	5	8.4	8.9	10.7	9.4	7.5	10	7.1	6.7	9	12.5
Holanda	174.4	177.1	191.8	261.7	338.7	487.7	439	508.1	630.1	594.9	559.5
Irlanda	111.6	70.5	146.1	113	37.1	67	112.2	186.4	186.9	167.7	157.9
Italia	86.1	197.3	139.9	273.4	181.4	170.3	222	239.7	173.7	267.2	220.0
Luxemburgo	0.3	2.9	2.6	2.7	6.2	5.9	8	11.7	38.6	41.4	37.7
Portugal	60	81.4	56.8	97.3	87.2	180.4	194.3	148.7	133.1	183.4	128.2
Reino Unido	267.3	481	531.9	664.2	639	747	869.8	672.9	625	561.2	772.8
Suecia	23.9	30.4	19.6	52.8	45.5	23.7	23.5	37.2	44.2	31.3	78.6

Fuente: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Inteligencia Comercial, Secretaría de Economía.

Gráfico 17
**PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES MEXICANAS A LA
 UE RESPECTO AL TOTAL, 1990-2005**
 (porcentajes)



Fuente: datos obtenidos de la Secretaría de Economía

En cuanto a las importaciones de México provenientes de la UE, en 2004 ascendieron a 20,912.7 millones de dólares, lo cual representó un incremento del 63% comparado con el año 1999 (12,742.80 millones de dólares). En el período 2000-2004 crecieron a una tasa promedio anual del 10%, mientras que las totales provenientes de todo el mundo lo hicieron en un 13%. De acuerdo con el mercado de procedencia, las importaciones de todas las regiones del mundo, a excepción de Estados Unidos, aumentaron en el período 2000-2004. Las provenientes de la UE lo hicieron en un 40% (para 2005 se redujeron en un 32%); dentro de este bloque, todos sus miembros, salvo Grecia y Suecia incrementaron sus ventas a México, siendo los principales socios: Alemania, Italia, España, Francia y Reino Unido (ver Cuadro 19).

Cuadro 19

IMPORTACIONES TOTALES DE MÉXICO PROVENIENTES DE LA UE, 1994-2005											
(millones de dólares)											
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005*
TOTAL MUNDIAL	72,453.1	89,468.8	109,808.2	125,373.1	141,974.8	174,457.8	168,396.4	168,678.9	170,958.2	197,303.3	140,455.4
UE-15	6,732.2	7,740.6	9,917.3	11,699.3	12,742.8	14,775.1	16,165.5	16,441.6	17,861.9	20,912.7	15,808.5
Alemania	2,687.1	3,173.7	3,902.3	4,543.4	5,032.1	5,758.4	6,079.6	6,065.8	6,274.9	7,195.6	5,635.7
Austria	87.5	113.1	139.4	191.8	170.1	176.8	219.6	186.6	254.8	368.2	281.0
Bélgica	210.0	238.8	327.3	355.4	305.2	465.6	630.5	556.9	573.0	719.1	554.8
Dinamarca	70.9	70.7	96.4	119.6	126.5	142.0	169.2	177.4	198.8	202.2	130.8
España	694.1	629.5	977.7	1,257.0	1,321.8	1,430.0	1,827.4	2,223.9	2,288.3	2,861.8	2,101.4
Finlandia	63.5	84.6	100.6	122.0	175.8	211.7	249.5	150.9	277.0	244.1	210.3
Francia	979.2	1,019.0	1,182.4	1,429.9	1,393.7	1,466.6	1,577.0	1,806.8	2,015.8	2,410.3	1,635.7
Grecia	10.3	9.7	17.2	6.5	15.9	29.8	22.7	29.4	22.9	25.9	21.7
Holanda	217.9	225.1	261.9	328.4	325.6	363.1	470.9	546.6	555.7	706.8	528.0
Irlanda	181.1	239.1	265.9	308.5	329.7	403.6	550.9	614.4	794.6	705.8	525.6
Italia	771.5	999.1	1,326.0	1,581.1	1,649.4	1,849.4	2,100.3	2,171.1	2,474.2	2,830.8	2,283.5
Luxemburgo	8.0	8.5	16.4	16.6	10.0	17.3	17.0	17.0	29.9	40.0	39.9
Portugal	18.8	21.5	34.1	43.8	52.2	51.4	100.7	94.3	126.5	254.0	195.2
Reino Unido	531.8	679.4	915.3	1,056.2	1,135.2	1,091.3	1,344.0	1,349.8	1,242.3	1,474.9	1,083.8
Suecia	200.7	228.8	354.3	339.2	699.6	1,318.0	806.1	450.9	733.2	873.4	581.1

* Enero a agosto

FUENTE: Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales, Inteligencia Comercial, Secretaría de Economía.

En general, la estructura de las compras de México al mercado comunitario no ha cambiado significativamente como consecuencia del TLCUEM, ya que la mayor parte de éstas continúan siendo bienes manufacturados, ya sea de capital o de insumos industriales. Sin embargo, se perciben cambios en algunos sectores que muestran tendencias hacia un mayor grado de concentración del que se tenía antes de la entrada en vigor de dicho Tratado, tales como: el automotor –el cual es el más relevante, con un crecimiento muy acelerado desde antes incluso del TLCUEM--, el de maquinaria y el de aparatos para el sector eléctrico. Estos tres sectores acumulan un porcentaje significativo de las importaciones (más del 50% del total). Además, la importación de productos farmacéuticos y de materiales plásticos se ha incrementado considerablemente.

En 2004 el 55.5% de las importaciones provinieron de nuestro vecino del Norte, 10% de la UE, 5.4% de Japón, 5.2% de América Latina y 7.3% de China. En este sentido, destaca la participación de este último país, el cual pasó de ser el quinto proveedor más importante de productos para México en 2000 al segundo en 2003 y 2004, desplazando a Japón, Alemania y Canadá, y al conjunto latinoamericano (ver Cuadro 20). Asimismo, para la UE China se ha convertido en su segundo socio comercial desde 2001, detrás de Estados Unidos, desplazando a Japón; por su parte, la UE ocupa la misma posición en el comercio total del país asiático, después de Estados Unidos en exportaciones y de Japón en importaciones. De hecho, el comercio bilateral UE-China se ha multiplicado desde el principio de la década de los ochentas; sin embargo, ha estado marcado por un regular y creciente déficit en la balanza comercial (alrededor de € 78,500 millones en 2004), el cual es el más grande en las relaciones comerciales externas de la UE.⁴⁷⁰

La tendencia de un mayor dinamismo de las importaciones comunitarias sobre las exportaciones mexicanas a ese mercado se mantiene constante tal y como ha sido en los últimos años. Tan sólo en 2004, el monto total de las importaciones mexicanas provenientes de los países de la Unión fue de 20,912.7 millones de dólares contra sólo 6,466.6 millones de dólares el movimiento contrario. Ahora bien, si dividimos los períodos 1995-1999 y 2000-2004 en antes y después del TLCUEM, respectivamente, el Gráfico 18 nos muestra un aumento del 39% en las exportaciones mexicanas a la UE, al pasar de 19,942.8 millones de dólares en 1995-1999 a 28,215.5 millones de dólares en 2000-2004, contra un incremento extraordinario de casi el 80% de las importaciones provenientes de esta región, al ascender de 48,832.2 millones de dólares en el período previo al TLCUEM a 86,156.6 millones después de su entrada en vigor.

⁴⁷⁰ OMC; *Estadísticas del comercio internacional 2004*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2004, pp. 65, 90-91.

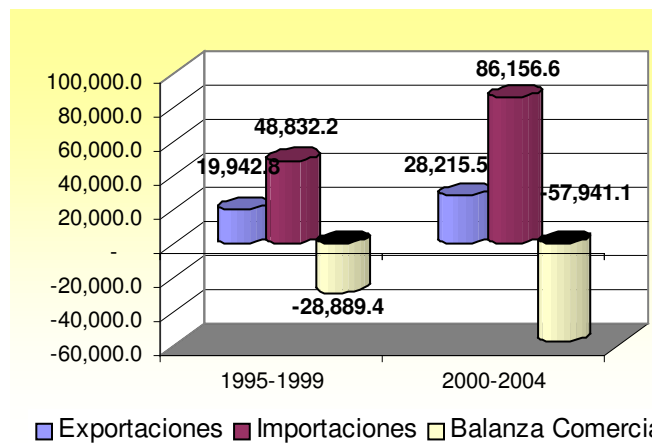
Cuadro 20

COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO POR PAÍSES Y/O REGIONES, 2000-2004 (millones de dólares)											
		2000		2001		2002		2003		2004	
TOTAL MUNDIAL	EXP	166,454.8	EXP	158,442.9	EXP	160,762.7	Exp	165,355.2	EXP	189,200.4	
	IMP	174,457.8	IMP	168,396.4	IMP	168,678.9	IMP	170,958.2	IMP	197,303.3	
EE.UU.	EXP	147,685.5	EXP	140,296.5	EXP	143,047.9	EXP	146,802.7	EXP	165,111.3	
	IMP	127,534.4	IMP	113,766.8	IMP	106,556.7	IMP	105,685.9	IMP	109,558.2	
AL	EXP	4,584.1	EXP	4,754.4	EXP	4,409.5	EXP	4,254.3	EXP	5,641.3	
	IMP	4,470.2	IMP	5,148.1	IMP	6,132.6	IMP	7,434.0	IMP	10,339.9	
UE	EXP	5,610.1	EXP	5,332.6	EXP	5,214.5	EXP	5,591.7	EXP	6,466.6	
	IMP	14,775.0	IMP	16,165.4	IMP	16,441.6	IMP	17,861.9	IMP	20,912.7	
AELC	EXP	586.1	EXP	456.8	EXP	146	EXP	706.6	EXP	785.5	
	IMP	851.1	IMP	906.9	IMP	872.1	IMP	921.2	IMP	1,079.8	
JAPÓN	EXP	930.5	EXP	620.6	EXP	465.1	EXP	605.8	EXP	551.0	
	IMP	6,465.7	IMP	8,085.7	IMP	9,348.6	IMP	7,622.8	IMP	10,720.0	
CHINA	EXP	203.6	EXP	281.8	EXP	455.9	EXP	463	EXP	466.7	
	IMP	2,879.6	IMP	4,027.3	IMP	6,274.4	IMP	9,400.8	IMP	14,457.7	
ISRAEL	EXP	54.6	EXP	39.4	EXP	51.2	EXP	56.6	EXP	54.9	
	IMP	296.5	IMP	257.7	IMP	250.1	IMP	313.5	IMP	408.2	
RESTO MUNDO	EXP	3,447.50	EXP	3,591.6	EXP	3,851.5	EXP	4,042.9	EXP	7,358.6	
	IMP	16,168.7	IMP	15,803.5	IMP	18,322.3	IMP	17,597.3	IMP	24,406.7	

FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Secretaría de Economía.

Gráfico 18

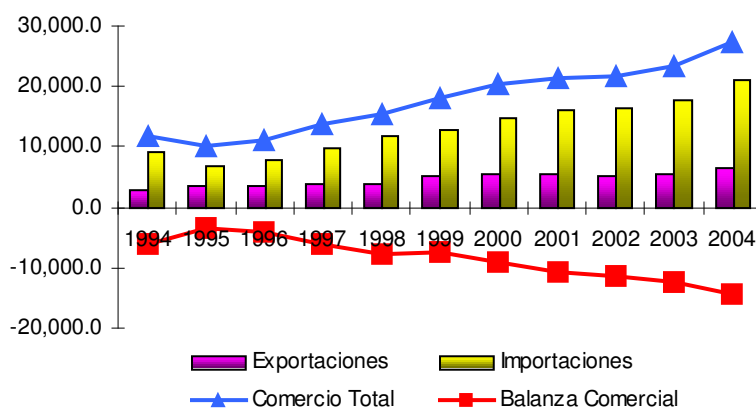
COMERCIO MÉXICO-UE, 1995-2004
(millones de dólares)



FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Secretaría de Economía

Tal comportamiento de las entradas y salidas de productos en el comercio México-UE, arroja, por supuesto, un notable y constante aumento en el déficit de la balanza comercial mexicana. En 1995 el déficit fue de 3,378.7 millones de dólares, en 1999 de 7,540.1 millones de dólares y en 2004 alcanzó los 14,446.1 millones de dólares. Estas cifras cobran particular relevancia si se toma en cuenta que el déficit total de nuestro país en 2004 ascendió a los 8,102.7 millones de dólares. En este sentido, es posible observar en el Gráfico 19 cómo a lo largo de una década (1994-2004) la brecha entre el crecimiento del total del comercio con la UE y el del déficit en la balanza comercial se ha ensanchado aún más. Además, cabe señalar que este déficit con la UE no es un caso aislado, sino al contrario, es una característica fundamental y constante con todos los países y regiones con los cuales comercia, a excepción de Estados Unidos (ver Cuadro 20). De esta manera, el aumento en el comercio bilateral logrado por el TLCUEM ha sido más bien relativo y desigual para nuestro país debido a que ha logrado impulsar las importaciones europeas, no así las exportaciones mexicanas hacia el Mercado Único, las cuales hasta ahora no han cobrado un impulso significativo.

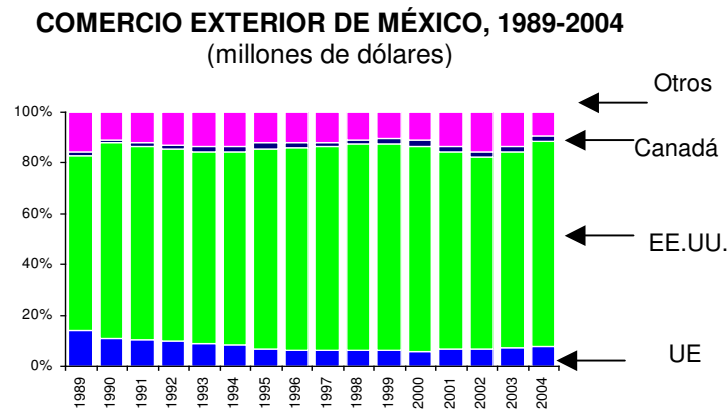
Gráfico 19
COMERCIO DE MÉXICO CON LA UE, 1994-2004
(millones de dólares)



Fuente: Elaborado con datos obtenidos de la Secretaría de Economía.

El Gráfico 20 muestra la evolución del comercio exterior de México desde 1989, pudiendo observar que aunque a partir del año 2000, con la entrada en vigor del TLCUEM, los intercambios con la UE se han incrementado, este aumento no ha sido suficiente para revertir la alta concentración con el mercado estadounidense. Los intercambios con los socios de Norteamérica también se han incrementado en los últimos años, por lo cual la composición de nuestro comercio exterior continúa siendo la misma, y de hecho, la brecha entre nuestros dos principales socios se ha abierto aún más a partir de 1990. Así, en términos porcentuales el comercio entre México y la UE sigue siendo muy reducido. En 2004, realizamos el 71% del total de nuestros intercambios con el mundo (386,503.6 millones de dólares) sóloamente con Estados Unidos; mientras que con la UE el 7% y con América Latina el 4.1% (ver Gráfico 21).

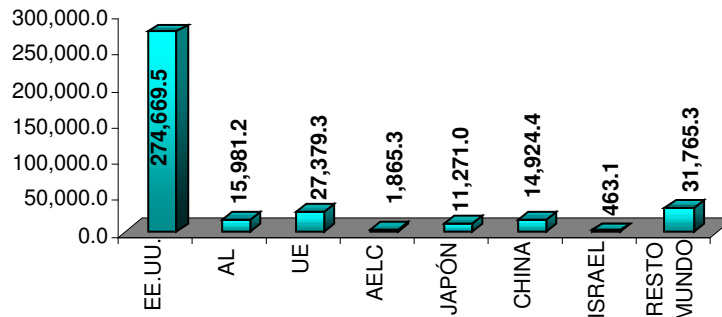
Gráfico 20



FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Secretaría de Economía

Gráfico 21

**COMERCIO EXTERIOR DE MÉXICO POR
REGIONES Y/O PAÍSES, 2004**
(millones de dólares)



FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Secretaría de Economía

La ampliación de la UE de 2004 implicó que la relación bilateral se extendiera a los 10 nuevos miembros. Para ello, las Partes negociaron las necesarias adecuaciones legales al AAECPyC que derivaron en la inclusión de un Protocolo Adicional para considerarlos formalmente socios de dicho Acuerdo y las Decisiones que se refieren a los aspectos comerciales, el cual, tras la conclusión de los respectivos procedimientos internos, entró en vigor el mismo 1º de mayo de 2004.⁴⁷¹

Lo anterior representó, en principio, la oportunidad para aprovechar un mercado comunitario potencial con 74 millones de consumidores europeos adicionales de productos mexicanos. Los nuevos miembros han reducido su arancel promedio ponderado del 5.7% al 0.1%, lo cual implica que los productos mexicanos gozan del mismo trato en lo que se refiere a preferencias arancelarias y barreras no arancelarias en los 25 Estados de la UE. De ahí que la ampliación generara expectativas en el sentido de que podría contribuir a aumentar el flujo comercial y disminuir el déficit de la balanza comercial; sin embargo, hasta el momento esto sigue siendo tan sólo una posibilidad, ya que el comercio tradicional de México con los nuevos miembros ha sido incipiente. En 2003 el monto ascendió a 645 millones de dólares, de los cuales 579.6

⁴⁷¹ El Protocolo Adicional implicó la actualización de los nombres de los Estados miembros, así como de los idiomas adicionales oficiales de la UE. Fue aprobado el 22 de abril por la Cámara de Senadores de México, por 98 votos a favor y ninguno en contra. Ver SG; "Protocolo Adicional del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros y Decisiones 3/2004 y 4/2004 del Consejo Conjunto CE-México mediante las cuales se modifican las Decisiones 2/2000 y 2/2001", *Diario Oficial, op. cit.*, 30 de abril de 2004.

millones fueron importaciones mexicanas y tan sólo 64.9 millones de dólares exportaciones, resultando también una balanza comercial deficitaria (ver Cuadro 21).

Cuadro 21

COMERCIO DE MÉXICO CON LOS PAÍSES DE LA 5ª AMPLIACIÓN-UE, 2003				
(millones de dólares)				
	<i>Importaciones</i>	<i>Exportaciones</i>	<i>Comercio Total</i>	<i>Balanza Comercial</i>
U-15	17,861.9	5,591.7	23,453.6	- 12,470.0
Nuevos miembros (01/05/2004)	579.6	64.9	644.5	- 514.7
Chipre	0.2	0.5	0.7	0.3
Eslovaquia	36.0	4.4	40.4	- 31.6
Eslovenia	22.6	2.0	24.6	- 20.6
Estonia	9.6	0.1	9.7	- 9.5
Hungría	106.6	44.2	150.8	- 62.4
Letonia	--	---	---	---
Lituania	2.2	0.8	3.0	- 1.4
Malta	239.2	0.5	239.7	- 238.7
Polonia	78.6	4.5	83.1	- 74.1
República Checa	84.6	7.9	92.5	- 76.7
U-25	19,021.1	5,721.5	24,742.6	- 13,299.6

Fuente: DCEM; *Las Relaciones Comerciales y de Inversión entre México y la Unión Europea 2004*, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 10 de octubre de 2004, p. 4.

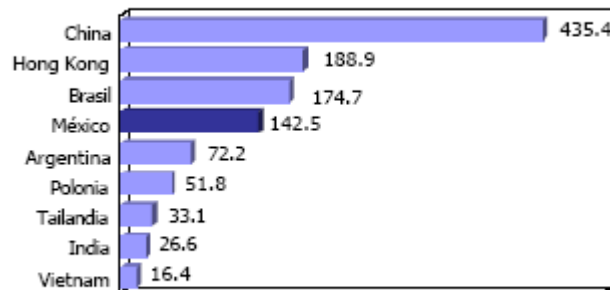
Por otro lado, en el rubro de las inversiones, de acuerdo con la CONUCyD, durante el período 1994-2003, México fue el 4º receptor de IED entre los países en desarrollo y el 2º en América Latina, pero en éste último año ascendió un sitio, convirtiéndose en el tercero y el primero, respectivamente (ver Gráfico 22). A nivel mundial, nuestro país ocupó la 15ª posición dentro de los 20 destinos principales de IED en 2003, después de 8 países miembros de la UE⁴⁷²; sin embargo, a diferencia de éstos que son receptores y proveedores de IED a la vez, nuestro país es prácticamente sólo receptor. Por eso, referirnos a la inversión en la relación México-UE es hablar de los flujos operados por los europeos. Desde hace tiempo, la UE ha sido la segunda fuente de inversión extranjera más importante en México, después de Estados Unidos y mucho muy por delante de Japón (ver Gráfico 23). Por su parte, México ha sido el

⁴⁷² En orden descendente, Luxemburgo, Francia, Bélgica, España, Países Bajos, Italia, Reino Unido y Alemania. CONUCyD; *Informe sobre las inversiones en el mundo 2004: el giro hacia los servicios*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva York, 22 de septiembre de 2004, p. 11.

tercer destino de IED más importante de la UE en América Latina, después de Brasil y Argentina.

Gráfico 22

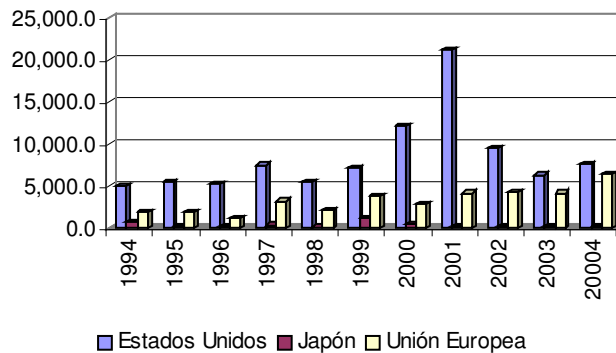
**PRINCIPALES PAÍSES EN DESARROLLO
RECEPTORES DE IED, 1994-2003**
(miles de millones de dólares)



Fuente: CONUCyD; *Informe sobre las inversiones en el mundo 2004: el giro hacia los servicios*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 22 de septiembre de 2004.

Gráfico 23

ORIGEN DE LA IED EN MÉXICO, 1994-2004
(millones de dólares)

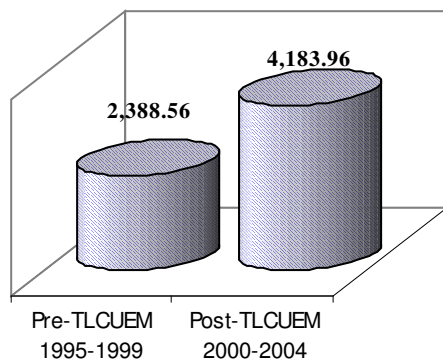


FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía.

La inversión total acumulada de la UE en México en el período enero de 1994-septiembre de 2004 ascendió a 34,798.6 millones de dólares, esta cifra representa el 24.2% del total de la IED total que ingresó al país en dicho lapso de tiempo (143,896.9 millones de dólares). Si dividimos este período en 1995-1999 y 2000-2004, como lo muestra el Gráfico 24 observamos que el promedio de la IED en el primero es de 2,388.56 millones de dólares y de 4,183.96 millones de dólares en el segundo. Esto quiere decir que con el Acuerdo con la UE la inversión proveniente de esta región se ha incrementado un 75.16%. Aún cuando de 1999 a 2000 hubo un descenso 895,825 dólares, a partir de este año el incremento ha sido importante, y en 2004 registró un monto de 5,717,300 dólares (ver Cuadro 22). La IED de la UE por Estado miembro desde 1999 se detalla en el Cuadro 23.

Gráfico 24

PROMEDIO DE LA IED DE LA UE EN MÉXICO
(millones de dólares)



FUENTE: Secretaría de Economía.

Cuadro 22

INVERSIÓN DE LA UE EN MÉXICO, 1994-2004
(miles de dólares)

AÑO	ANUAL			ACUMULADA		
	IED DE LA UE	TOTAL IED	PARTIC. %	IED DE LA UE	TOTAL IED	PART. %
1994	1,936,007.0	10,661,292.6	18.2	1,936,007.0	10,661,292.6	18.2
1995	1,840,097.7	8,344,184.3	22.1	3,776,104.7	19,005,476.9	19.9
1996	1,148,678.8	7,817,718.2	14.7	4,924,783.5	26,823,195.1	18.4
1997	3,174,242.3	12,186,131.7	26.0	8,099,025.8	39,009,326.8	20.8
1998	2,051,434.5	8,318,650.5	24.7	10,150,460.3	47,327,977.4	21.4
1999	3,728,348.1	13,196,460.0	28.3	13,878,808.4	60,524,437.4	22.9
2000	2,832,522.3	16,763,754.4	16.9	16,711,330.7	77,288,191.8	21.6
2001	4,092,162.1	27,549,601.4	14.9	20,803,492.8	104,837,793.2	19.8
2002	4,185,032.8	15,043,007.9	27.8	24,988,525.6	119,880,801.1	20.8
2003	4,092,749.8	11,039,909.0	37.1	29,081,275.4	130,920,710.1	22.2
2004	5,717,314.6	12,976,201.5	44.1	34,798,590.0	143,896,911.7	24.2

Fuente: elaborado con datos obtenidos de SE; *Inversión de la Unión Europea en México*, Dirección General de Inversión Extranjera, México, septiembre de 2004, p. 2.

Cuadro 23

INVERSIÓN DE LA UE EN MÉXICO, 1999-2004 (miles de dólares)								
PAÍSES	1999	2000	2001	2002	2003	2004 ^{1/}	Acumulado 1999-2004 ^{2/}	PART. %
IED Total	13,196,460.0	16,763,754.4	27,549,601.4	15,043,007.9	11,039,909.0	12,976,201.5	96,568,934.3	
UE	3,728,348.1	2,832,522.3	4,092,162.1	4,185,032.8	4,092,749.8	5,717,314.6	24,648,129.8	100.0
España	997,502.3	1,909,543.2	787,594.1	640,231.3	1,626,255.1	5,179,331.3	11,140,457.3	45.2
Holanda	1,013,142.9	2,584,888.3	2,562,071.7	1,181,201.1	536,596.6	112,949.3	7,990,850.0	32.4
Reino Unido	-193,071.3	265,769.4	87,776.5	1,162,851.9	1,003,548.8	52,931.5	2,379,806.8	9.7
Alemania	753,187.6	344,444.9	-148,453.5	591,561.9	281,716.0	230,257.7	2,052,714.5	8.3
Dinamarca	179,637.3	200,966.0	231,951.8	163,561.1	134,134.4	109,814.3	1,020,065.0	4.1
Finlandia	28,158.0	216,255.5	83,654.7	25,195.9	120,348.0	-51,896.7	421,715.4	1.7
Suecia	690,545.7	-283,909.7	-139,032.2	-28,450.4	-39,529.0	-13,636.9	185,987.5	0.8
Bélgica	33,656.7	39,595.0	71,250.3	84,627.8	37,468.1	9,017.1	275,614.9	1.1
Italia	34,912.0	35,200.6	21,949.1	32,829.9	-1,312.4	-3,747.0	119,832.0	0.5
Luxemburgo	13,594.8	34,749.2	121,865.1	-33,249.2	15,555.6	10,972.6	163,488.1	0.7
Irlanda	1,076.3	4,873.7	6,208.1	114,937.8	211.0	813.6	128,120.5	0.5
Portugal	4,183.3	-223.1	154.9	11,572.6	110.5	4.7	15,803.0	0.1
Austria	1,811.3	1,103.3	2,369.7	7,087.1	-6,544.5	200.3	6,027.3	0.0
Rep. Checa	8.6	15.8	0.0	6.9	248.2	2.2	281.8	0.0
Chipre	0.0	40.9	1,221.9	0.1	0.0	0.0	1,262.9	0.0
Lituania	0.0	5.1	1,133.1	0.0	0.0	0.0	1,138.2	0.0
Grecia	177.7	10.6	5.5	131.4	9.6	-2.2	332.7	0.0
Polonia	44.5	27.4	43.9	16.5	41.3	14.1	187.6	0.0
Eslovaquia	0.0	25.1	0.0	10.2	18.1	0.0	53.3	0.0
Hungría	5.4	2.0	10.9	0.0	6.7	0.0	25.0	0.0
Malta	-2.6	0.0	0.0	4.8	0.0	2.2	4.4	0.0
Eslovenia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	2.1	2.1	0.0
Letonia	0.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.3	0.0
Estonia	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Francia	169,777.5	-2,520,861.0	400,386.3	230,904.2	383,867.9	80,284.2	-1,255,640.9	-5.1

^{1/} Enero-septiembre de 2004.

^{2/} Notificada al 30 de septiembre de 2004

Fuente: Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía.

De acuerdo con Isaac Katz, la evolución de la inversión europea en México, más que derivarse del capítulo de inversión, refleja la evolución del crecimiento de la economía y del comercio exterior con América del Norte y con la UE, así como por los cambios estructurales en la política económica en nuestro país.⁴⁷³ Sin embargo, el PIB

⁴⁷³ Katz, Isaac; “La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México”, Lebrija, Alicia y Stephan, Sberro (Coords.); *México-Unión Europea. El acuerdo de asociación económica...*, op. cit., p. 131.

en México ha decrecido en términos reales de 6.6% en 2000 a 1.3% en 2003; no ha habido reforma fiscal, eléctrica ni laboral; además, si bien el comercio con el resto de Norteamérica y la UE ha crecido, con ésta última, como hemos visto, mantiene una balanza comercial deficitaria. En este sentido, podríamos considerar que, si bien sólo en términos relativos, a cuatro años de funcionamiento, el AAECPyC ha sido un instrumento promotor de los flujos de inversión europea directa hacia nuestro país. Esto, por supuesto, ha sido consecuencia de las amplias facilidades que el gobierno mexicano ha dado en el marco de dicho Acuerdo a los inversionistas europeos, tales como:

... la plena libertad a los capitales, la eliminación de restricciones a los pagos de los inversionistas, la prohibición de nuevas restricciones a la entrada de inversión extranjera y una mayor seguridad a las transferencias de inversiones de largo plazo. [...] además medidas prudenciales de protección a los inversionistas, depositantes y otros agentes. La finalidad era darles a todos y cada uno de ellos -es decir al sistema en su conjunto - una mayor seguridad jurídica.⁴⁷⁴

Adicionalmente a esta normatividad, México ha firmado Acuerdos de Protección y Promoción Recíproca de las Inversiones (APPRI) con 14 Estados miembros de la UE para proteger los capitales europeos a fin de promover su flujo hacia el país.⁴⁷⁵

De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, en 2004 se contaba con el registro de 6,620 empresas con inversión de la UE; esto es, el 21.5% del total de sociedades con IED registradas en México (30,860). Éstas se dedican principalmente a las actividades del sector servicios –particularmente los financieros– (41.1%), a la industria manufacturera (26.9%) y al comercio (24.3%). El capital español está presente en 1,865 empresas en territorio nacional, el holandés en 993, el alemán con 897 y el

⁴⁷⁴ Piñón Antillón, Rosa María; “El Acuerdo Global en su dimensión comercial: el TLCUEM”, RMALC y CIFCA; *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y de la UE*, Documento de Memoria, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Iniciativa de Copenhague para América Central y México, México, 28 de febrero y 1 de marzo de 2005, p. 18.

⁴⁷⁵ Los APPRI son acuerdos internacionales en materia de inversión extranjera directa que, sobre las bases de reciprocidad, son diseñados para el fomento y la protección jurídica de los flujos de capital destinados al sector productivo. Se reconocen como un instrumento para estimular la inversión productiva y promover el desarrollo económico del país, así como un elemento generador de confianza para los inversionistas extranjeros. México ha firmado este tipo de acuerdos tanto con países miembros de la UE (España, Alemania, Países Bajos, Austria, Bélgica-Luxemburgo, Francia, Finlandia, Portugal, Italia, Dinamarca, Suecia, Grecia y República Checa), como con Argentina, Uruguay, Suiza, Islandia y Corea. Ver el sitio en Internet de la Secretaría de Economía sobre estos Acuerdos: <http://www.economia.gob.mx/?P=1210>

italiano en 801. La participación de los países de la ampliación es comparativamente menor y, de hecho, la inversión de Estonia, Letonia y Lituania es nula (ver Cuadro 24).

Cuadro 24

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LAS EMPRESAS CON INVERSIÓN DE LOS PAÍSES DE LA UE, 2004*										
	Agropecuario	Minería y extracción	Industria Manufacturera	Electricidad y agua	Construcción	Comercio	Transportes y comunic.	Servicios financieros	Otros servicios ^{1/}	Total
España	15	5	469	24	112	451	35	162	592	1,865
Holanda	7	9	303	3	28	203	22	85	333	993
Alemania	6	6	307	1	25	241	8	70	233	897
Italia	6	1	191	1	23	206	6	99	268	801
Francia	3	0	170	14	37	211	17	44	290	786
Reino Unido	3	16	142	1	23	115	7	78	211	596
Bélgica	1	6	31	0	2	46	1	14	26	127
Suecia	0	0	49	0	1	37	1	12	26	126
Luxemburgo	0	1	25	1	2	21	3	8	45	106
Dinamarca	0	1	41	2	5	21	1	8	26	105
Austria	0	1	16	0	1	14	2	4	21	59
Irlanda	0	1	7	0	2	9	3	11	14	47
Portugal	0	0	10	0	0	7	1	0	12	30
Finlandia	0	1	10	0	0	4	0	0	5	20
Rep. Checa	0	0	3	0	0	9	0	2	1	15
Grecia	0	0	3	0	0	5	0	3	4	15
Polonia	0	0	2	0	1	2	0	2	4	11
Hungría	0	0	0	0	0	2	0	1	6	9
Chipre	1	0	0	0	0	2	0	1	3	7
Eslovaquia	0	0	0	0	0	2	0	1	0	3
Malta	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1
Lituania	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Eslovenia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Estonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Letonia	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	42	48	1,779	47	262	1,609	107	605	2,121	6,620

*/ Al mes de septiembre de 2004.

1/ Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales. Incluye los servicios a la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y comercio.

FUENTE: Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía.

Este panorama da cuenta de que, desafortunadamente, la inversión europea no ha venido a México para establecer nuevas empresas, sino a comprar activos existentes, lo cual limita la transferencia de tecnología y la generación de nuevas fuentes de empleo. Al respecto, Rosa María Piñón señala lo siguiente:

Los mayores beneficiarios de la apertura financiera de la economía mexicana han sido los grandes conglomerados financieros provenientes de España, Holanda y Reino Unido. Y ha sido justamente el sector bancario el que han registrado las utilidades más altas. De las cinco

más grandes instituciones bancarias del país, cuatro de ellas son europeas, y en conjunto registraron un incremento de sus utilidades de casi el 50 por ciento para el primer semestre del 2003 y el primero del 2004.⁴⁷⁶

Respecto a la distribución sectorial de la inversión de la UE en México, el Cuadro 25 aporta datos interesantes. Tradicionalmente, ésta ha tendido a destinarse casi de manera exclusiva a la industria manufacturera, después, en menor medida, a los servicios y al comercio. Así, hasta 1999 se nota este comportamiento: una alta concentración en el sector de las manufacturas (64.6%), seguido del de servicios (15.1%) y del comercio (8.9%). Sin embargo, a partir del año 2000, la situación cambió. Los servicios financieros substituyeron a las manufacturas como sector más socorrido por la inversión europea, los cuales, después de que en 1999 ostentaban tan sólo el 2.4% de la IED europea, en 2004 esa cifra se elevó a 75.7%. Y no sólo fueron desplazadas, sino que su inversión europea disminuyó en demasía hasta llegar al 9.5% en este último año. Lo mismo pasa con los servicios no financieros y el comercio, los cuales de ser la segunda y tercera actividad, respectivamente, más favorecidas por la inversión europea, cinco años después su participación en ésta es ínfima.

Dentro del sector de servicios financieros, se encuentran a la cabeza las instituciones crediticias, bancarias y auxiliares de crédito, siendo los principales inversionistas los españoles, seguidos de los italianos, holandeses e ingleses. Respecto a la industria manufacturera, los subsectores que reciben mayor porcentaje de IED de la UE es el automotor (España y Alemania encabezan la lista de inversores) – comprensible debido a la presencia de ensambladoras europeas en nuestro país que exportan a Estados Unidos--, seguido de la industria del tabaco, la industria básica del hierro y el acero.

⁴⁷⁶ Piñón Antillón, Rosa María; “El Acuerdo Global en su dimensión comercial: el TLCUEM”, *op. cit.*, pp. 20-21.

Cuadro 25

DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA IED DE LA UE EN MÉXICO, 1999-2004
(miles de dólares)

<i>Sector</i>	1999	% (1999)	2000	2001	2002	2003	2004 ^{1/}	% (2004)
Agropecuario	2,772.6	0.1	523.1	105.8	103.4	1,676.6	145.2	0.0
Minería y extracción	77,741.6	2.1	19,326.5	783.9	4,561.5	8,425.7	944.9	0.0
Ind. manufacturera	2,407,597.6	64.6	1,839,590.7	438,830.0	1,757,921.6	1,156,015.4	545,961.9	9.5
Electricidad y agua	141,133.3	3.8	106,809.0	325,780.6	385,994.8	219,661.3	12,338.0	0.2
Construcción	62,135.9	1.7	119,889.4	27,667.7	93,233.1	41,249.8	42,171.3	0.7
Comercio	331,663.0	8.9	276,184.6	561,998.8	474,095.5	140,745.8	23,231.2	0.4
Transp. y comunic.	53,105.1	1.4	2,706,527.6	1,081,453.0	21,872.3	1,443,310.6	769,992.4	13.5
Servicios financieros	8,315.3	2.4	2,213,208.3	1,136,314.4	1,432,006.7	820,579.5	4,327,321.4	75.7
Otros servicios ^{2/}	563,883.3	15.1	963,518.2	519,227.8	15,243.9	261,085.1	- 4,792.1	-0.1
TOTAL	3,728,347.7	100.0	2,832,522.3	4,092,162.1	4,185,032.8	4,092,749.8	5,717,314.2	100.0

^{1/} enero-septiembre

^{2/} Servicios comunales y sociales; hoteles y restaurantes; profesionales, técnicos y personales. Incluye los servicios a la agricultura, ganadería, construcción, transportes, financieros y comercio.

FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía.

Por lo que hace a la distribución regional, el 95% de la inversión de la UE en México se concentra sólo en seis Estados de la República Mexicana: Distrito Federal (60.7%), Nuevo León (16.2%), Estado de México (8.3%), Puebla (4.3%), San Luis Potosí (2.3%) y Jalisco (2.1%).⁴⁷⁷ Y no extrañan estas cifras, teniendo en cuenta que dichas entidades son las que cuentan con mayor capital humano e infraestructura y la inversión extranjera busca precisamente estas condiciones; sin embargo se corre el riesgo de que se genere el mismo efecto del TLCAN, el cual ha concentrado los flujos de inversión en el Norte del país, abriendo aún más brecha de desarrollo respecto a las regiones del Sur.

El total de las importaciones de activo fijo realizado por sociedades maquiladoras con inversión extranjera (2,474.5 millones de dólares en 2004) fue realizado por empresas ubicadas en el sector industrial. Las estadounidenses realizaron importaciones por 2,197.3 millones de dólares; las de Canadá, 52 millones de dólares; las de Suiza, 37.1 millones de dólares; las de Japón, 34.1 millones de dólares; las de

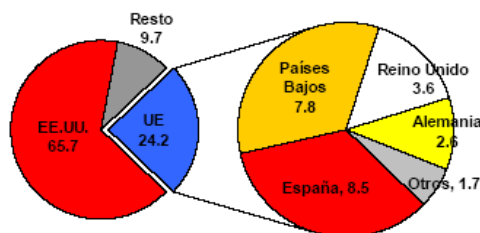
⁴⁷⁷ Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; *Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2004)*, Secretaría de Economía, México, 2004, p. 13.

Finlandia, 33.5 millones de dólares; las de Singapur, 30.5 millones de dólares; las de Francia, 26 millones de dólares; y la de otros países, 64 millones de dólares.⁴⁷⁸

México recibió 147,300 millones de dólares en el período 1994-2004 y, como hemos mencionado anteriormente, a lo largo de esta década, nuestro principal proveedor de IED ha sido Estados Unidos (cuya participación ha sido del 65.7%); mientras que el porcentaje de la UE sigue siendo secundario (24.2%) (ver Gráfico 25). Ahora bien, si tomamos como referencia la IED acumulada en 1994-1999 y 2000-2004, señalada en el Gráfico 26, es posible observar de manera más clara cómo si bien la inversión europea en México ha aumentado a partir de la entrada en vigor del TLCUEM, este incremento ha sido demasiado modesto en comparación con el de la inversión estadounidense. Por su parte, la inversión japonesa se ha reducido en los últimos 4 años.

Gráfico 25

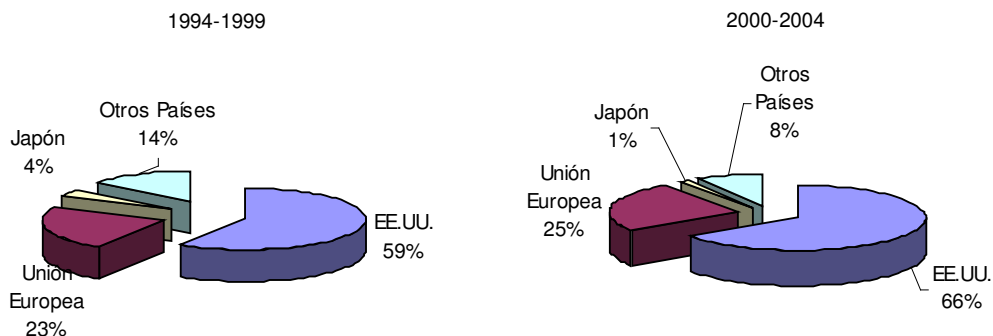
DISTRIBUCIÓN DE LA IED EN MÉXICO, 1994-2004
(porcentajes)



FUENTE: Dirección General de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía.

⁴⁷⁸ *Idem.*

Gráfico 26

DISTRIBUCIÓN DE LA IED EN MÉXICO, 1994-2004

FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de la Dirección General de Inversión Extranjera. Secretaría de Economía.

Dentro del bloque comunitario, los principales países inversionistas en México han sido desde 1994 a la fecha, en orden de importancia: España, Holanda, Reino Unido y Alemania. Ahora bien, si dividimos este lapso de tiempo en 1995-1999 y 2000-2004 en antes y después del TLCUEM, respectivamente, tal como lo muestra el Gráfico 27, observamos que con la entrada en vigor del Tratado se conservan prácticamente las mismas posiciones de las naciones europeas, pero con algunos cambios importantes: España desplazó del primer lugar a Holanda; tan sólo en 2004 su inversión ascendió a 5,503.8 millones de dólares comparado con los 7,609.1 millones de dólares provenientes de Estados Unidos⁴⁷⁹; y Francia dejó de pertenecer a este grupo de mayores inversionistas, siendo el porcentaje de su participación substituído por la del conjunto de Dinamarca y Finlandia.

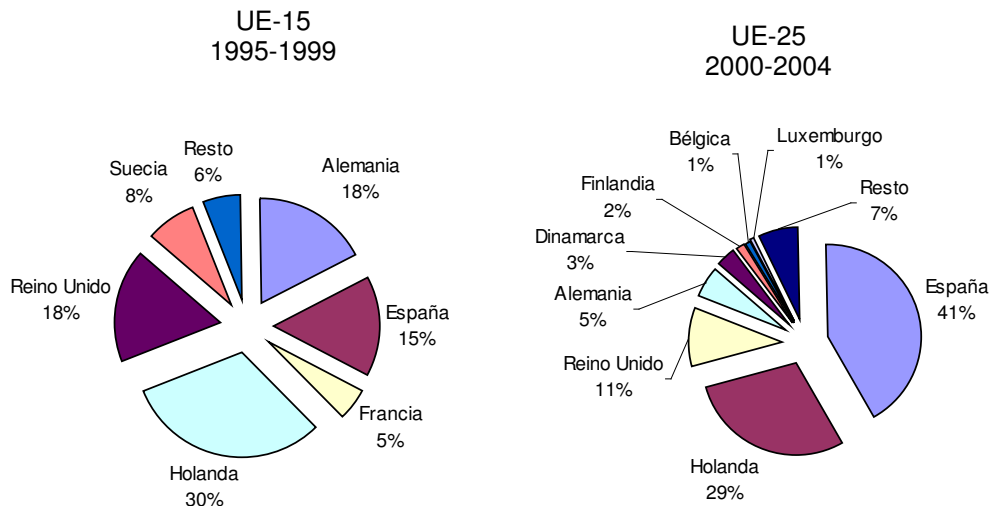
En 2004, nuestro país recibió 16,601.8 millones de dólares por concepto de IED proveniente principalmente de 8 países, de los cuales 4 son miembros de la UE: Estados Unidos (7,609.1 millones de dólares), España (5,503.8 millones de dólares), Suiza (1,143.9 millones de dólares), Canadá (334.8 millones de dólares); Alemania

⁴⁷⁹ Esto se debió en gran parte al importante flujo de inversión que realizó España en el año 2000 resultado, principalmente, de la adquisición que hizo el Banco Bilbao Vizcaya-Argentaria del Grupo Financiero Bancomer. Katz, Isaac; “La inversión extranjera directa de la Unión Europea en México”, *op. cit.*, p. 107.

(334.5 millones de dólares), Holanda (233.7 millones de dólares), Japón (166.2 millones de dólares) y Dinamarca (124 millones de dólares).⁴⁸⁰

Gráfico 27

PRINCIPALES PAÍSES INVERSIONISTAS DE LA UE EN MÉXICO, 1995-2004



FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; *Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2004)*, Secretaría de Economía, México, 2004, p. 13.

El Cuadro 26 muestra las 25 empresas transnacionales más rentables del mundo con operaciones en América Latina. De éstas, 14 tienen filiales en México, (8 estadounidenses y 7 europeas). Las restantes son las dedicadas precisamente a los sectores que no están abiertos a la IED en nuestro país (petróleo, gas, y telecomunicaciones). Los europeos han insistido en la desregulación de dichas áreas para mantener y promover inversiones futuras⁴⁸¹, debido, obviamente, a que tienen ventajas comparativas en estas industrias, así como grandes incentivos auspiciados por los APPRI.

⁴⁸⁰ Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; *Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2004)*, op. cit., p. 13.

⁴⁸¹ Inversores británicos han exigido a Vicente Fox las reformas estructurales, por ejemplo Keith Sampson y remarcó el lento desarrollo de PEMEX, mientras que Robert Berger (British Airways), señaló la falta de oportunidades para invertir en los aeropuertos mexicanos y en la infraestructura hidráulica. Velázquez Flores, Rafael y Domínguez Rivera, Roberto; “Relaciones México-Unión Europea: una evaluación 2000-2004”, *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y de la UE*, op. cit., p. 19.

Cuadro 26

**LAS EMPRESAS TRANSNACIONALES MÁS RENTABLES EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2003**

<i>Filiales en México</i>	<i>Posición en 2003</i>	<i>Posición en 1997</i>	<i>Empresa Transnacional</i>	<i>País de origen</i>	<i>Sector</i>	<i>Ventas (millones de dólares)</i>	<i>% de las ventas mundiales</i>
<input checked="" type="checkbox"/>	1	1	General Motors Corp	EE.UU.	Automotor	14,317	7.3
	2	10	Telefónica, S.A.	España	Telecomunicaciones	14,112	44.7
<input checked="" type="checkbox"/>	3	17	Wal-Mart Stores	EE.UU.	Comercio	12,031	4.6
<input checked="" type="checkbox"/>	4	2	Volkswagen AG	Alemania	Automotor	10,457	10.6
<input checked="" type="checkbox"/>	5	4 ^a	Daimler Chrysler AG	Alemania	Automotor	10,123	6.5
<input checked="" type="checkbox"/>	6	---	Delphi Automotive Systems Corp	EE.UU.	Autopartes	10,040	35.7
	7	55	Rapsol YPF	España	Petróleo/Gas	7,345	17.5
	8	16	Endesa	España	Electricidad	7,257	38.7
<input checked="" type="checkbox"/>	9	3	Ford Motor Co.	EE.UU.	Automotor	7,168	4.4
	10	38	Telecom Italia SpA	Italia	Telecomunicaciones	6,765	19.2
<input checked="" type="checkbox"/>	11	13	International Business Machines	EE.UU.	Computación	6,680	7.5
	12	---	Portugal Telecom.	Portugal	Telecomunicaciones	6,502	n.d.
	13	7	ExxonMobil Corp.	EE.UU.	Petróleo	6,117	2.7
	14	36	AES Corp.	EE.UU.	Electricidad	6,083	6.3
	15	---	Bunge	EE.UU.	Agroindustria	5,910	26.4
<input checked="" type="checkbox"/>	16	8	Carrefour Group	Francia	Comercio	5,633	7.1
	17	4	Royal Dutch/Shell group	PB /RU	Petróleo/Gas	5,514	2.7
	18	20	Cargill, Inc.	EE.UU.	Agroindustria	5,502	5.8
<input checked="" type="checkbox"/>	19	30	Hewlett-Packard	EE.UU.	Computación	4,771	6.5
<input checked="" type="checkbox"/>	20	14	Unilever	RU	Higiene / Alimentos	4,545	9.4
<input checked="" type="checkbox"/>	21	12	Nestlé	Suiza	Alimentos	4,420	6.8
	22	22	ChevronTexaco	EE.UU.	Petróleo/Gas	4,192	3.7
<input checked="" type="checkbox"/>	23	24	General Electric	EE.UU.	Diverso ^b	4,157	3.1
<input checked="" type="checkbox"/>	24	---	Visteon Corporation	EE.UU.	Autopartes	3,581	20.3
<input checked="" type="checkbox"/>	25	28	Nissan Motor	Japón	Automotor	3,574	5.4

Los países están ordenados según las ventas de las filiales en América Latina.

a Posición que hubieran tenido de haber estado fusionadas en 1997.

b General Electric opera en los subsectores de aparatos eléctricos, implementos médicos y servicios financieros.

PB = Países Bajos, RU = Reino Unido

FUENTE: Elaborado con datos obtenidos de CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2003*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2004.

4.3.2. Cooperación

La UE es un importante proveedor de fondos para el desarrollo en el mundo; en América Latina, el 62% de las contribuciones totales a la región provienen del bloque europeo.⁴⁸² Para realizar esta política de cooperación, a partir de 2000 la UE la ha dividido en cuatro subregiones: Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), Comunidad Andina (Colombia, Ecuador,

⁴⁸² Berlanga, Claudia y Sberro, Stephan; "La cooperación con la Unión Europea, un instrumento para el desarrollo nacional", Lebrija, Alicia y Sberro, Stephan (Coords.); *México-Unión Europea. El acuerdo de asociación económica ...*, op. cit., p. 58.

Perú, Bolivia y Venezuela), Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y Otros (México y Chile), delimitando además 5 formas de cooperación: regional, económica, financiera y técnica, horizontal y multilateral.

De manera particular, respecto a la cooperación bilateral entre México y la UE, para dotar de mayor contenido a las 29 áreas del Título VI del Acuerdo Global e implementar su aplicación, las Partes han identificado los ámbitos prioritarios y definido los montos de los recursos financieros, a través de dos instrumentos:

1) *El Informe Estrategia Nacional 2002-2006*, aprobado por la UE en mayo de 2002. Incluye un análisis a fondo de la situación socioeconómica de México para definir las líneas estratégicas de la cooperación bilateral.

2) *El Memorandum de Entendimiento sobre las orientaciones plurianuales para la Cooperación 2002-2006*, firmado por las partes en el marco de la II Reunión del Comité Conjunto México-UE, el 3 de octubre de 2002, en Puebla. Se fundamenta en el PND 2001-2006 y en el documento estratégico nacional. Se concentra solamente en los proyectos relacionados con un número reducido de áreas de acción bien definidas: temas financieros, técnicos, económicos y de desarrollo.

El programa indicativo nacional establece una dotación financiera de € 56.2 millones para el período 2002-2006, identificando las áreas prioritarias, en cada una de las cuales se han identificado determinados proyectos de acuerdo con un calendario que cubre el período mencionado, tal como se muestra en el Cuadro 27.

◆ *Consolidación del Estado de Derecho y apoyo institucional.* Se ha puesto en marcha el proyecto *Fortalecimiento y modernización de la administración de la justicia en México*, tanto en el ámbito local como federal, el cual tiene como objetivo contribuir a reforzar las estructuras jurídicas en México mediante 3 directrices principales, a saber: programas piloto (Componente A) en la Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco y Nuevo León, la realización de congresos internacionales (Componente B) que contribuyan al desarrollo de un intenso debate sobre las grandes asignaturas pendientes de la justicia mexicana y cursos de capacitación (Componente C) para distintos actores involucrados en la impartición y procuración de justicia. El presupuesto total del proyecto es de € 4,600,000, de los cuales la Comisión Europea contribuye con € 3,500,000, para un período de tres años (del 15 de enero de

2004 al 14 de enero de 2007) y el resto (€ 1,100,000) por parte del Beneficiario nacional, la Procuraduría General de la República (PGR).⁴⁸³

Cuadro 27

DISTRIBUCIÓN DE LOS FONDOS DE COOPERACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA A MÉXICO, 2000-2006			
<i>Año</i>	<i>Ámbito de actividad</i>	<i>Importe (indicativo)</i>	<i>%</i>
2002	Consolidación del estado de Derecho, reforma del sistema judicial	€ 4 millones	10
2002	Desarrollo social y reducción de las desigualdades	€ 15 millones	30
2003	Crecimiento económico y apoyo a las reformas económicas-competitividad:	€ 20 millones	35
	- Apoyo a microempresas a las pequeñas y medianas	€ 12 millones	
	- Facilitación de la zona de libre comercio EE.UU.-México	€ 8 millones	
2005	Investigación científica y técnica	€ 10 millones	20
	Reserva*	€ 7.2 millones	5
TOTAL		€ 56.2 millones	100

*se asignarán cuando se revise la estrategia y que incluirán ámbitos de interés secundario.

FUENTE: Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras; *Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2004)*, Secretaría de Economía, México, 2004, p. 31.

A la luz de los plazos previstos en el Programa, los avances en la etapa de ejecución se han visto retrasados, debido a varios factores, siendo uno de los más importantes el cambio de Beneficiario --la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal (CJEF) por la PGR--, ya que se suspendieron algunas actividades y sólo hasta la firma del Addendum II, en agosto de 2005, comenzaron a ejecutarse formalmente varias acciones. Sin embargo, se han superado los problemas estructurales, logrando impactos importantes.⁴⁸⁴

⁴⁸³ Al 31 de diciembre de 2005 se ha ejecutado el 41.06% del total de presupuesto.

⁴⁸⁴ El Programa ha participado directamente en varias entidades federativas (Puebla, Yucatán, Distrito Federal, Campeche, Aguascalientes, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León y Estado de México), así como en instituciones organizadoras locales que, además, tienen amplia influencia regional, alcanzando logros importantes. Los Programas Piloto, a los cuales se les ha asignado la mayor parte del presupuesto (46%), han mostrado un impacto favorable. Los Congresos Internacionales y los Cursos de Capacitación, por la estructura, contenido y diversidad geográfica con que han sido diseñados y llevados a término, han logrado que los beneficios se extiendan a instituciones públicas del fuero común y federal, agrupaciones académicas, jueces, fiscales, magistrados, peritos y demás servidores públicos de la administración de justicia que han asistido a estas acciones. PGR, Comisión Europea; *Propuesta de Cooperación Bilateral UE-México en el área del estado de Derecho y consolidación institucional (2007-2013)*, México, febrero 2006, pp. 1-11.

El Programa debe concluir algunos procesos pendientes, entre los cuales destacan: llevar a cabo procedimientos de contratación (auditoría, asistencia técnica local, publicaciones y equipos), realizar y dar seguimiento a los procesos de licitación previstos, firma de un nuevo convenio para que PGR, Nacional Financiera y la UE tengan ya el instrumento de agente financiero que se requiere para canalizar los fondos del Programa, contratación de plazas en el Estado de Jalisco para hacer factible el desarrollo de las actividades en el marco del programa piloto "Impulso Informático".

Sobre la base de la experiencia ganada por el programa actual y los resultados obtenidos hasta la fecha, la UE y México han identificado nuevas oportunidades de colaboración a las cuales es preciso dar continuidad para llevar a cabo proyectos y actividades futuras enfocadas al desarrollo institucional para el fortalecimiento del Estado de Derecho en México, por lo que las autoridades involucradas prevén ampliar las acciones del Programa para el período 2007-2013.

◆ *Desarrollo social y reducción de la desigualdad* (lucha contra la pobreza y colaboración en los sectores de medio ambiente, integración y autosuficiencia de los refugiados). Particularmente, se desarrolla el *Programa Desarrollo Social Integrado y Sostenible, Chiapas, México* (Prodesis), cuyo objetivo principal es diseñar y operar una estrategia territorial que combina el fomento de alternativas sustentables de producción e ingreso con la planificación participativa para crear formas renovadas de gestión y gobierno local, así como disminuir la presión sobre los recursos naturales de la Selva Lacandona. En su período de ejecución (2004-2007) busca beneficiar a 830 comunidades de 16 de las 34 micro regiones que se ubican en el entorno de las áreas naturales protegidas, y que corresponden a las que tienen mayor presión sobre los recursos naturales y los mayores índices de pobreza, con un presupuesto cofinanciado de €31 millones (€15 millones son aportación europea y €16 millones del Estado de Chiapas). Los resultados esperados del programa son los siguientes: planificación territorial participativa y coordinada, sistemas estratégicos de producción sustentable y acceso a información e innovación metodológica.⁴⁸⁵

⁴⁸⁵ Ver Sitio en Internet de la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno del Estado de Chiapas: http://www.dsosocial.chiapas.gob.mx/PRODESIS_default.htm

◆ *Cooperación en el ámbito económico.* Con el objetivo de favorecer el crecimiento económico por medio de un incremento del comercio bilateral, la Comisión Europea y México establecieron cofinanciar dos proyectos complementarios entre sí:

a) *El Programa de facilitación del Acuerdo de Libre Comercio entre México y la UE* fue diseñado con el objetivo de fortalecer las relaciones de comercio e inversión, así como incrementar el potencial del Acuerdo para el crecimiento económico y la creación de empleo. El Convenio de Financiación para el programa fue suscrito el 10 de noviembre de 2004, en el marco de la IV reunión del Comité Conjunto México-UE, y cuenta con un presupuesto total de €16 millones cofinanciados en partes iguales por México y la UE para un período de 4 años (2005-2009) destinado a diversas actividades, tales como: estudios sectoriales específicos y análisis para apoyar el proceso de toma de decisión de las autoridades, asistencia técnica, fortalecimiento institucional, transferencia de tecnología, intercambio de información. En particular, el programa busca los siguientes resultados: el fortalecimiento institucional de los organismos gubernamentales responsables de aduanas, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias, inversión, competencia, propiedad intelectual y protección del consumidor; un mejor conocimiento y entendimiento de los sistemas y procedimientos respectivos; el fortalecimiento de la gestión de la política comercial, la promoción de mejores prácticas y estándares internacionales; la mayor disponibilidad de información y sensibilización de los operadores económicos y de la opinión pública; la creación de mejores oportunidades de acceso al mercado para los operadores económicos de ambas partes.

▪ *Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas UE-México (PIAPyME).* Su objetivo es incrementar la competitividad y la capacidad exportadora de las PyME europeas y mexicanas –aunque las beneficiarias directas no son la totalidad de éstas, sino sólo las que cuentan con mayores medios de crecimiento– con el fin de fortalecer las relaciones económicas, comerciales y empresariales entre México y la UE. El PIAPyME contempla una amplia variedad de actividades en el ámbito de la asistencia técnica, capacitación, transferencia de tecnología, desarrollo e innovación tecnológica, servicios de información dirigidas a empresas individuales, grupos de empresas y operadores mexicanos y europeos, tanto privados como públicos. Cuenta

con un presupuesto de € 24 millones (contribución de la UE y México por partes iguales) para un el período 2004-2008.⁴⁸⁶

◆ *Cooperación técnica, científica, educativa y cultural.* El 3 de febrero de 2004 se firmó el *Acuerdo sectorial de ciencia y tecnología México-UE*, denominado «Impulso» con el objetivo de promover el progreso de la ciencia, la competitividad industrial y el desarrollo económico y social. Cuenta con un presupuesto total de € 20 millones, aportado por ambas partes en igual cantidad, para un período de 5 años renovable (2005-2010). Sus metas específicas son: el fortalecimiento de un Sistema Nacional de Innovación, la mejora de la formación y situación de los recursos humanos e infraestructuras, especialmente dentro del sector productivo, la promoción de la innovación y el aumento de la competitividad en los sectores productivos mexicanos. El foco temático del Acuerdo sectorial se avoca a distintas áreas⁴⁸⁷ directamente vinculadas con las 7 prioridades temáticas del VI Programa Marco, (las cuales mencionaremos más adelante) de forma que proveen oportunidades concretas para la cooperación en ciencia y tecnología en el corto y mediano plazo.⁴⁸⁸

Adicionalmente, en el área educativa, en septiembre de 2000 se creó el Instituto de Estudios de la Integración Europea (IEIE), cuyo objetivo es la difusión, investigación y formación disciplinaria en estudios sobre la integración europea y en particular sobre las relaciones UE-México; los beneficiarios son estudiantes de postgrado, profesores e investigadores, mexicanos y latinoamericanos. Entre 2000 y 2004 el proyecto académico fue cofinanciado por la Comisión Europea y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), donde se alberga, con un monto total de € 1,416,560, siendo la contribución comunitaria de €975,000.⁴⁸⁹

⁴⁸⁶ Sitio en Internet del Programa Integral de Apoyo a Pequeñas y Medianas Empresas UE-México (PIAPyME): <http://www.cemue.com.mx/>

⁴⁸⁷ Investigación sobre el medio ambiente y el clima, incluyendo la observación de la Tierra, investigación biomédica y salud, agricultura, silvicultura y pesca, tecnologías industriales y de fabricación, investigación sobre electrónica, materiales y metrología, energía no-nuclear, transportes, tecnologías de la sociedad de la información, desarrollo económico y social, biotecnologías, aeronáutica e investigación espacial y aplicada, y política científica y tecnológica.

⁴⁸⁸ Díaz Prieto, Gabriela; “México-Unión Europea: Evaluación de la cooperación científica y tecnológica como herramienta de cohesión social”, *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y de la UE*, op. cit., pp. 16-19.

⁴⁸⁹ El IEIE continúa sus actividades al finalizar el apoyo, y actualmente, además de sus actividades iniciales (el Diplomado en Estudios de la Integración Europea, la Cátedra de Estudios Europeos y el Programa de Formación

La Comisión Europea gestiona su ayuda exterior a través de su Oficina de Cooperación llamada «EuropeAid», creada a principios de 2001. A partir del siguiente año inició un proceso de desconcentración para transferir las competencias administrativas y financieras de la sede en Bruselas a las Delegaciones en los terceros países. En México, el principal socio de dicha Oficina es la Secretaría de Relaciones Exteriores a través del Instituto Mexicano de Cooperación Internacional (Imexci), pero además pueden participar distintas instancias públicas y privadas en la ejecución de los proyectos.

Además de la cooperación bilateral, México también participa de los programas regionales de cooperación horizontal de la UE que se ejecutan en distintos países de América Latina, destacando los que se describen en el Cuadro 28.

Existen otros programas de cooperación abiertos a terceros países, complementarios de los bilaterales y regionales, en los cuales México también participa, destacando los que se presentan en el Cuadro 29. Además, se encuentran los de colaboración temática en áreas específicas: cooperación entre organizaciones no gubernamentales para superar la pobreza, cooperación descentralizada a favor del desarrollo sostenible, conservación y gestión sostenible del medio ambiente y los bosques tropicales, cooperación Norte-Sur en contra de las drogas y la toxicomanía, lucha contra enfermedades relacionadas con la pobreza, salud reproductiva y sexual en países en desarrollo, investigación de las cuestiones de género en la cooperación para el desarrollo.⁴⁹⁰

Continúa en Europa), se imparte la Especialidad en Estudios de la Integración Europea. Ver sitio en Internet del Instituto: <http://ieie.itam.mx>.

⁴⁹⁰ Sitio en Internet de la Delegación de la Comisión Europea en México: <http://www.delmex.cec.eu.int>

Cuadro 28

PROGRAMAS DE COOPERACIÓN BIRREGIONAL UE-ALC

<i>Programa</i>	<i>Descripción</i>	<i>Plazos Y Montos De Financiamiento</i>
ALFA (América Latina- Formación Académica)	Es un programa para promover los intercambios entre investigadores e instituciones de educación superior de la UE y América Latina. Sus objetivos principales son: crear o reforzar el diálogo entre las comunidades académicas de Europa y Latinoamérica e impulsar la creación de flujos permanentes de movilidad regional. El programa funciona a través de redes de Instituciones de Educación Superior (IES). En México operan 15 programas con la participación de 13 instituciones, entre las cuales se encuentran la UNAM y el IPN.	ALFA II 2000-2005 € 42 millones
AIBAN (América Latina- Becas de Alto Nivel)	Es un programa de becas para estudios de postgrado o de formación superior especializada para latinoamericanos en instituciones o centros de los Estados miembros de la UE. Con el programa se prevé que casi 4,000 estudiantes latinoamericanos se beneficien con una beca para estudiar en universidades europeas. En nuestro país, el punto focal es la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES).	2002-2010 (comenzó a operar en el año académico 2003/2004) € 88.5 millones
URB-AL (Cooperación entre ciudades y regiones de la UE y de América Latina)	Fue lanzado en 1995 con el objetivo de desarrollar redes de cooperación descentralizada entre entidades locales sobre temas y problemas concretos de desarrollo local urbano. Contempla realizar proyectos conjuntos para concretar los intercambios de experiencias desarrollados en 13 redes temáticas --1) droga y ciudad, 2) conservación de los contextos históricos urbanos, 3) la democracia en la ciudad, 4) la ciudad como promotora del desarrollo económico, 5) políticas sociales urbanas, medioambiente urbano, 7) gestión y control de la urbanización, 8) control de la movilidad urbana. En la segunda fase se incorporaron 5 nuevas redes: 9) financiación local y presupuesto participativo, 10) lucha contra la pobreza urbana, 11) promoción de las mujeres en las instancias de decisión locales, 12) ciudad y sociedad de la información, 13) seguridad ciudadana en la ciudad.	URB-AL II 2002-2006 € 50 millones
AL-Invest	Fue lanzado por la Comisión Europea en 1994 con el objetivo primordial de incrementar la cooperación y los negocios entre las PyME europeas y latinoamericanas. Durante sus 10 años de trayectoria ha ido construyendo una extensa red de operadores llamados COOPECOS en Europa y ha seguido funcionando con sus instrumentos tradicionales: el Programa AL-Partenariados, el Programa ARIEL (Investigación activa en Europa y Latinoamérica) y los Eurocentros Empresariales. Funciona a través de 8 instrumentos institucionales: 1) capacitación de operadores; 2) intercambio de funcionarios; 3) actividades conjuntas; 4) capacitación para PyME; 5) semanas europeas y latinoamericanas; 6) encuentros sectoriales; 7) facilidad para el desarrollo de negocios; 8) colaboración entre PyME.	AL-INVEST III 2004-2007 € 52.6 millones (contribución de la UE: € 42 millones)

ALIS (Alianza para la Sociedad de la Información).	Fue creado el 6 de diciembre de 2001 con el objetivo de promover la cooperación y el diálogo birregional en el ámbito de las nuevas tecnologías de la información para reducir la brecha digital entre quienes tiene acceso y quienes están excluidos de éstas. Dispone de un presupuesto total de Las actividades del programa se localizan en tres ámbitos de acción: 1) fomento del diálogo político y reglamentario, 2) establecimiento de 3 tipos de redes: reguladores, investigadores y sociedad civil, y 3) financiamiento de proyectos de demostración en 4 segmentos principales: administración pública, educación y diversidad cultural, salud y desarrollo social. Actualmente están en marcha 19 de estos proyectos, 5 de los cuales con la participación de 7 instituciones mexicanas.	2001- ? € 85 millones (€ 63.5 millones aportados por la Comisión Europea)
ALICE (América Latina Interconectada Con Europa)	Se enmarca dentro de la tarea de creación de redes de @LIS. Su objetivo es crear una infraestructura de redes de investigación en América Latina y su enlace con la red de investigación paneuropea GEANT, para lo cual se ha asociado con 4 Redes Nacionales de Investigación y Educación (RNIE) europeas y 19 latinoamericanas; entre estas últimas destaca la red CLARA (Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas), una organización internacional no lucrativa en Uruguay, establecida en septiembre de 2004.	2003-2006 € 12 millones (€ 10 millones aportados por la Comisión Europea) 2003-2006

En América Latina existen 29 Eurocentros, de los cuales 4 se encuentran en México: en Bancomext (www.eurobancomextmty.com), en Canacintra (www.eurocentromexico.org), en Nafin (www.eurocentro.org.mx) y en el ITESM-Campus Guadalajara (www.euromexus.com.mx).

FUENTE: Elaborado con información de los siguientes sitios en Internet:

Alfa: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alfa/information_es.htm,

Alban: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alban/index_es.htm y <http://www.programalban.org>

Urbal: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/urbal/index_es.htm

AL-Invest: <http://www.al-invest3.org>

Alis: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alis/projects_es.htm y <http://www.alis-online.org//About>

Alice: <http://alice.dante.net/>

Cuadro 29

PROGRAMAS DE COOPERACIÓN DE LA COMISIÓN EUROPEA ABIERTOS A TERCEROS PAÍSES		
Programa	Descripción	Plazos y montos de Financiamiento
VI Programa Marco de investigación y desarrollo tecnológico (FP6)	<p>Es considerado el instrumento para promover el objetivo de la UE de crear un Espacio Europeo de Investigación (EEI) que la convierta en el mayor polo de investigación y desarrollo científico. Asimismo, se presenta como el principal medio disponible para promover la participación de investigadores latinoamericanos^a en 3 rutas de investigación científica: 1) medidas específicas en apoyo a la cooperación internacional; 2) participación en proyectos integrados o en redes de excelencia en 7 áreas prioritarias de investigación --a) ciencias de la vida, genómica, biotecnología aplicada a la salud, b) tecnologías de la sociedad de información, c) nanotecnologías, nanociencias, materiales inteligentes, nuevos métodos de producción, d) aeronáutica y espacio, e) calidad y seguridad alimentaria, f) desarrollo sustentable y cambios globales y ecosistemas (incluida la investigación sobre energía y transportes), y g) los ciudadanos y la gobernabilidad en una sociedad basada en el conocimiento--; 3) la movilidad internacional de los investigadores.^b</p> <p>Dentro del VI Programa Marco se encuentran incluidos dos programas: el <i>Programa de la tecnología de la sociedad de información</i> (conocido como Programa IST, por sus siglas en inglés Information Society Technology), en el cual la Comisión Europea ha financiado 4 proyectos con participación mexicana y el <i>Programa de Cooperación Internacional en Ciencia y Tecnología</i> (conocido como Programa INCO).^c</p>	<p>2002-2006</p> <p>€ 17,500 millones (dotación financiera total)</p> <p>€ 600 millones (financiamiento para la participación de terceros países con los cuales existen acuerdos sectoriales)</p>
Programa Juventud	<p>Se dedica al apoyo de la educación no formal para jóvenes a través de proporcionar financiamiento y facilitar información, formación y oportunidades para establecer nuevas asociaciones entre Europa y terceros países.</p> <p>Sus objetivos son: la formación intercultural de los jóvenes, entendimiento y respeto mutuo, el fomento de la solidaridad entre jóvenes europeos y de países terceros.</p> <p>Contempla 3 tipos de proyectos: intercambios de jóvenes, servicio voluntario europeo, medidas de acompañamiento (por ejemplo: seminarios, visitas de estudio, cursos de formación).^d</p>	2000 - 2006
Programa Erasmus Mundus	<p>Es un programa de movilidad académica en el ámbito de la enseñanza superior destinado al financiamiento de cursos específicos de maestría —denominados <i>Erasmus Mundus</i>— en universidades europeas para estudiantes y docentes de todo el mundo y para que universitarios de la UE se desplacen hacia terceros países. Además del curso y la beca, el programa se compone de otras dos acciones concretas: asociaciones entre universidades en ambas regiones y mejora en la capacidad de atracción de la enseñanza superior europea.</p> <p>El programa pretende apoyar a casi 10,000 estudiantes y 2,000 docentes de todo el mundo, así como a un centenar de asociaciones y centros de enseñanza superior.^e</p>	<p>2004-2008</p> <p>€ 230 millones</p>

^a Además de los latinoamericanos, otros países objetivo de cooperación internacional en el VI Programa Marco son los del Mediterráneo, los Balcanes y las ex Repúblicas Soviéticas.

^b Ver sitio en Internet de CORDIS, el servicio de información sobre investigación y desarrollo, gestionado por la UE: <http://fp6.cordis.lu/fp6/home.cfm>

^c Actualmente la UE se encuentra en pleno proceso de evaluación del FP6, con miras a la estructuración del VII Programa Marco (FP7) que abarcará el período comprendido por los años 2006-2010. Ver el sitio en Internet: <http://www.cordis.lu/era/fp7.htm>

^d Sitio en Internet: http://europa.eu.int/comm/youth/program/index_en.html

^e Cabe destacar que los cursos de maestría no solamente están reservados a los 25 Estados miembros de la UE, sino también a los países candidatos (Bulgaria, Rumania y Turquía) —si bien hasta que se formalice su participación oficial en el programa— y a los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio / Espacio Económico Europeo (AELC/EEE): Islandia, Liechtenstein y Noruega. http://europa.eu.int/comm/education/programmes/mundus/index_es.html

FUENTE: Elaborado con información de los sitios en Internet antes citados.

4.3.3. Ámbito político

Este aspecto es, sin duda, de gran relevancia, debido a que por vez primera México y la UE se comprometieron a coordinar áreas en una materia que no había sido regulada por los Acuerdos anteriores y que sobrepasa la relación meramente comercial y de cooperación que hasta antes del AAECPyC habían mantenido. Además, en virtud de los resultados poco favorables para nuestro país en el intercambio comercial con la UE, este ámbito generó mayores expectativas para lograr una profundización de los vínculos bilaterales. Al respecto, Rosario Green señaló lo siguiente:

El potencial de diálogo político y concertación del Acuerdo es muy amplio. Con su entrada en vigor, se abrirán nuevas oportunidades para que el gobierno mexicano realice encuentros sistemáticos con los funcionarios de las instituciones comunitarias y de los gobiernos de los 15 países miembros para tratar asuntos de interés común e intercambiar puntos de vista sobre temas mexicanos, europeos e internacionales en general. Así, el Acuerdo vigorizará y dará mayor ímpetu a la relación estratégica con nuestros socios de la Unión Europea.⁴⁹¹

Con el AAECPyC quedó asentado el reconocimiento del carácter prioritario del respeto de los derechos humanos y la democracia en la relación México-UE, así como la importancia de la formalización del diálogo político y el establecimiento de posiciones comunes, coordinando sus posturas en los foros multilaterales.

⁴⁹¹ Green, Rosario; “La agenda política y de cooperación en la nueva relación entre México y Europa”, *op. cit.*, p. 4.

Respecto a la institucionalización del diálogo político, ambas partes convinieron en el Acuerdo llevar a cabo reuniones para intercambiar puntos de vista sobre asuntos bilaterales, regionales e internacionales de interés mutuo en todos los niveles.⁴⁹²

- *A nivel de Jefes de Estado o de gobierno.* Se han llevado a cabo dos Cumbres México-UE, en el marco de la II y III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe - Unión Europea (ALC-UE). La primera tuvo lugar el 18 de mayo de 2002, en Madrid; y la segunda, celebrada en Guadalajara el 29 de mayo de 2004. En ambas los mandatarios⁴⁹³ reiteraron su convicción de que el diálogo entre regiones constituye una vía privilegiada para el tratamiento de los principales temas de la agenda global contemporánea. Ratificaron su compromiso con la Organización de las Naciones Unidas y reafirmaron su convicción de que el fortalecimiento de las instituciones multilaterales y la vigencia del derecho internacional facilitan el logro de la seguridad, la prosperidad y el bienestar internacionales.

En el ámbito birregional, desde la I Cumbre ALC-UE, celebrada los días 28 y 29 de junio de 1999, en Río de Janeiro, Brasil, los mandatarios se han pronunciado a favor de una «asociación estratégica», basada principalmente en reforzar los lazos políticos, económicos, sociales y culturales entre ambas partes. La II Cumbre (18 y 19 de mayo, Madrid, España) puso el acento en el reforzamiento de las instituciones democráticas, destacando los aspectos políticos económicos y de cooperación, y de manera especial, lo relativo a la Iniciativa Social⁴⁹⁴, así como en el acompañamiento político de los procesos de negociación de la UE con las agrupaciones regionales de los socios (como el Mercosur). Por su parte, la Declaración de Guadalajara, producto de la III Cumbre, realizada los días 27 y 28 de mayo de 2004 en esa ciudad mexicana, particularmente importante debido a que contó con los 10 nuevos miembros de la UE, además de

⁴⁹² Sitio en Internet de la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, en su espacio dedicado a México: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico

⁴⁹³ El Presidente de México, Vicente Fox, el Primer Ministro José María Aznar de España, en su calidad de presidente en ejercicio del Consejo Europeo, y el Primer Ministro de Dinamarca, Anders Fogh Rasmussen, asistidos por el Alto Comisionado de la UE para Asuntos de Política Exterior y de Seguridad Común, Javier Solana, y el Presidente de la Comisión Europea, Romano Prodi.

⁴⁹⁴ Consistente en un programa, con dotación financiera, que propone la organización del diálogo birregional entre la UE y América Latina, a través del intercambio de experiencias relativas a la definición y ejecución de políticas que contribuyan a reducir las desigualdades sociales. Ver Comisión Europea; *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004, p. 29.

reafirmar los compromisos de las reuniones anteriores, estuvo centrada en tres aspectos fundamentales: el multilateralismo, la cohesión social y la profundización de la cooperación birregional.⁴⁹⁵ Asimismo, esta Cumbre fue el espacio para que en materia de cooperación, se lograran importantes resultados con la adopción de varios programas bilaterales, regionales y birregionales que mantiene ALC con la UE para impulsar a los países a un mayor aprovechamiento.

La IV Cumbre ALC-UE, la cual se llevará a cabo en mayo próximo, en Viena, Austria, reunirá a delegaciones de 60 países y más de mil representantes de los medios de comunicación masiva. Se mantendrá el formato de "Mesas de trabajo" utilizado por México en la Cumbre de Guadalajara, a fin de facilitar el diálogo entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Esta Cumbre tendrá el desafío de evaluar los avances efectuados respecto de los compromisos adoptados en Guadalajara y las alianzas reforzadas en el ámbito político, con posturas comunes en torno al multilateralismo, la cohesión social y la integración regional, así como de estructurar una agenda que refleje las prioridades regionales y, por otro, asegurar un sentido de continuidad y efectividad de las cumbres eurolatinoamericanas, orientando el proceso hacia objetivos concretos.

Desde la primera de estas reuniones de alto nivel, México ha tenido un destacado papel en su calidad de Presidente del Comité Directivo de ALC --cargo que desempeñará hasta la IV Cumbre ALC-UE para ser sucedido por Perú-- en la organización de dichos eventos y la elaboración de propuestas de documentos para su negociación con la contraparte europea; encargándose, además, de la totalidad de los preparativos para la Cumbre de Guadalajara por ser sede del encuentro. En Viena

⁴⁹⁵ *Multilateralismo.* Sus principios están apegados a los de la ONU (la solución pacífica de controversias y el mantenimiento de la paz), siendo el compromiso de los países de América Latina, el Caribe y la UE garantizar la seguridad internacional en temas de medio ambiente, terrorismo (sobre todo luego de los ataques ocurridos en Madrid el 11 de marzo de 2004) derechos humanos, corrupción, desarme, migración y aprovechamiento adecuado de los recursos naturales. *Cohesión social.* La cumbre estableció un compromiso para erradicar la pobreza y la desigualdad mediante la implementación de una serie de medidas aplicadas por el gobierno y las sociedades civiles, con el fin de que las zonas marginadas tengan las mismas oportunidades de desarrollo, accediendo a servicios básicos (salud, educación, alimentación, vivienda, etcétera). *La profundización de la cooperación birregional.* Los países asistentes subrayaron la importancia de los acuerdos entre América Latina y la UE para fortalecer el desarrollo de todo el continente; la cumbre de Guadalajara sirvió de plataforma para celebrar reuniones de alto nivel con miras a avanzar en las negociaciones de asociación con el Mercosur, América Central y la Comunidad Andina. Ver *Declaración de Guadalajara, III Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea*, Guadalajara, mayo de 2004, 15 pp. Disponible en el sitio de Internet: http://europa.eu.int/comm/world/lac_guadal/declar

nuestro país deberá favorecer la continuidad del debate sobre los temas de multilateralismo y cohesión social (propuestos por el gobierno austriaco), al tiempo de subrayar la importancia del tema de la Cumbre “Hacia la consolidación de una asociación estratégica birregional”, así como de reiterar el compromiso de México en el fortalecimiento de la relación ALC-UE y en la consolidación de la asociación estratégica birregional.

- *A nivel ministerial.* Se han realizado tres reuniones del Consejo Conjunto México-UE del Acuerdo Global. La primera (27 de febrero de 2001 en Bruselas) tuvo particular relevancia porque se adoptaron los resultados de las negociaciones respecto al comercio en servicios, movimiento de capitales y propiedad intelectual y se determinó poner en marcha la parte del acuerdo con relación a las compras gubernamentales. La segunda, celebrada el 13 de mayo de 2002, en la misma ciudad europea, supuso la adopción acelerada de la eliminación de tarifas para un grupo de productos en los sectores automotriz y farmacéutico, así como en baterías, bicicletas y equipo mecánico por un estimado de 1.7 millones de dólares, así como el involucramiento de los sectores privados de ambas partes en la Iniciativa de Diálogo de Negocios Euro-Mexicano, con el objetivo de impulsar el aprovechamiento de las oportunidades emanadas del acuerdo de libre comercio.

Durante la tercera, realizada el 27 de marzo de 2003, en Atenas, las Partes examinaron, entre otros temas, el progreso en la implementación de los proyectos de cooperación en las áreas prioritarias, el impacto de la 5a ampliación de la UE en las relaciones bilaterales y la conclusión de las negociaciones del acuerdo en ciencia y tecnología. La última Reunión se celebró en Luxemburgo, el 26 de mayo de 2005.

- *A nivel de altos funcionarios.* Se han realizado cuatro reuniones del Comité Conjunto México-UE. La primera se llevó a cabo el 2 de octubre de 2001, un año después de la entrada en vigor del Acuerdo Global, en Bruselas; la segunda, el 3 de octubre de 2002, en Puebla; la tercera, el 11 de noviembre de 2003, en Bruselas; la cuarta, el 10 de noviembre de 2004, en la Ciudad de México; y la quinta los días 26 y 27 de octubre de 2005, en Bruselas. En todas, la agenda no solamente incluyó los aspectos de cooperación y el comercio, sino también temas políticos, tales como: el

desarrollo, la lucha contra el terrorismo, las relaciones birregionales, los derechos humanos, el diálogo con la sociedad civil.

Respecto al ámbito de los derechos humanos, el cual figura como un tema prioritario de la cooperación bilateral en el *Memorándum de Entendimiento 2002 – 2006*, los principales programas que se desarrollan son los siguientes.⁴⁹⁶

- *Fortalecimiento institucional de organismos públicos de derechos humanos.* Comenzó a operar en 2004 con el propósito fundamental de incorporar los estándares internacionales en la protección y promoción de los derechos humanos y el fortalecimiento de los principios de autonomía, independencia y autoridad moral de los organismos públicos de derechos humanos en México, particularmente en los Estados de Chiapas, Guerrero, San Luis Potosí, Sinaloa, Guanajuato, Querétaro y el Distrito Federal.

- *Programa de cooperación sobre derechos humanos México - Comisión Europea.* Su objetivo general es coadyuvar en la definición de acciones y políticas concretas para la incorporación de normas y estándares internacionales de derechos humanos en México, en el marco del diálogo que se lleva a cabo en la Comisión de Política Gubernamental en materia de Derechos Humanos. Sus actividades principales son: la construcción de espacios de discusión, elaboración de propuestas e incorporación de experiencias adelantadas en otros países y especialmente de los estándares internacionales los diversos organismos de protección de derechos humanos, Naciones Unidas, Comisión y Corte Interamericana, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, así como expertos y académicos, entre otros.

- *Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH).* Fue propuesta por el Parlamento Europeo y tiene como objetivo promover los derechos humanos, la democracia y la prevención de conflictos en países terceros. En el caso de México, la Iniciativa ha planteado los siguientes temas prioritarios: apoyo al fortalecimiento de la democratización, el buen gobierno y el estado de derecho, y la lucha contra la discriminación de los pueblos indígenas. Dispone de tres instrumentos de financiación: proyectos-objetivo (para programas conjuntos con socios que pueden

⁴⁹⁶ DCEM; *La Unión Europea en México 2004*, Delegación de la Comisión Europea en México, México, No. 6, diciembre de 2004, pp. 28, 37-41.

incluir organizaciones intergubernamentales o autoridades nacionales), proyectos identificados a través de convocatorias (implementados por organizaciones no gubernamentales) y micro-proyectos (administrados directamente por la Delegación de la Comisión Europea en México).

- *Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los ex refugiados guatemaltecos en los Estados de Campeche, Quintana Roo y Chiapas*, mejor conocido como PAID 2⁴⁹⁷, suscrito a fines de 2000 a través de la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (Comar). Contempló una inversión de € 7,400,000 (de los cuales € 5,500,000 son aportados por la UE y € 1,900,000 por México, en forma de servicios técnicos y administrativos) para un período de 3 años (2001-2004). Su objetivo fue promover el desarrollo micro-regional sostenible a través de la integración de lo ex refugiados en la población regional a través de actividades que fomentan: el fortalecimiento institucional, la producción agropecuaria y forestal, la generación de empleos e ingresos no agrícolas, el mejoramiento de infraestructuras productivas y servicios básicos, el ordenamiento territorial y la gestión ambiental, la identidad cultural, el establecimiento de mecanismos de comercialización, etcétera. Aunque el Proyecto cumplió su ciclo, a la luz del importante impacto que tuvo en la región que benefició a 136 comunidades (un total de 141,307 personas) la UE sigue apoyando a la región por medio de un nuevo programa de desarrollo social en Chiapas utilizando la misma metodología.

En cuanto a la convergencia de posiciones en los temas de la política internacional y regional, con la excepción de las diferencias en las cuestiones agrícolas en el marco de la OMC, la UE y México han mantenido una visión compartida "... de avanzar hacia un sistema internacional multipolar que respete el derecho internacional, reimpulsar las alianzas regionales y la búsqueda de soluciones consensuadas y no

⁴⁹⁷ Su antecesor fue el Proyecto de Apoyo a la Integración Definitiva de los Refugiados en los Estados de Campeche y Quintana Roo (PAID I), creado a través de la Comar, al amparo del convenio de cooperación entre México y la UE, firmado en 1997, dirigido a apoyar la integración entre los mexicanos y los ex refugiados guatemaltecos quienes, al final del conflicto iniciado en su país en 1982, no aceptaron la repatriación voluntaria y decidieron aprovechar la política del gobierno mexicano de asimilación y naturalización para radicar definitivamente en este país y adquirir la nacionalidad. Este proyecto concluyó sus actividades en diciembre de 2000, pero a la luz de sus resultados positivos (benefició a 22 comunidades con una población total de 26,500 personas, de las cuales el 42% son de origen guatemalteco), después del retorno de los refugiados, se preparó una nueva fase dirigida a consolidar los logros obtenidos y extenderlos al Estado de Chiapas. *Ibidem*, p. 42.

unilaterales a los problemas que enfrenta el sistema internacional.”⁴⁹⁸ De hecho, ambas partes rechazaron la intervención estadounidense en Irak en 2003 en el seno del sistema de Naciones Unidas, coincidiendo Francia y Alemania con México y Chile en el Consejo de Seguridad. Asimismo, sus posturas han coincidido en los foros internacionales en cuestiones tales como: el apoyo al Protocolo de Kyoto en relación a la protección al medio ambiente, la Corte Penal Internacional, la financiación al desarrollo, la abolición de la pena de muerte, la lucha contra todas las formas de terrorismo. No obstante, temas como la cooperación en paz y seguridad regional e internacional no se han visto favorecidos por esta convergencia, aunque resalta el hecho de que existe una visión compartida respecto a que la actuación preventiva en seguridad debe basarse en herramientas económicas y políticas que combatan las condiciones de pobreza, ya que éstas muchas ocasiones son fuente de actividades que ponen en peligro la seguridad de las sociedades, contrario a la concepción de Washington.

Otro elemento importante en el aspecto político de la relación bilateral ha sido la participación de la sociedad civil europea y mexicana con el objetivo de promover la discusión y el intercambio de puntos de vista con los diversos sectores sociales sobre la implementación de las vertientes económica, política y de cooperación del Acuerdo Global. Aún cuando éste no regula un diálogo institucionalizado entre ambas, como en el acuerdo con Chile, durante estos cinco años de implementación, se han logrado algunos avances al respecto. En este contexto, la Comisión Europea ha organizado dos foros de diálogo entre las sociedades civiles y los gobiernos de México y la UE:

- El I Foro tuvo lugar el 26 de noviembre de 2002, en Bruselas, y contó con la participación de un nutrido grupo de más de 200 representantes de organizaciones --la mayoría vinculadas con la Red Iniciativa de Copenhague para América Central (CIFCA, por sus siglas en inglés) o con la Red Mexicana de Acción contra el Libre Comercio (RMALC)--, así como de los sectores productivos europeos y mexicanos. A pesar de "... la falta de compromisos claros por parte de los gobiernos, la evidente carencia de

⁴⁹⁸ Chanona Burguete, Alejandro; “Balance de las relaciones económicas México-Unión Europea en el marco del TLCUEM”, *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles ...*, op. cit., p. 17.

hábito de diálogo de la parte mexicana y el bajo nivel del mismo”⁴⁹⁹, sin duda resulta relevante que por vez primera la sociedad civil fue invitada para establecer un diálogo con las autoridades de México y la UE, y que éstas la aceptaran como un interlocutor legítimo en las relaciones bilaterales⁵⁰⁰; asimismo, destaca el consenso alcanzado en la propuesta de importantes iniciativas.⁵⁰¹

- El II Foro se desarrolló del 28 de febrero al 1º de marzo de 2005, en la Ciudad de México. En éste destacó la participación activa del sector productivo, representantes de empresarios, sindicatos, organizaciones civiles y, de manera especial, el sector académico, ausente en el primer Foro. Los principales temas abordados fueron: el diálogo político y asuntos económicos.

⁴⁹⁹ Huacuja Acevedo, Luis Antonio; “La institucionalización del diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones de gobierno de México y la Unión Europea, en aras de la consolidación de la democracia”, *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles ...*, op. cit., p. 8.

⁵⁰⁰ Cabe destacar, sin embargo, que este esfuerzo desde el principio estuvo al borde del fracaso, al punto que casi se retira la plataforma RMALC-CIFCA, cuando el Embajador Porfirio Muñoz Ledo, jefe de la Delegación oficial mexicana, en su discurso inaugural deslindó a las autoridades mexicanas de cualquier compromiso que resultara del encuentro, al señalar que era un diálogo “con y para la sociedad civil”. La Delegación de la Comisión Europea salió al rescate proponiendo un pacto de buena voluntad y entendimiento entre las partes al afirmar que no rehuían su responsabilidades. RMALC y CIFCA; *I Foro de Diálogo con la Sociedad Civil México-Unión Europea en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México. Documento de Memoria*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Iniciativa de Copenhague para América Central y México, Bruselas, noviembre de 2002, Anexo 4, Relatoría de reunión en el Parlamento Europeo, 27/11/02, pp. 92-93

⁵⁰¹ Entre éstas destacan las siguientes: una de estructura institucional (creación de un observatorio medioambiental y social para evaluar los efectos del Acuerdo Global, un Comité Económico y Social en México, como organismo homólogo al europeo, y un comité consultivo conjunto), la constitución de un código de conducta para las empresas europeas para cumplir con la ley mexicana, la creación de vínculos de carácter horizontal que una a las sociedades civiles de ambos lados, así como a las autoridades regionales y locales, a fin de evaluar la relación bilateral, la conformación de una línea presupuestaria exclusiva para la cooperación con México y la dotación de mecanismos que hagan efectiva la cláusula democrática. *Ibidem*, Anexo 3, Relatorías de las Mesas de Trabajo (Comercio y Economía, Cooperación y Diálogo Político), pp. 79-91.

CONCLUSIONES

Como hemos analizado a lo largo de este trabajo de investigación que ahora concluye, la importancia de estrechar vínculos y tomar medidas y decisiones más allá de las fronteras nacionales ha sido valorada por los distintos gobiernos mexicanos desde que nuestro país nació a la vida independiente, pero fue a partir de la segunda mitad del siglo XIX cuando la idea de diversificar sus vínculos externos es concebida como una estrategia de política exterior. Desde entonces, la diversificación ha tenido como común denominador el objetivo de contrarrestar la excesiva dependencia de Estados Unidos en la búsqueda de encontrar un equilibrio en sus relaciones externas.

Los conservadores comprendieron la grave amenaza que significaba para México la política expansionista de nuestro poderoso vecino y optaron por establecer vínculos con Europa como contrapeso. Después, durante el Porfiriato, a pesar de que se inició el proceso de inserción dependiente de la economía de México de Estados Unidos, particularmente en el comercio, la inversión europea significó un contrapeso a la presencia estadounidense en los sectores más importantes y dinámicos de la época; además, si bien Díaz procuró mantener un trato cordial con este país, fue muy celoso de la soberanía nacional en lo político y evitó a toda costa ponerla a su merced. A partir del triunfo del movimiento revolucionario de 1910 hasta la década de los ochentas, aún cuando se desarrolló y consolidó un proceso de integración desigual y carácter dependiente de la economía mexicana con la estadounidense --producto también de la posición hegemónica alcanzada por ésta en el mundo--, el cual los gobernantes mexicanos reconocieron y asumieron como un fenómeno inevitable dados los lazos geográficos e históricos, éstos pugnarón por ampliar los márgenes de negociación con el exterior apelando a la legalidad y al ámbito multilateral. En este sentido, nuestro país contó con bases más sólidas para desarrollar mayores espacios de acción política frente a Washington.

Así, el carácter defensivo, jurídicista, neutral, aislacionista y pasivo atribuible a la política exterior antes de la Segunda Guerra Mundial no significó, de ninguna manera, un inmovilismo en la actuación internacional de México, antes bien, la participación de la diplomacia mexicana en el exterior fue de gran activismo, iniciativa y trascendencia,

siendo ampliamente reconocida en la arena internacional, consolidando en este ámbito los principios que hoy conforman el cuerpo doctrinario que rige su actuación.

A partir de la década de los noventa del siglo pasado, la diversificación se instrumentó sobre bases distintas de fundamentación. Se registró un importante cambio en la interpretación de las bases ideológicas de la política exterior de México que, por supuesto, impactó de manera directa en la concepción de esta estrategia: aunque siguió estando presente el objetivo tradicional de minimizar la dependencia de Estados Unidos, por primera vez la integración con esta poderosa nación se reconoció necesaria para explotar las potencialidades de la vecindad geográfica y aprovechar la coyuntura internacional. Esta transformación fue producto del acelerado proceso de apertura hacia el exterior que inició nuestro país desde la segunda mitad de los años ochenta y con ello de la denominada “modernización” de la política exterior de México, cuyo objetivo fue garantizar el funcionamiento del modelo económico a través de dos tareas principales: insertar al país en la dinámica económica mundial y equilibrar las relaciones con el exterior. Esto dio como resultado que integración y diversificación se concibieran no como procesos excluyentes, sino complementarios y paralelos.

Lo anterior se reafirma con la concreción del TLCAN y, al mismo tiempo, con el deliberado proceso de concreción de acuerdos de liberalización comercial más con casi una treintena de países de América Latina, Europa y Medio Oriente con el fin de aumentar el comercio, hacia estas regiones, así como de atraer flujos de inversión de las mismas.

Como hemos analizado en esta investigación, el verdadero significado del concepto de diversificación no se reduce a multiplicar el número de contactos económicos para incrementar los flujos comerciales y de inversión, sino que es mucho más amplio y complejo y tiene que ver también con el fortalecimiento de las relaciones en el ámbito político, de cooperación, cultural y social con diversos países y regiones. Sin embargo, la prioridad en los temas económicos en la agenda de política exterior, el desprecio por la esfera política y el tránsito de una diplomacia tradicional a otra comercial ha dado como resultado que la estrategia de diversificación se haya ajustado a la racionalidad económica del modelo neoliberal y reducido la posibilidad de negociar con el exterior, tal como se hizo en el pasado. Los últimos tres gobiernos que han

dirigido a nuestro país se han empeñado en limitarla a esta concepción considerando, desde su óptica, que allí se alcanzan los mayores logros en la dinámica internacional actual, a pesar de que, como constatamos, los beneficios para el desarrollo nacional han sido más bien escasos.

En lo que respecta al comercio, es verdad que el acelerado proceso de apertura de la economía mexicana ha logrado el propósito de internacionalizarla y de insertarla de manera más amplia en la dinámica mundial. Ahora tenemos un mayor mercado y se incrementa el tamaño de los consumidores potenciales como consecuencia de la firma de 10 Tratados de Libre Comercio (TLC), sin contar el de América del Norte, más un Acuerdo de Asociación Económica (AAE) con Japón, con 41 países de América Latina, Europa, Medio Oriente y Asia. Asimismo, a partir de la entrada en vigor de los acuerdos de liberalización comercial se han incrementado de manera notable los intercambios con el exterior, al pasar de 42,280 millones de dólares en 1989 a 386,500 millones de dólares en 2004.⁵⁰² Además, la política de promoción de las exportaciones ciertamente ha dado los frutos esperados: se han incrementado de manera importante, convirtiéndose México en los últimos años en el 8º exportador en el mundo y el 1º en América Latina (con un participación del 44% en las exportaciones y el 49% en las importaciones totales de la región). La apertura también ha contribuido a atraer inversión de todas partes del mundo: nuestro país es ahora uno de los principales receptores de IED, y en América Latina el más importante.

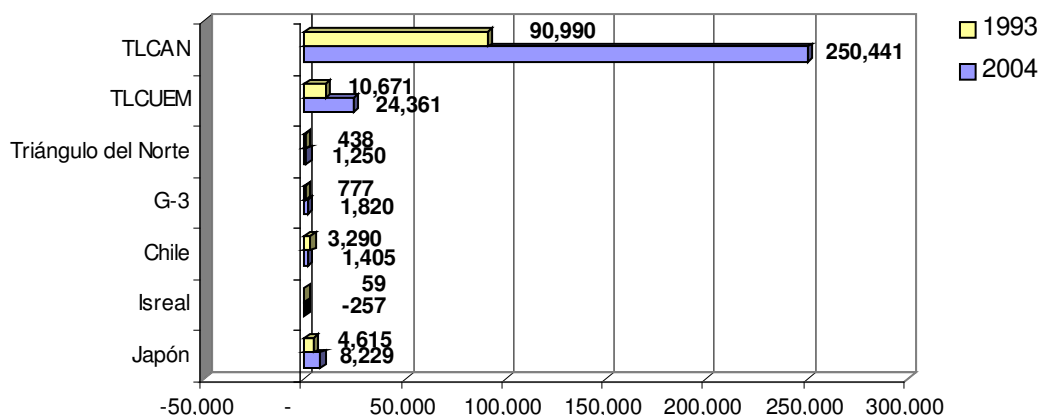
De esta manera, el esfuerzo diversificador instrumentado a partir de la década de los noventas ha sido importante en el sentido de que ha logrado constituir nuevas bases de vinculación con otras regiones a través de un proceso de acercamiento y de institucionalización de lazos económicos con países distintos a Estados Unidos, el cual ha generado, además, el incremento de los flujos comerciales y de inversión en las relaciones bilaterales con estas naciones. Sin embargo, estos logros resultan más bien relativos cuando se contrastan con otras realidades de la economía mexicana tanto en el medio internacional como en el interno, siendo precisamente éstas las principales

⁵⁰² En 1989 las exportaciones totales de México fueron de 22,840 millones de dólares (md) y las importaciones de 25,440 md; en 2004, las exportaciones ascendieron a un total de 189,200 md, mientras que las importaciones a 197,300 md. Antes de la entrada en vigor de cualquier tratado (1989-1993) el comercio promedio era de 84,910 md, mientras que después (1994-2004) fue de 267,170 md, lo que nos indica un crecimiento de 182,260 md, lo que significa en términos porcentuales un aumento del 214.65%.

razones por las cuales la diversificación no ha conseguido instrumentarse de manera real y generar resultados verdaderamente efectivos.

La primera de ellas constituye una limitante en el ámbito regional y es la siguiente: el impacto directo del acelerado proceso de integración con la economía estadounidense con un carácter de interdependencia asimétrica en cualquier intento de diversificación que se ha realizado con otras regiones. Tomando el comercio como uno de los indicadores más precisos del grado de interacción e interdependencia entre dos o más países⁵⁰³, el Gráfico 28 revela datos preocupantes: en 10 años el comercio con los socios del TLCAN casi se ha triplicado, mientras que el realizado con los otros ocupa una parte mínima del total de los intercambios.

Gráfico 28
**COMERCIO TOTAL DE MÉXICO CON SOCIOS
 COMERCIALES, 1993-2004**



Fuente: elaborada con datos obtenidos de la Secretaría de Economía

Así, la integración con Norteamérica ha concentrado aún más los intercambios con Estados Unidos y afectado el desarrollo de los mismos con el resto del mundo; de hecho con países como Chile e Israel incluso han disminuido. De esta manera, a pesar del aumento del comercio con países distintos a Estados Unidos, no se han modificado las tradicionales proporciones y, al contrario, éste no sólo continuó siendo casi nuestro

⁵⁰³ López Roldán, Mario; “Los desafíos de una nueva asociación México-Unión Europea”, *Este País*, México, No. 117, diciembre de 2000, p. 15.

único socio comercial, sino que aumentó su peso en las relaciones comerciales externas de nuestro país. En este caso, la UE sigue ocupando la segunda posición en nuestras relaciones comerciales y aún así, su participación es de 1 a 10 con relación a Norteamérica.

Por ello, la percepción de la Secretaría de Economía que señala que la integración de nuestra economía con las distintas regiones del mundo se refleja en el 90% del comercio total de México realizado con sus socios comerciales durante 2004, cifra que equivale al 97.9% del valor de las ventas totales y el 82% de las importaciones⁵⁰³, es totalmente errónea ya que el grueso de estas cifras los realiza con un único socio: Estados Unidos.

La prioridad que la política exterior de México ha otorgado a la relación con nuestro vecino del Norte, ha impactado, por supuesto, de manera importante en la estrategia de diversificación con otras regiones y países. A pesar de que durante la década de 1990 la integración económica con Norteamérica y la diversificación fueron vistos como procesos complementarios y paralelos, ésta fue subordinada a los intereses de la otra. Más aún, con el actual gobierno de Vicente Fox, el proceso integracionista con Estados Unidos no sólo se ha profundizado, sino que se ha convertido en el eje principal de la vinculación con el exterior.

Otro hecho importante en el escaso éxito de la diversificación económica es que el esfuerzo dirigido a aumentar los vínculos con otras naciones no ha sido capaz de superar, o por lo menos disminuir, el déficit estructural de la balanza comercial de México con el mundo, siendo éste uno de los principales objetivos en la búsqueda de múltiples mercados para la colocación y el incremento de los productos mexicanos. La suscripción de 12 acuerdos de liberalización comercial con regiones fuera de Norteamérica no ha logrado abatir este problema. De hecho, desde que México firmó primero, con excepción de los años de 1995 a 1997, ha sido siempre deficitario. En este sentido, es posible señalar que en todos los pactos comerciales internacionales de nuestro país la respectiva contraparte es la que se ha visto mayormente beneficiada. Uno de los casos más dramáticos lo constituye el TLC con Chile, con el cual sin dicho

⁵⁰³ Sitio en Internet de la Secretaría de Economía: <http://www.economía.gob.mx>

Tratado manteníamos un superávit en la balanza comercial, mientras que a partir de su entrada en vigor, se ha registrado el movimiento contrario.⁵⁰⁴

Es verdad que México ha experimentado un déficit comercial estructural desde fines de la década de los cuarentas; sin embargo, hasta 1982, éste estaba acompañado de crecimiento económico, contrariamente a lo que ha sucedido desde entonces. Esto se debe, precisamente, al destino de las importaciones: en el modelo substitutivo éstas se dirigían al mercado interno; mientras que con la apertura comercial, a la exportación. Es por ello que si bien la orientación hacia el sector externo a partir del modelo de apertura económica ha logrado dar un importante impulso a las exportaciones mexicanas hacia 42 mercados distintos al estadounidense, este crecimiento es relativo en virtud de que en realidad ha sido producto del mismo incremento de las importaciones provenientes de todo el mundo; es decir, de los insumos que las empresas extranjeras establecidas en México –o también las nacionales-- utilizan para la producción de los bienes que dedican casi exclusivamente a la exportación. En otras palabras, obedecen al patrón de comercio *intrafirma*, el cual significa un bajo grado de encadenamiento productivo, afecta la industrialización del país y contrae el crecimiento del mercado interno.⁵⁰⁵ Debido a este fenómeno, a pesar de que mantenemos un superávit comercial con Estados Unidos, el mayor beneficiario de nuestras exportaciones es el sector manufacturero de este país, el cual proporciona los insumos que importamos.

Así pues, la estrategia de diversificación comercial hacia otras regiones no ha sido capaz de disminuir el déficit comercial perenne, y en este sentido, mejorar los términos de las relaciones económicas externas y convertirse en un equilibrio para contrarrestar los efectos perjudiciales de la integración económica con Estados Unidos.

Podemos corroborar entonces la hipótesis inicial acerca de que la estrategia mexicana de diversificación de las relaciones exteriores del país, cuyo principal instrumento ha sido la suscripción de los múltiples acuerdos de libre comercio con países y regiones distintas a Estados Unidos, no ha sido exitosa debido a que no ha

⁵⁰⁴ A partir de 1999, año de su entrada en vigor se ha registrado un déficit que no sólo se mantiene durante los últimos seis años, sino que crece en un 139.43%. *Idem*.

⁵⁰⁵ Ver Rozo Bernal, Carlos A.; “El modelo exportador mexicano. ¿Éxito o fracaso?”, Villarreal González Diana R. (Comp.); La política económica y social de México en la globalización, Universidad Autónoma Metropolitana, Editorial Porrúa, México, 2000, pp. 19- 99.

significado una mayor interacción de la economía mexicana con la de éstos, y por lo tanto, incapaz de equilibrar los vínculos internacionales de México frente al poderoso vecino.

Una alianza verdaderamente estratégica con cualquier país que otorgue resultados tangibles no se da por decreto ni de manera automática. Es cierto que los acuerdos de libre comercio abren oportunidades preferenciales, pero no aseguran un incremento cualitativo --y como vimos en el caso de México ni cuantitativo-- y consistente de las interacciones económicas. De hecho, éstas pueden desarrollarse incluso antes de la institucionalización de las relaciones comerciales, tal como sucedió con la relación bilateral con Estados Unidos, en la cual la firma del TLCAN fue sólo un acto formal debido a que ya existía una integración *de facto* con este mercado desde mucho antes.

Así las cosas, los acuerdos comerciales constituyen únicamente un marco regulatorio para eliminar las barreras al intercambio de bienes y servicios, pero no potencian por sí mismos las exportaciones mexicanas, ni hacen que algunos sectores sean más productivos y eficientes, ni asegura el posicionamiento exitoso de las empresas mexicanas en la escena internacional. De hecho, en general, la apertura comercial no crea por sí sola competitividad; por el contrario, cuando se realiza de manera acelerada en países como el nuestro que por más de cuarenta años estuvo conducido por un modelo de desarrollo hacia adentro enfrenta serias dificultades en un mercado internacional con economías altamente competitivas industrial, comercial y tecnológicamente, colocándolo en una situación de clara desventaja y vulnerabilidad.

De esta manera, los acuerdos comerciales no corrigen ni superan las propias limitantes y los problemas estructurales de la economía mexicana, en los cuales encontramos la otra parte de los mayores obstáculos a la diversificación de los vínculos económicos de nuestro país. En este sentido, se requiere de una política económica e industrial que supere los tradicionales rezagos en las siguientes áreas: capacidad de la planta industrial, incentivo a la investigación y al desarrollo en ciencia y la tecnología, mejoramiento del sistema tributario, capacitación e inversión en capital humano, infraestructura física y de telecomunicaciones, simplificación administrativa, fortalecimiento del mercado interno, fortalecimiento y financiamientos a las PyME's,

etcétera. Así, como señala Germán de la Reza, "... para alcanzar niveles significativos de diversificación sería necesario apelar a la reorganización de la industria e identificar alternativas suficientes de demanda e inversión internacionales para crear comercio."⁵⁰⁶

Ahora bien, como hemos examinado en el capítulo segundo de este trabajo de investigación, la estrategia de diversificación siempre se ha desarrollado de manera distinta en cada una de las regiones hacia las cuales principalmente se ha dirigido (América Latina, Europa y Asia) en razón de un orden de prioridades, intereses y circunstancias coyunturales y estructurales tanto internas como internacionales. Aquí hemos analizado de manera particular los vínculos con la UE y confirmamos que a lo largo de casi 5 siglos han gravitado desde un carácter colonial, intervencionista y conflictivo, pasando por la indiferencia y el desinterés, hasta la institucionalización y la cooperación, resultando también en algunos momentos ser un verdadero contrapeso en la relación de México con Estados Unidos.

Durante cinco años, la UE y México fueron construyendo el andamiaje legal que serviría de marco a la relación bilateral. La concertación del Acuerdo Global abrió amplias expectativas para esta nueva asociación en el sentido de que abría una oportunidad tan grande para instrumentar por fin una estrategia de diversificación exitosa que pudiera contrapesar la excesiva concentración de los nexos, sobre todo económicos, con Estados Unidos. Sin embargo, nuevamente se puso el énfasis en la búsqueda del incremento en los niveles de intercambio comercial y de inversión con esta región.

De hecho, como pudimos examinar, desde un principio, nuestro país estaba interesado en negociar sólo un acuerdo de liberalización comercial al estilo del TLCAN; y fue por la presión de la visión europea, la cual antepone el aspecto político y de cooperación al comercio, que finalmente se firmó un acuerdo con estas tres vertientes. Aún así, el gobierno mexicano se ha empeñado en promover más el denominado TLCUEM a tal grado que muchas veces éste es considerado por la sociedad como un hecho aislado y hasta reconocido como el único marco jurídico de la relación bilateral, desconociendo, incluso, al AAECPyC.

⁵⁰⁶ De la Reza, Germán; "México y la nueva integración latinoamericana", López Villafañe Víctor y Uscanga, Carlos; *México frente a las grandes regiones del mundo, Siglo XXI*, México, 2000, p. 185.

No obstante, los resultados del Acuerdo en el aspecto económico, los cuales no distan mucho de los obtenidos en las relaciones externas en este ámbito en general, no han sido los más favorables para México desde su entrada en vigor. Si bien es cierto que el comercio bilateral ha aumentado en un 32% y las exportaciones hacia el mercado comunitario también han crecido, éstas no lo han hecho en la misma proporción que las importaciones, las cuales, por el contrario, se han elevado de manera extraordinaria; además, la participación de las ventas a Europa respecto al total hacia el mundo ha venido cayendo en los últimos años: del 8.9% en 1990 a 3.4% en 2004. La escasa competitividad de los productos mexicanos que se exportan frente a las exigentes normas de calidad de la UE, sin duda, ha incidido en este comportamiento. En general, la estructura de las importaciones provenientes de la UE no ha cambiado de manera significativa como consecuencia del TLCUEM, ya que continúan siendo bienes manufacturados (de capital o insumos industriales). El déficit en la balanza comercial con la UE, no sólo ha sido constante, sino que ha ido en ascenso: de 7,540 millones de dólares en 1999, a 9,170 en 1999 y a 14,450 en 2004, lo cual significa un incremento de casi el 58% desde la entrada en vigor del TLCUEM. Esto, por supuesto, es dramático si tomamos en cuenta que uno de los principales objetivos de este Tratado ha sido precisamente corregir el déficit estructural en la balanza comercial de México.

Respecto a la inversión europea, ésta muestra un mayor dinamismo y de hecho se incrementó en un 75.16%, de 2000 a 2004 con relación al período 1995-1999; sin embargo, se ha dirigido mayoritariamente hacia los servicios financieros, dedicándose a la compra de activos ya existentes y no a la creación de nuevas empresas, por lo cual el beneficio de esta captación de recursos es en realidad para los grandes conglomerados europeos, pues no ha generado un efecto multiplicador en el sector productivo nacional.

Así, es cierto que los objetivos del Acuerdo con la UE de incrementar los intercambios comerciales y de generar mayores flujos de IED se han cumplido, desde una perspectiva complaciente, por supuesto; sin embargo, ello no ha logrado revertir la balanza comercial deficitaria ni generar un salto cualitativo en el desarrollo nacional. Tampoco ha contribuido a que la UE se convierta en un contrapeso a la dependencia

de Estados Unidos, ya que éste ha seguido acentuado su participación en las relaciones económicas externas de nuestro país, por lo cual los alcances del Acuerdo Global en su vertiente económica han tenido un efecto limitado en la estrategia de diversificación.

En este sentido, y teniendo en cuenta la evidencia de nuestra primera hipótesis respecto a que los acuerdos comerciales no son suficientes para lograr la competitividad y tener un impacto en el desarrollo de un país, nuevamente podemos constatar que no es en el comercio y en la inversión en donde se encontrarán los mayores resultados favorables para México en su intento pro diversificador con la UE -- aún siendo ésta un actor con un importante peso económico en el escenario mundial-- dada la inevitable vinculación asimétrica con el país que mantiene una posición hegemónica en el sistema internacional. Entonces, una gran ventaja del AAECPyC frente a todos los demás acuerdos de México, es que el libre comercio viene acompañado de aspectos políticos y de cooperación, por lo cual una alternativa viable para equilibrar las relaciones externas del país sería aprovechar la gran oportunidad que éste representa para explorar dichos ámbitos.

En la vertiente de la cooperación, hemos observado que existe un número importante de programas bilaterales dirigidos a lucha contra la pobreza y desarrollo social, la cooperación científica, técnica, educativa y cultural, la consolidación del Estado de Derecho y apoyo institucional, y la cooperación económica. Sin embargo, el énfasis se ha puesto particularmente en esta última. El sentido que la UE le da a la cooperación en nuestro país es claro: 40 millones de euros destinados al fortalecimiento del crecimiento económico, contra 15 millones de euros al desarrollo social y a la reducción de las desigualdades, aún cuando éstas también son prioridades en el Memorándum de Entendimiento México-UE.

De esta manera, si bien la cooperación en las relaciones México-UE a partir del Acuerdo Global se ha ampliado al tema político y social, es cierto que hoy en día sigue anclada en el aspecto al cual era destinada en un principio: en el económico. Los fondos que la UE dirige a México son principalmente de carácter comercial y tienen el propósito de apoyar al sector privado e impulsar ambientes propicios para los inversionistas. Esto debido a que la mayoría de los Estados miembros de la UE ubican

a México, junto con los países miembros del Mercosur, como una nación que ha alcanzado un grado de desarrollo más avanzado que las de Centroamérica –región a la cual dirigen una forma de cooperación asistencial o humanitaria--, particularmente dada su pertenencia a la OCDE, y por lo tanto, ha dejado de ser prioridad en el ámbito de la cooperación al desarrollo para ser considerado como un socio comercial. Sin embargo, es claro que la UE está basando su cooperación en los indicadores macroeconómicos de nuestro país y toma poco en cuenta las serias dificultades socioeconómicas que enfrenta, en las cuales, por supuesto, serían muy necesarios los fondos europeos para superarlas.

Frente a estas limitantes de la cooperación bilateral, además de la escasa cifra de 54 millones de euros para el período 2002-2006, apuntar a la ayuda descentralizada a través de los programas regionales con América Latina es una buena opción para aumentar la captación de fondos directos de cooperación de la UE en las distintas áreas que abarcan dichos programas: educación, políticas urbanas, inversión, ciencia y tecnología, etcétera. No obstante, desafortunadamente, la participación de México en estos instrumentos horizontales de cooperación es la más baja de los países latinoamericanos más desarrollados, lo que alude a una necesidad de mayor difusión y promoción de los mismos.

El Programa Alban es bastante ilustrativo en este caso. Es cierto que los estudiantes mexicanos, junto con los brasileños y colombianos, han sido los más beneficiados del financiamiento europeo para realizar estudios de postgrado; sin embargo, su participación en términos reales se ha disminuido.⁵⁰⁷ Vale la pena reconocer, sin embargo, que este Programa ha influido en mucho para Europa se esté convirtiendo en el lugar de mayor interés para los estudiantes mexicanos, desplazando a Estados Unidos⁵⁰⁸, siendo los principales polos de atracción Gran Bretaña, España y

⁵⁰⁷ En la primera convocatoria de 2003 representaron el 17.4% de los becarios, mientras que en 2004 constituyeron el 18.3%; sin embargo, si se toma en cuenta que en 2003 representaron 495 de los 2,829 beneficiados y en 2004 fueron 164 de un total de 779, entonces el número de estudiantes disminuyó con relación al año anterior.

⁵⁰⁸ Mientras que en 2000, la mayor parte de los becarios del Consejo Nacional para la Ciencia y la Tecnología (Conacyt) se dirigieron a Estados Unidos, actualmente esta tendencia se ha revertido: el 64% estudia en la UE (1894) contra el 24% que lo hace en Estados Unidos (694) y el 11% en América Latina (325). Díaz Prieto, Gabriela; "México–Unión Europea: evaluación de la cooperación científica y tecnológica como herramienta de cohesión social", *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y de la UE*, op. cit., p. 9.

Francia, y las áreas de estudio, en este orden: ingeniería, ciencias sociales, ciencias naturales, administración y ciencias de la salud.⁵⁰⁹

Asimismo, es importante notar que con este tipo de programas la UE le ha apostado al financiamiento de la educación superior, más que a la básica o a la capacitación de trabajadores, medidas más directamente relacionadas a disminuir la pobreza, en virtud de que aún siendo pocos los beneficiarios puede generar amplios beneficios. Sin embargo, en México quizá éstos no son muy visibles en el derrame de conocimiento que genere desarrollo debido a que, en un país como el nuestro, en donde prevalece un alto índice de “fuga de cerebros” y no existen políticas para revertir este proceso, la repatriación e inserción de estos recursos humanos en posiciones de influencia en sus distintos campos, así como de una ampliación de los mercados de trabajo y creación de plazas para investigadores, es muy reducida.⁵¹⁰

Respecto al rubro de la ciencia y tecnología, también se han registrado pocos avances. En general, la participación de América Latina en las rutas de cooperación científica internacional contenidas en el VI Programa Marco es mínima, alrededor del 5.2% del total de colaboraciones con terceros países. El Acuerdo Sectorial México-UE en este campo se firmó en 2004, por lo cual todavía es muy temprano para evaluar sus efectos; sin embargo, es posible observar que la colaboración mexicana en el Programa Marco también es incipiente y marginal, siendo la más baja entre los países latinoamericanos.⁵¹¹ Aunque cabe destacar que se ha incrementado con respecto a sus anteriores ediciones: mientras que juntas la IV y V sumaban 50 proyectos, en la VI fueron 52; asimismo, ha sido relevante en los temas de biotecnologías aplicadas a la salud, sustentabilidad ambiental y calidad alimentaria.

Lo anterior tiene que ver, sin duda, con uno de los problemas estructurales de México: la poca inversión e incentivo a la investigación y al desarrollo. De hecho, los

⁵⁰⁹ Datos obtenidos de las estadísticas que proporciona el sitio en Internet del Programa Alban <http://www.programalban.org/statis/estadisticas2004.jsp>.

⁵¹⁰ Díaz Prieto, Gabriela; “México–Unión Europea: evaluación de la cooperación científica ...”, *op. cit.*, p. 10.

⁵¹¹ En cuanto a las medidas específicas en apoyo a la cooperación internacional, la participación mexicana representa el 27% (22 proyectos de un total de 2,120), mientras que la brasileña es la más significativa (representa el 45% de los proyectos latinoamericanos); en proyectos integrados o en redes de excelencia también la participación brasileña es la más nutrida, con el 38.5% del total latinoamericano, mientras que la mexicana alcanza el 10.6% (24 proyectos); en la movilidad internacional de los investigadores, los argentinos tienen la participación más importante, ya que constituyen el 39.6% de los investigadores latinoamericanos en movilidad, mientras que los mexicanos el 14.6% (7 participantes de un total de 1326). *Ibidem*, pp. 11.13.

resultados favorables para la UE en el comercio con México y no al revés tiene su explicación en gran medida en este rubro. La UE produce casi un tercio de los conocimientos científicos mundiales. México ya agotó sus ventajas en el factor de mano de obra barata y las ha perdido frente a países como China e India, y sin embargo, no le apostado a destinar mayores recursos a estos rubros, con lo cual el encadenamiento productivo sería significativo y se reducirá en gran parte el déficit comercial no sólo con la UE, sino todos los países. De continuar con esta tendencia, corre el riesgo de quedar rezagado en el tan agresivo y competitivo mercado mundial.

El ámbito político se percibió como el más importante para potenciar la diversificación y reportar los mayores beneficios, en vista de los escasos logros en el comercio. Como sabemos, en la visión europea los temas relacionados con la promoción de la democracia y la protección de los derechos humanos son prioritarios en los países con los cuales mantiene relaciones estrechas en el ámbito comercial, como quedó manifiesto con el interés de la UE por constituir estos elementos en aspectos esenciales del Acuerdo Global.

Desde esta perspectiva, el resultado de las elecciones presidenciales de 2000 que dieron el triunfo por primera vez a un partido de oposición, con lo cual se alcanzaba la alternancia política, fue particularmente especial en el sentido de que abría la posibilidad de coincidir con dicha visión. Sin embargo, constatamos que los avances en la relación de México con la UE desde la entrada en vigor del AAECPyC han sido importantes, pero no suficientes para aprovechar el gran potencial que plantea dicho marco jurídico y mucho menos para significar un contrapeso a la creciente concentración de los vínculos con Estados Unidos.

Respecto al diálogo político, hay una cierta decepción sobre la discreta presencia de éste en el sentido de que no ha alcanzado un nivel que pueda trascender la celebración de reuniones periódicas y el establecimiento de ciertos programas en las áreas del comercio, la ciencia y la tecnología.⁵¹² Además, en cuanto a los derechos humanos y la democracia, se han promovido importantes programas de cooperación en estos rubros que han dado resultados favorables; no obstante, en estos temas aún falta

⁵¹² Soriano, Juan Pablo; “Paz y seguridad internacional en el diálogo político México-Unión Europea”, *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y de la UE*, op. cit., p. 3.

mucho por avanzar. Tal es el caso de la cláusula democrática, la cual se encuentra limitada para aplicarse como una herramienta útil para avanzar en el respecto, promoción y protección de los derechos humanos en tanto que no existen mecanismos concretos que aseguren su operatividad. Ésta debe utilizarse como un mecanismo de denuncia para casos y situaciones de violaciones de derechos humanos tanto las realizadas por México como por la UE.⁵¹³

Los pocos logros alcanzados en la esfera política tienen que ver, por supuesto, con el hecho de que, a pesar de que en el año 2000 todo parecía apuntar a que el gobierno de Vicente Fox capitalizaría el significativo avance de la alternancia en el proceso democrático como un instrumento fundamental para renovar el papel de México en el mundo en su vinculación con otros países, al final del sexenio, confirmamos que el panorama no ha sido alentador.

La administración foxista no logró impulsar la transición democrática en el país, y, por lo tanto, no pudo proyectar un cambio de esta naturaleza en el exterior. A pesar de que en un principio realizó un esfuerzo por promover el denominado “bono democrático” en el mundo y mostrar la imagen de un México renovado, éste no pasó de ser un mero ejercicio de relaciones públicas a nivel internacional. La alternancia de partido no significa por sí misma el tránsito hacia un sistema democrático, pues éste es todavía un gran reto por el que tendremos que construir nuevos espacios, reglas y mecanismos que garanticen verdaderamente la terminación del régimen político autoritario.

Tampoco logró resolver los apremiantes problemas en materia de violación a los derechos humanos, los cuales derivaron principalmente de las deficiencias en el sistema de justicia penal, tales como: los abusos cometidos en el pasado, la tortura y las prácticas arbitrarias en los centros penitenciarios, la impunidad, los altos niveles de

⁵¹³ Tal sería el caso, por ejemplo, por las violaciones a los derechos humanos que sucedieron en el marco de la manifestación ocurrida el 28 de mayo de 2004, en Guadalajara en el contexto de la III Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno América Latina y el Caribe-UE, así como de las realizadas por las empresas transnacionales europeas en el territorio nacional. En esta últimas, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez ha iniciado un trabajo de monitoreo y documentación sobre situaciones violatorias a los derechos humanos creadas por empresas europeas operando en México: *Michelin (Francia)*, *Continental Tire (Alemania)* y *Grupo Gas Natural-Metrogas (España)*. Ver Mauren, Mayer, “La implementación de la cláusula democrática en el Acuerdo Global México-UE: un reto a futuro”, *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y de la UE*, *op. cit.*, 5 pp.

inseguridad pública, la corrupción, el crimen organizado, el narcotráfico, el no esclarecimiento de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, de periodistas, de defensores de los derechos humanos, etcétera.

Así, corroboramos nuestra segunda hipótesis en el sentido de que aún teniendo un marco jurídico sumamente favorable para potenciar las relaciones políticas con la UE, el gobierno mexicano no logró capitalizarlo de manera efectiva, y continúa empeñándose en abrir expectativas en el ámbito comercial de la relación, desaprovechando los aspectos de cooperación y concertación política existentes en el Acuerdo Global. Quizá esto sea por voluntad política, y si es así, entonces está claro que el Presidente Fox no aprendió durante su gestión la gran lección de la propia construcción de la contraparte europea.

Resulta claro entonces que los avances no fueron suficientes para potenciar los vínculos políticos y de cooperación con la UE de manera tal que se lograra modificar el patrón en la concentración de nuestras relaciones exteriores y la profundización de la integración económica con Estados Unidos. Al continuar siendo éste el eje prioritario de la política exterior del país durante el sexenio foxista, también imposibilitó una efectiva diversificación en el corto plazo. Aún así, seguimos pensando que esta estrategia hacia Europa es un objetivo posible y que es en el reforzamiento de las esferas política y de cooperación donde podrá rendir mayores frutos.

Queda entonces a la administración del Presidente Felipe Calderón Hinojosa el enorme desafío de reformular una estrategia diversificadora que otorgue una importancia real a la UE, la cual hoy más allá del discurso oficial, no la tiene; que reconozca no sólo la lejanía geográfica entre ambas sociedades, sino también sociocultural, política y económica: “acercar a las sociedades de México y Europa para incrementar la interdependencia económica que justifique y dé sentido a la liberalización comercial y la asociación económica debería ser el objetivo central de una política renovada de diversificación.”⁵¹⁴ De no hacerlo, el país corre el riesgo de depender totalmente de una nación poderosa que incrementa su unilateralismo en su lucha contra cualquier factor que atente contra su seguridad (hoy el terrorismo). Además, perdería una gran oportunidad de construir una verdadera asociación

⁵¹⁴ López Roldán, Mario; “Los desafíos de una nueva asociación México-Unión Europea”, *op. cit.*, p. 21.

estratégica con el bloque regional más acabado de todos capaz de contrapesar la relación con Estados Unidos, tal como lo ha hecho en el pasado, así como de erigirse en un puente de diálogo entre Europa y América Latina preparado para influir en la construcción de una nueva arquitectura internacional multilateral.

Asimismo, dejamos a los interesados en este tema relevante de la diversificación internacional la importante tarea de desarrollar un nuevo trabajo de investigación que aborde precisamente la instrumentación y los resultados de los nuevos intentos por fortalecer los lazos con Europa en la actual administración y en el futuro próximo.

BIBLIOGRAFÍA**1. DOCUMENTOS**

ANDRÉ, René; "Rapport d'information sur l'élargissement de l'Union européenne à dix pays candidates," *Rapport d'information de la délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne*, Paris, n° 773, 8 avril 2003.

COMISIÓN EUROPEA; *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, Comisión Europea, Bruselas, diversos números.

COMISIÓN EUROPEA; *La Unión Europea, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2004.

COMISIÓN EUROPEA; *Panorama de la Unión Europea*, Documentación Europea, Comisión Europea, Bruselas, abril de 2003.

COMISIÓN EUROPEA; *Proseguir la ampliación. Documento de estrategia e Informe de la Comisión Europea sobre los progresos realizados por Bulgaria, Rumania y Turquía en la vía de la adhesión*, Comisión Europea, Bruselas, 5 de noviembre de 2003.

CNIE; *Informe Estadístico sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa en México (enero-diciembre de 2004)*, Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras, Secretaría de Economía, México, 2004.

CONUCyD; *Informe sobre las inversiones en el mundo 2004: el giro hacia los servicios*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 22 de septiembre de 2004.

DCEM; *Las relaciones comerciales y de inversión entre México y la Unión Europea 2004*, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 27 de octubre de 2004.

FONTAINE, Pascal; *Doce lecciones sobre Europa*, Comisión Europea, Documentación Europea, Bruselas, 2003.

MGH; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, McGraw Hill, México, 2003.

OMC; *Estadísticas del comercio internacional 2004*, Organización Mundial del Comercio, Ginebra, 2004.

PEF; *Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988*, Poder Ejecutivo Federal, Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1983.

PR; *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, junio de 2001.

PR; *El gobierno mexicano*, Presidencia de la República, México, No. 14, enero de 1996.

RMALC y CIFCA; *I Foro de Diálogo con la Sociedad Civil México-Unión Europea en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México. Documento de Memoria*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Iniciativa de Copenhague para América Central y México, Bruselas, 2002.

RMALC y CIFCA; *II Foro de diálogo entre las sociedades civiles y las instituciones del gobierno de México y de la UE*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, Iniciativa de Copenhague para América Central y México, México, 28 de febrero y 1 de marzo de 2005.

SE; *Inversión de la Unión Europea en México*, Dirección de Inversión Extranjera, Secretaría de Economía, México, septiembre de 2000.

SG; *Diario Oficial*, Secretaría de Gobernación, México, diversos números.

SHCP; *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.

SR y SRE; *Tratados ratificados y Convenios Ejecutivos celebrados por México*, Senado de la República y Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Tomo XXI (1975-1976), 1985.

2. LIBROS

BELENKI, A; *La intervención extranjera en México*, Ediciones de Cultura Popular, México, 1984

BOBBIO, Norberto; *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

BOBBIO, Norberto y Matteucci, Nicola; *Diccionario de política*, 5ª ed., Siglo XXI, México, 1988.

BRUCAN, Silviu; *La disolución del poder*, Siglo XXI, México, 1978.

BURTON, J.W.; *Teoría general de las relaciones internacionales*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1987.

CALDUCH Cervera, Rafael; *Relaciones Internacionales*, Ediciones Ciencias Sociales, Madrid, 1991.

- CECEÑA, José Luis; *México en la órbita imperial*, Ediciones El Caballito, México, 1974.
- COMISIÓN SOBRE EL FUTURO DE LAS RELACIONES MÉXICO–ESTADOS UNIDOS, *El desafío de la interdependencia: México y Estados Unidos*, Fondo de Cultura Económica, México, 1988.
- CORDERA, Rolando (Comp.); *Desarrollo y crisis de la economía mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México, 1981.
- CÓRDOVA, Arnaldo; *La ideología de la revolución mexicana*, Ediciones ERA, México, 1985.
- CUEVA, Agustín; *El desarrollo del capitalismo en América Latina*, 13 ed., Siglo XXI, México, 1990.
- CHANONA Burguete, Alejandro y Domínguez Rivera, Roberto (Coords.); *Europa en transformación. Procesos políticos, económicos y sociales*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Universidad de Quintana Roo, Plaza y Valdés, México, 2000.
- DÁVILA Pérez, Consuelo y Morales Aragón, Eliezer (Coords.), *La nueva relación de México con América del Norte*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1994.
- DEL ARENAL, Celestino; *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Red Editorial Iberoamericana, México, 1996.
- DEL ARENAL, Celestino; *Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001
- DÍAZ, Luis Miguel; *Historia de las relaciones internacionales de México, Historia de las relaciones internacionales de México*, Edit. Porrúa, México, 1983.
- DOMÍNGUEZ Rivera, Roberto; *Cooperación e integración en la organización regional europea*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000.
- DURÁN, Esperanza; *Mexico's relations with the European Community*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, No. 33, 1992.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, *Historia de la Revolución Mexicana*, El Colegio de México, México, Tomo 23, 1988.
- EL COLEGIO DE MÉXICO, *Historia general de México*, El Colegio de México, México, Tomo 2, 1976

- FCE, *La política exterior de México en el nuevo orden mundial. Antología de principios y tesis*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993
- FRERS, Ernesto; *¿Qué es Europa?*, Editorial Questio Montena Aula, Madrid, 1989.
- GARCÍA Bosch, Carlos; *Problemas diplomáticos del México independiente*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986.
- GARZA Elizondo, Humberto (Comp.); *Fundamentos y prioridades de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1986.
- GIRÓN Larrucea, José A.; *La comunidad europea como organización internacional*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990.
- GÓMEZ-ROBLEDO Verduzco, Alonso (Coord.); *Relaciones México-Estados Unidos. Una visión interdisciplinaria*. Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1981
- HERNÁNDEZ-VELA Salgado, Edmundo; *Diccionario de Política Internacional*, 6ª ed., Editorial Porrúa, México, Tomo I y II, 2002.
- IANNI, Octavio; *Teorías de la globalización*, Universidad Nacional Autónoma de México, Siglo XXI, México, 1998.
- IMRED, *La política exterior de México. Enfoques para su análisis*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, El Colegio de México, México, 1997.
- IRELA, *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*, Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, Madrid, 1997.
- KATZ, Friedrich; *La guerra secreta en México*, Ediciones Era, México, 1999.
- KEOHANE, Robert O. y Nye, Joseph S.; *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*, trad. Heber Cardoso Franco, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1988.
- LEBRIJA, Alicia y Sberro, Stephan; *México-Unión Europea. El acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación. Sus aspectos fundamentales*, Editorial Porrúa, Instituto Tecnológica Autónomo de México, México, 2002
- MAGAÑA, Paul Mbarak, *La política exterior de Porfirio Díaz*, tesis de licenciatura, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1989.
- MANGAS Martín, Araceli y Liñán Noguerras, Diego J; *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Mc Graw Hill, Madrid, 1996.

- MARTÍN DE LA GUARDIA, Ricardo M. y Pérez Sánchez, Guillermo A. (Coords.); *Historia de la integración europea*, Ariel Estudios Europeos, Barcelona, 2001.
- MORALES Pérez, Eduardo (Coord.); *Las relaciones de México con la Unión Europea. Retos y oportunidades*, El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2003.
- MUMS, Joaquín (Ed.); *Lecturas de integración económica. La Unión Europea*, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2001.
- NIETO Solís, José Antonio; *Fundamentos y políticas de la unión Europea*, Siglo Veintiuno de España Editores, S.A., Madrid, 1998.
- ORTIZ Wadgyimar, Arturo; *Política económica de México 1982-2000. El fracaso neoliberal*, 7ª ed., Nuestro Tiempo, México, 1999.
- OJEDA, Mario; *Alcances y límites de la política exterior de México*, El Colegio de México, México, 1984.
- PELLICER, Olga (Edit.); *La política exterior de México. Desafíos de los ochentas*, Centro de Investigación y Docencia Económica, México, 1988.
- PELLICER de Brody, Olga; *México y la Revolución Cubana*, El Colegio de México, México, 1972.
- PÉREZ-BUSTAMANTE, Rogelio; *Historia de la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 1997.
- PIÑÓN Antillón, Rosa María (Coord.); *México y la Unión Europea frente a los retos del siglo XXI*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Delegación de la Comisión Europea en México, 1999.
- PIÑÓN Antillón, Rosa María (Coord.); *La economía global: márgenes de maniobra para México y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2002.
- PIÑÓN Antillón, Rosa María (Coord.); *La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, 1998.
- PIÑÓN Antillón, Rosa María (Coord.); *Uniones monetarias e integración en Europa y las Américas*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, Delegación de la Comisión Europea en México, México, 2000.
- PR; *México Cívico. Los mensajes de Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de la Unión*, Dirección General de Comunicación Social, Presidencia de la República, México, 1994.

- PR; *Presencia internacional de Adolfo López Mateos*, Presidencia de la República, México, 1963.
- RABASA, Emilio; *Las relaciones internacionales de México. Informes presidenciales 1957-1971*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1972.
- RAMÍREZ Brun, José Ricardo; *El Tercer Mundo. Pasado, presente y perspectivas*, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1985.
- RAE, *Diccionario de la Lengua Española*, Real Academia Española, Madrid, Tomo 4, 2001.
- ROSELL, Mauricio y Aguirre, Pedro; *La Unión Europea. Evolución y perspectivas. Lecciones y oportunidades para México*, Editorial Diana, México, 1994.
- ROZENTAL, Andrés; *La política exterior de México en la era de la modernidad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- SALINAS de Gortari, Carlos; *México. Un paso difícil a la modernidad*, Plaza & Janés, México, 2000.
- SEARA Vázquez, Modesto; *Derecho Internacional Público*, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
- SEARA Vázquez, Modesto; *La Política exterior de México*, Editorial Harla, México, 1985.
- SEPÚLVEDA, César (Comp.); *La política internacional de México en el decenio de los ochenta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- SHCP; *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1995.
- SOLANA, Fernando; *Principios y objetivos de la política exterior de México*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Textos de Política Exterior, Núm. 2, 1989.
- SOLÍS DE ALBA, Ana Alicia, et. al. (Coords.); *El último gobierno del PRI. Balance del sexenio zedillista*, Editorial Ítaca, México, 2001.
- SR; *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*, Senado de la República, LVII Legislatura, Cámara de Senadores México, Tomos I-IX, 1991.
- SRE; *Política exterior de México. 175 años de historia*, Archivo Histórico Diplomático Mexicano, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, Vol.I y III, 1985.

STEPHEN, George; *Politics and Policy in the European Community*, Clarendon Press, Oxford, 1990.

TORRES, Blanca (Coord.); *Interdependencia: ¿un enfoque útil para el análisis de las relaciones México–Estados Unidos?*, El Colegio de México, México, 1990.

TRUYOL Y SERRA, Antonio; *La integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*, Editorial Tecnos, Madrid, Tomo I, 1999.

USCANGA, Carlos; *Las relaciones diplomáticas y económicas entre México y Japón en el marco de la Cuenca del Pacífico: un análisis del concepto de diversificación*, Centro de Estudios de América Latina, Universidad de Nanzan, Nagoya, Cuadernos de Investigación del Mundo Latino, No. 17, 1997.

VELÁSQUEZ Flores, Rafael; *Introducción al estudio de la política exterior de México*, 2ª ed., Editorial Nuestro Tiempo, México, 1999.

WEBER, Max; *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

ZORAIDA Vázquez, Josefina y Meyer, Lorenzo; *México frente a Estados Unidos. Un ensayo histórico 1776-1980*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

ZORRILLA, Luis G.; *Relaciones políticas, económicas y sociales de México con el extranjero*, México, Tomos I, III y V, 1995.

3. PRINCIPALES REVISTAS Y PERIÓDICOS

Boletín de Política Exterior de México, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Crónica Legislativa, H. Cámara de Diputados, Poder Legislativo Federal, México.

El Financiero, México.

El Mercado de Valores, Nacional Financiera, México.

Estudios Políticos, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Etcétera, México.

Foro Internacional, El Colegio de México, El Colegio de México, México.

La Jornada, México.

La Unión Europea en México, Delegación de la Comisión Europea en México, México.

Revista del Senado de la República, Senado de la República, México.

Relaciones Internacionales, Centro de Relaciones Internacionales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Revista Española de Desarrollo y Cooperación, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

Revista Mexicana de Política Exterior, Academia Diplomática de México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.

Voices of México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte, Universidad Nacional Autónoma de México, México.

4. PRINCIPALES DIRECCIONES ELECTRÓNICAS

Presidencia de Ernesto Zedillo Ponce de León:
<http://zedillo.presidencia.gob.mx/>

Presidencia de la República
<http://www.Presidencia.gob.mx>

Secretaría de Relaciones Exteriores
<http://www.sre.gob.mx/>

Secretaría de Economía
<http://www.economia.gob.mx>

Unión Europea (UE)
<http://.europa.eu.int>
Comisión Europea
<http://.europa.eu.int/comm>

Parlamento Europeo
<http://www.europarl.eu.int>

Consejo de Europa (CoE)
<http://www.coe.int>

Delegación de la Comisión Europea en México
<http://www.delmx.cec.eu.int>

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)
<http://www.oecd.org>

Banco Mundial
<http://www.bancomundial.org>

Organización Mundial del Comercio (OMC)
<http://www.wto.org>
Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (CONUCyD)
<http://www.unctad.org>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
<http://www.eclac.org/>

Unión Económica Benelux
<http://www.benelux.be>

6. OTROS

Programa Radiofónico “Las relaciones internacionales de México”, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores, Radio UNAM, México.

Programa Radiofónico Formato 21, México.